

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉS A VÉDELMI IGAZGATÁS

VÉDELMI IGAZGATÁS, HAGYOMÁNY ÉS MEGÚJULÁS

Sorozatszerkesztő: Isaszegi János

*Tokovics–Keszely–Molnár–Lakatos–Petneházi–Radnóty–
Princz–Muha–Mádi–Zala–Frész–Birkás*

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉS A VÉDELMI IGAZGATÁS



ZRÍNYI KIADÓ

© HM Zrínyi Nonprofit Kft. – Zrínyi Kiadó, Budapest, 2013

© Dr. Tokoviez József dandártábornok, dr. Keszely László ezredes, Dr. habil. Molnár Ferenc ezredes, Dr. habil. Lakatos László ny. okl. mk. vezérőrnagy, Dr. Radnóty Gábor, Petneházi Ferenc alezredes, Princez László őrnagy, Dr. Muha Lajos mérnök alezredes, Zala Mihály vezérőrnagy, Frész Ferenc, Mádi-Nátor Anett, Birkás Bence, 2013.

A HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft. a Honvédelmi Minisztérium által alapított, annak kizárólagos tulajdonában lévő cég.

1087 Budapest, Kerepesi út 29/b.

www.honvedelem.hu

e-mail: kiado@armedia.hu

A kötetet szerkesztette: dr. Keszely László ezredes

Lektorálta: Dr. Varga Attila Ferenc ezredes

Fotók: Dévényi Veronika, Galovtsik Gábor, Krasznai-Nehrebeczky Mária,

Rácz Tünde, Tóth László, Tóth Máté

A kiadásért felel: Dr. Bozsonyi Károly ügyvezető

A Zrínyi Kiadó mb. vezetője: Dr. Isaszegi János

TARTALOM

BEKÖSZÖNTŐ	9
ELŐSZÓ	11
A téma aktualitása	11
Az átfogó megközelítés (Comprehensive Approach)	12
A nemzeti és nemzetközi feladatok összehangjának megteremtése	13
A honvédelem komplex rendszere	16
Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás kapcsolata	18
A védelmi igazgatás szintjei és elemei	20
A válsághelyzeti igények tervezésének rendszere	24
Összegzés	25
 I. RÉSZ	
AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÁLTALÁNOS ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI	
A NEMZETI ÉS NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSBEN, VALAMINT AZ OKTATÁSBAN	
27	
 AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ELMÉLETI ALAPJAI	 29
A biztonság átfogó értelmezése	29
Válságelmélet	34
Hogyan működik az átfogó megközelítés?	45
Miért van szükség az átfogó megközelítésre és mikor kell alkalmazni?	47
Az átfogó megközelítés kialakulása a nemzetközi válságkezelésben	49
ENSZ	50
EU	51
NATO	52
Ausztria	54
Kanada	55
Cseh Köztársaság	55
Finnország	56
Franciaország	56
Németország	57
Spanyolország	57
Egyesült Királyság	58
Amerikai Egyesült Államok	59

Átfogó megközelítés a nemzeti válságkezelésben	60
<i>A védelmi igazgatás helye, szerepe az átfogó megközelítés megvalósításában</i>	<i>63</i>
<i>A védelmi igazgatás szervezete</i>	<i>65</i>
Összegzés	69

A NATO STABILIZÁCIÓS ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSI FELADATOKBAN VALÓ RÉSZVÉTELE ÉS A CIVIL SZAKÉRTŐK BIZTOSÍTÁSA	72
--	----

Az előzmények	73
A NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való részvételének fejlesztése	77
A civil szakemberek biztosításának nehézségei	80
Nemzeti stratégiák és a kapcsolódó fejlesztések Magyarországon	84
Összegzés	87

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS AZ OKTATÁSBAN	89
--	----

Bevezető gondolatok a biztonság és a honvédelem összefüggéseiről	90
A honvédelmi igazgatás és az arra való felkészítést biztosító képzés helye és szerepe a honvédelem rendszerében	93
A honvédelmi igazgatási képzés közelmúltja (értékelés)	94
A honvédelmi igazgatási képzés jelene (bemutatás)	97
A honvédelmi igazgatási képzés jövője (javaslat)	99
<i>Alapvetések a honvédelmi igazgatási képzéshez</i>	<i>102</i>
<i>A honvédelmi igazgatási képzést befolyásoló körülmények</i>	<i>103</i>
<i>Javaslatok a honvédelmi igazgatási képzéshez</i>	<i>105</i>
Befejező gondolatok	107

II. RÉSZ

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSULÁSI LEHETŐSÉGEI EGYES SZAKTERÜLETEKEN	109
---	-----

A CIVIL ÉS A KATONAI EGÉSZSÉGÜGY EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK TERÜLETEI	111
--	-----

Bevezetés	111
Történelmi előzmények	112
Példák az utóbbi évtizedek együttműködésére	114
A rendvédelmi szervekkel történő együttműködés	130
A civil-katonai együttműködés további lehetőségei	131

A NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZERÉVEL ÖSSZHANGBAN LÉVŐ NEMZETI INTÉZKEDÉSI RENDSZER ÉS AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KAPCSOLATA.....	133
A válságreakálási rendszer kialakításának előzményei.....	133
Átfogó megközelítés és a NATO Válságreakálási Rendszerének kapcsolata	136
A Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata.....	138
<i>A NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer kidolgozása</i>	<i>138</i>
<i>A Nemzeti Intézkedési Rendszer, mint az átfogó megközelítés koncepció nemzeti megvalósításának egyik fontos eleme</i>	<i>141</i>
<i>A Nemzeti Intézkedési Rendszer gyakorlatai.....</i>	<i>144</i>
Összegzés	146
KATONAI MŰVELETEK TÁMOGATÁSA A NEMZETGAZDASÁG ERŐFORRÁSAI ÁLTAL.....	147
Katonai műveletek logisztikai támogatása	147
<i>A logisztikai erőforrások biztosítása.....</i>	<i>148</i>
A Magyar Honvédség különleges jogrend időszaki igényeinek tervezése.....	148
<i>Az Magyar Honvédség különleges jogrend időszaki igényeinek biztosítási módjai</i>	<i>150</i>
Védelmi célú tartalékolás.....	152
A lakosság válsághelyzeti ellátása.....	156
Befogadó Nemzeti Támogatás.....	158
Összefoglalás.....	162
ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS A KIBERVÉDELEMBEN	163
Kiberfenyegetések – kibervédelem.....	163
A kiberbiztonság helyzete Magyarországon	168
Új nemzeti kibervédelem	170
<i>Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról.....</i>	<i>170</i>
<i>Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvény</i>	<i>171</i>
Magyarország szövetségi szerepvállalása a kibervédelemben	173
Nemzetközi kitekintés	173
Magyar részvétel a NATO kibervédelmi munkájában	174
A NATO kibervédelmi cselekvési terve és a kapcsolódó döntéshozatal	175

<i>Magyarország szerepe az EU kiberbiztonsági munkájában</i>	177
<i>Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája</i>	178
<i>A magyar kormányzat szerepe a kibervédelemben az átfogó megközelítés jegyében.....</i>	180
<i>Az állam megjelenése az online világban</i>	181
<i>Fenyegetések a kibertérben</i>	182
<i>A biztonság és védelem eszközrendszere</i>	183
<i>A kiber-válságkezelés lehetséges struktúrája</i>	184
<i>Az eseménykezelő központok mint a hálózathibák szakosított intézményei</i>	186
<i>Együttműködés a létfontosságú szektorokkal az átfogó megközelítés jegyében.....</i>	187
<i>Nemzetközi beágyazottság.....</i>	188
<i>Gyakorlatok</i>	191
<i>Civil szerepvállalás a magyar kibervédelemben.....</i>	192
<i>Összegzés</i>	195
 <i>ÁBRÁK JEGYZÉKE.....</i>	197
 <i>JEGYZETEK</i>	199

BEKÖSZÖNTŐ

Tisztelt Olvasó!

Ma már talán közhelynek tűnik, ha a megváltozott biztonsági környezetről, korunk új típusú kihívásairól beszélünk. Az sem új keletű gondolat, hogy ezek megelőzése, kezelése a korábbi elképzelésekhez képest egészen más gondolkodásmódot, ha úgy tetszik új megközelítést igényel. Az alaptétel és feladat tehát adott, a megvalósítás hogyanját tekintve azonban még tág lehetőségek nyílnak új elképzelések, teóriák, gondolatok megalkotására. A jelen kiadvány egyike ezen kísérleteknek, amely a nemzetközi válságkezelésben már meghonosodott, ugyanakkor még formálódó stádiumban lévő, átfogó megközelítés elvét teszi a gondolkodás középpontjába.

A 21. században a biztonság hagyományos, kizárólag katonai típusú fenyegetésekre alapuló értelmezése már a múlté. „*A biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer*” állapítja meg Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, kitérve arra, hogy hazánk a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, illetve társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenzióját különbözteti meg. A hagyományos fegyveres konfliktus veszélye csökkent ugyan, de nem szűnt meg, tehát ezzel továbbra is számolni kell. Emellett azonban megjelent, felerősödött, illetve megváltozott számos régi és új kihívás, kockázat, valamint fenyegetés. Példaként említhető a demográfiai robbanás; az energiahordozók kimerülése; a víz, az élelem és a természeti erőforrások szükségessége; a környezetszennyezés; a globális felmelegedés; az instabil régiók, a működésképtelen államok, a migráció, a tömegpusztító fegyverek elterjedése; a fegyver- és kábítószer-kereskedelem; a nacionalizmus, az extrémizmus; a fundamentalizmus; a szervezett bűnözés; a nemzetközi terrorizmus, hogy csak a legjellemzőbbekről szóljak.

Az áttrendeződő nemzetközi, illetve nemzeti biztonsági rendszerek sajátossága, hogy e kockázati tényezők nem egymástól elkülönülten, hanem egyszerre, egymást erősítve jelennek meg. Ezért eleve kudarcra van ítélve minden olyan elképzelés, amely nem ezek együttes, összehangolt kezelését célozza meg. Természetesen mindez csak akkor valósítható meg eredményesen, ha a különböző válságkezelő civil és katonai képességek fejlesztését, alkalmazását, együttműködését ezen alapelvnek rendeljük alá. Hazánk, illetve a hozzánk hasonlóan, limitáltabb erőforrásokkal rendelkező, kisebb országok számára létfontosságú, hogy a rendelkezésére álló képességeket a lehető leghatékonyabban alkalmazzák. Mindez aligha képzelhető el az érintett ágazatok, kormányzati és nem kormányzati szervek együttes, összehangolt tevékenysége nélkül. Ezáltal csökkenthető az

erőket megosztó, gyengítő ágazati, szakmai rivalizáció, illetve megszüntethetők az egyes területeken jelentkező képességhiányok, továbbá felszámolhatók a felesleges és költséges képességbeli párhuzamosságok, duplikációk.

Ha számba vesszük az ország összes civil és katonai képességét, azokból egyfajta közös alapot képezünk, és a kialakult válsághelyzet jellegétől függően modulszerűen, rugalmas összetételben alkalmazzuk őket, közel kerülhetünk a kitűzött célhoz.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy ilyen mérvű, a nemzet erőforrásainak, képességeinek teljes spektrumára kiterjedő koordináció létrehozása és működtetése milyen szervezeti és strukturális rendszer létrehozását teszi szükségesé. A válasz egyszerű: semmilyen, mivel már létezik ilyen rendszer, amely nem más, mint a védelmi igazgatás rendszere. Azzal, hogy összefogja a legkülönbözőbb válságtípusokhoz tartozó szerveket, szervezeteket, magába foglalja az ország összes civil és katonai képességét, mintegy közvetítő közegként, katalizátorként szolgálhat az átfogó megközelítés megvalósítása érdekében.

A jelen kiadvány az átfogó megközelítés alapelveinek és elméleti alapjainak kifejtésén túl, kitekintést nyújt a megvalósítás egyes területeire is, mint például a nemzetközi stabilizációs és újjáépítési műveletek, a NATO Válságreaktív Rendszere és az azzal összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer, a kibervédelem, a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése és mozgósítása, valamint az egészségügy. Külön fejezet foglalkozik a felsőoktatás és az átfogó megközelítés kapcsolatával, mivel az ilyen jellegű gondolkodásmód és a hozzá tartozó szervezeti kultúra elsajátítását már az iskolapadban meg kell kezdeni. Ehhez kiváló háttérrel nyújt a Nemzeti Közszerződési Egyetemen megvalósuló integráció, amely civil közigazgatási, valamint rendvédelmi és katonai elemeket fog egybe.

A kiadvány egyes fejezetei külön-külön és összességükben egyaránt azt a szemléletet tükrözik, hogy az átfogó megközelítést – a tradicionális felfogástól eltérően – nem csak nemzetközi viszonylatban külföldön, hanem belső, nemzeti válságok esetén is célszerű alkalmazni.

A kiadványt ajánlom minden, a válságkezelés, az átfogó megközelítés, illetve a védelmi igazgatás iránt érdeklődő olvasó részére, illetve a felsőoktatási intézmények számára oktatás céljából.

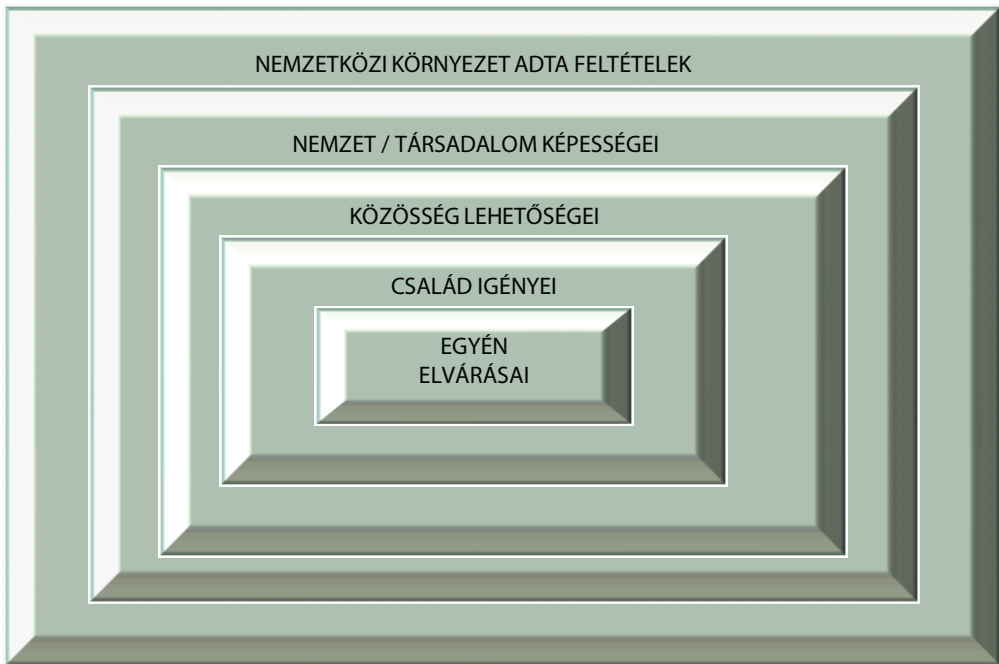
Dr. Dankó István
a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára

ELŐSZÓ

A téma aktualitása

A polgári-katonai-rendvédelmi együttműködés átfogó megközelítése minden érintett érdekeit szolgálja és a végrehajtás leghatékonyabb, leggazdaságosabb eszköze! Ezen megállapítást azért írtam a bevezetőm elejére és nem a végére, mert szeretném tényekkel és érvekkel alátámasztani ezt a nagyon fajsúlyos kijelentést. Ez a megállapítás alapgondolatként végigkíséri a teljes könyvet, hiszen az átfogó megközelítés filozófiájának honosítását éppen az az alapelv teszi indokolttá, hogy semmilyen új képesség megteremtését nem teszi szükségessé, csak a meglévő lehetőségek alkalmazásának filozófiája változik meg.

Magyarország a biztonságot átfogóan, valamennyi válságtípusra kiterjedően értelmezi, amelyet a Nemzeti Biztonsági Stratégia és a Nemzeti Katonai Stratégia is kifejezésre juttat. A 21. század új típusú kihívásai, fenyegetései komplex reagálást követelnek meg, amely az ország fegyveres védelme vonatkozásában a honvédelem komplex rendszerében valósul meg. *Komplex válságra komplex reagálás*, vagyis tiszta, egy szűk területre kiterjedő veszélyhelyzetre még a legegyszerűbb természeti katasztrófa esetén sem számíthatunk. Gon-



1. ábra. A biztonság dimenziói

Készítette: Dr. Tokovics József mérnök dandártábornok

doljunk például a Fukusimában bekövetkezett nukleáris katasztrófára, ami egy földrengés (cunami) következtében jött létre. Nemzeti vonatkozásban pedig példaként szolgál a 2013-as, minden eddigi csúcsot megdöntő dunai árvíz, ahol többek között kitelepítésekre, helikopterek alkalmazására, fertőzött területek mentesítésére is sor került.

Az egyének biztonságérzetének növekedése kihat a szűkebb környezeten át a társadalom teljes keresztmetszetére. Ahhoz, hogy a megfelelő biztonsági környezetet meg tudjuk teremteni, minden lehetséges eszközt fel kell használnunk. (lásd 1. ábra)

Az átfogó megközelítés érdekében kiemelt jelentőségű a civil-katonai együttműködés és koordináció, amely kétirányú folyamatként jeleníthető meg. Civil típusú válságok esetén a polgári hatóságok igényei és koordinálása mellett kell katonai képességeket alkalmazni, míg katonai típusú válságok esetén ez pontosan fordítva történik a biztonságos környezet fenntartása, illetve visszaállítása érdekében.

Egy „kertnyi országban” teljesen felesleges és pazarló minden szervezetnél a szükséges képességek önálló létrehozása, párhuzamosságok megteremtése és azoknak a fenntartásnál aránytalanul kisebb mértékben történő kihasználása. Egy adott képességtípust egy szervezetnél kell létrehozni, de azt a válság fajtájától függetlenül alkalmazni kell minden esetben.

Az átfogó megközelítés (*Comprehensive Approach*)

Az átfogó megközelítés az összes szükséges nemzeti, illetve nemzetközi polgári és katonai elem – beleértve a politikai, diplomáciai, gazdasági, pénzügyi, információs, szociális, gazdasági, kereskedelmi, katonai, stb. képességeket – együttes, koordinált alkalmazását jelenti a konfliktus megoldása érdekében. Nemzetközi szinten az elv megvalósítására irányuló törekvések már évekkel ezelőtt megkezdődtek. A NATO – amelyhez a szövetségi rendszeren belüli kötelezettségek alapján szinkronizálnunk kell saját válságkezelési rendszerünket – a rigai csúcsértekezletén már 2006-ban döntött az átfogó megközelítés elvének elfogadásáról. Majd a bukaresti NATO-csúcs döntött a Cselekvési Terv megalkotásáról 2008-ban. Ezt követően a strasbourg–kehli csúcstalálkozó a rendszeres és koherens polgári-katonai koordinációról határozott 2009-ben. Majd a fentiekben ismertetett dokumentumok alapján a NATO új Stratégiai Koncepciójának egyik sarokköve lett 2010-től az átfogó megközelítés, amelynek bevezetése 2012-től meg is kezdődött.

A fenti elv megvalósításának egyik gyakorlati példája az úgynevezett Stabilitizációs és Újjáépítési (*Stabilization and Reconstruction – S and R*) projekt, amelynek keretében civil képességekből álló készenléti erőket kíván a NATO létrehozni az általa vezetett műveletek területén a katonai feladatokkal párhuzamosan megkezdendő helyreállítási tevékenység végrehajtására. Iraki és afganisztáni tapasztalatok alapján ez volt a nemzetközi szervezet leggyengébb

eleme, amin feltétlenül változtatni kívánnak. Magyarország a 2013-as NATO képességsomagban már ilyen jellegű felajánlásokat is tett a Szövetség által kialakítandó készenléti erőkhöz.

A nemzeti és nemzetközi feladatok összhangjának megteremtése

Magyarországnak – mint a szövetségi rendszer teljes jogú tagjának – alapvető feladata a nemzeti kötelezettségek maradéktalan teljesítése mellett a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés is. Ennek keretében teljesítenie kell a NATO átfogó megközelítésének fő célkitűzéseit is, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- gyakoribb és közvetlenebb együttműködés a nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, EU, EBESZ, stb.)
- részvétel a NATO Átfogó Megközelítés Kiválósági Központ létrehozására vonatkozó portfólió elkészítésében
- a NATO-nak meg kell határoznia a polgári tervezési követelményeket (a katonai erőtervezési folyamathoz hasonlóan)
- polgári és katonai szakértői lista összeállítása
- közös képzési követelmények és rendszer kialakítása
- stratégiai cél egy telepíthető polgári-katonai Stabilizációs és Újjáépítő Erő (SRF) létrehozása (ez a 2014. évi képességcélok között már szerepel)
- előrelépés a NATO–EU közös tervezés és műveletek végrehajtása terén.

Az átfogó megközelítés nemzeti célkitűzéseit alapvetően a nemzetközi kötelezettségből adódóan és annak honosításával kezdtük el kidolgozni 2011-ben. A folyamat első lépéseként mi is meghatároztuk azokat a stratégiai célokat, amelyeknek teljesítése eredményeként a gyakorlatban is működő rendszer jön létre. Ezek a nemzeti célkitűzések az alábbiak:

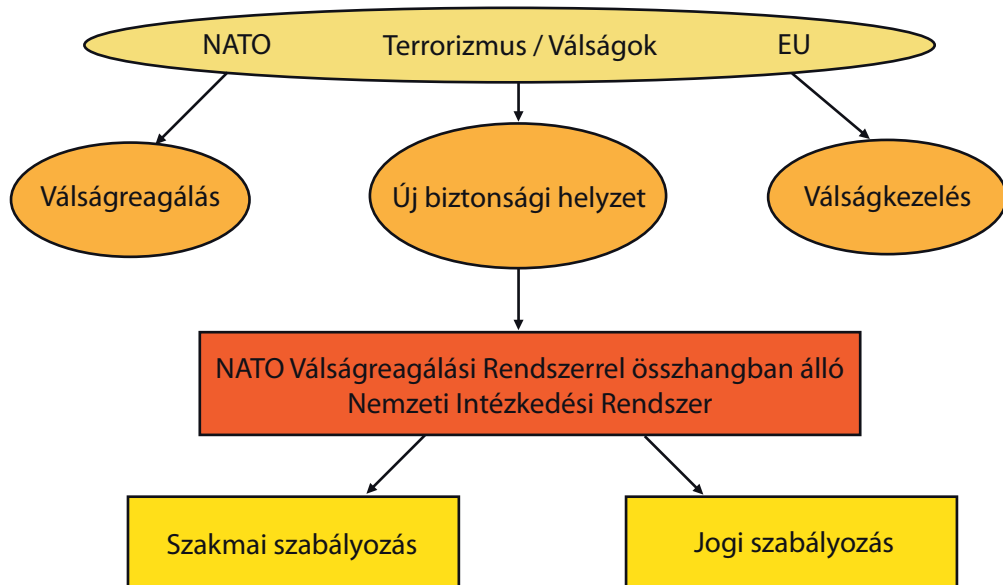
- a polgári-katonai-rendvédelmi együttműködés, mint alap
- cél a védelmi felkészítés társadalmazása, polgári képességek bevonása
- decentralizált képességek és centralizált döntéshozatal összhangjának megteremtése
- polgári képességek honvédelmi, illetve katonai képességek polgári célú komplex alkalmazása
- hatásalapú műveletekben, átfogó megközelítéssel megvalósuló honvédelmi stratégia
- a nemzeti önerő és a szövetségi együttműködés, mint két alappillér
- új kihívásokra való gyors reagálóképesség megteremtése.

A fenti célok teljesülésének eredménye: a honvédelmi feladatba bevont valamennyi érintett szervezet együttes, tervezett, koordinált és hatékony tevékenysége.

A nemzeti és nemzetközi kötelezettségek összhangjának megteremtése, valamint a hatékony válságkezelési mechanizmusok kidolgozása során a komp-

lexitás és a nemzetközi hatások figyelembe vétele alapvető célkitűzésként fogalmazódik meg. Ezzel összefüggésben, mint kiinduló helyzetet rögzíthetjük a végrehajtás során a következőket:

- A feladatban való részvételt mind nemzeti, mind nemzetközi szinten számtalan szereplő kezdeményezheti, és igényei alapján lehet a meglévő képességeket felajánlani, illetve alkalmazni. *Többcsatornás feladatok – egy nemzeti erőforrás.*
- A feladat tervezéséhez és végrehajtásához szükséges információkat nagyon sok forrásból kell összerendezni, és a szükséges döntés-előkészítési folyamatot valamennyi megszerezhető szakmai háttér-információval támogatni. *Többcsatornás adatbázis – egycsatornás nemzeti döntéshozatali folyamat.*
- A különböző nemzetközi szervezetek belső szabályozása, eljárásrendje és működési mechanizmusa is eltérő, amelyet meg kell feleltetni a nemzeti rendszer számára. Multifunkcionalitást kell biztosítani nemzeti szinten, és a szükséges rugalmasságot már a létrehozás időszakában garantálni kell. *Többféle nemzetközi szabályozás – egységes hazai értelmezés. (lásd 2. ábra)*



2. ábra. A nemzeti és nemzetközi feladatok összhangjának megteremtése

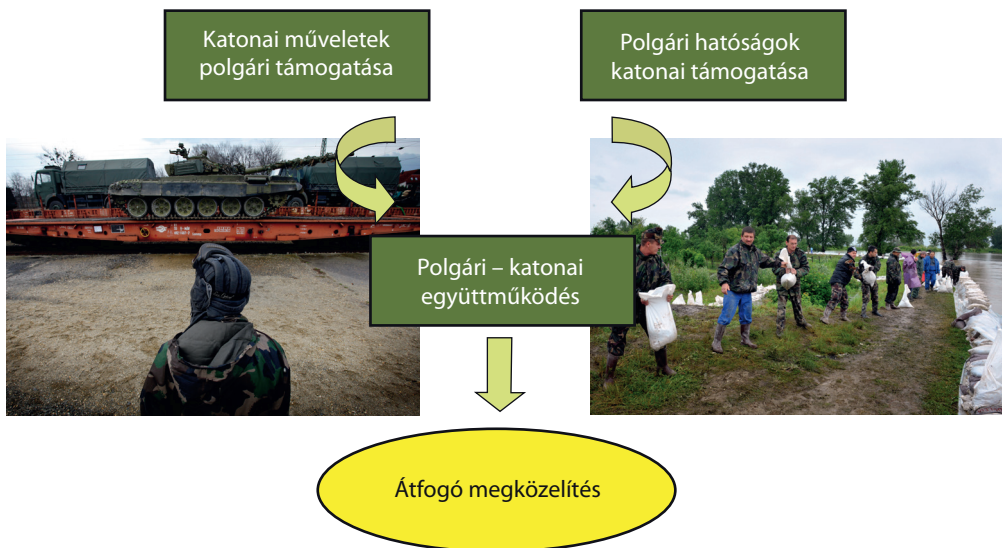
Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

A 2010. május–júniusi árvízi védekezés volt az első olyan gyakorlati feladat, amely rádöbbsentett bennünket arra, hogy egy válsághelyzetben az átfogó megközelítés filozófiájának alkalmazásával történő bevetésirányítás, a meglévő képességek koordinált alkalmazása az érintett szervezetek sokkal hatékonyabb tevékenységét tenné lehetővé. Ha röviden akarnám jellemezni az akkori helyzetet, akkor azt mondhatnám, hogy a védekezésben résztvevő polgári-katonai-

rendvédelmi szervek önállóan tették a feladatukat, és nem volt egy egységes, szervezett rendszer, beleértve a vezetés és végrehajtás szintjeit egyaránt. Ha részletesebben is megvizsgáljuk ezt a tapasztalatot, akkor az alábbi területeken látjuk a legkomolyabb hiányosságokat:

- vezetés-irányítási rendszer
- koordináció
- együttműködési rendszer
- jelentési rend
- informatikai támogatás
- logisztikai támogatás
- végrehajtó erők alkalmazása
- felkészítés, kiképzés
- pénzügyi feltételrendszer.

Az eltérő szakmai kultúrák, a szervezetenként különböző feltételrendszer, valamint a felkészítés és kiképzés sajátosságai miatt leginkább az ágazati rivalizáció, és nem a központi koordináció volt a tevékenységre a legjellemzőbb. A 2013. júniusi – minden eddigi rekordot megdöntő – dunai árvíz idején a korábbi tapasztalatok alapján olyan kormányzati szintű összefogás volt tapasztalható, amely az átfogó megközelítés jelenlegi stádiumban való megjelenítésének egyik legjobb példája. *Komplex válságokra komplex válasz – átfogó megközelítés (lásd 3. ábra)*



3. ábra. Az átfogó megközelítés nemzeti megvalósítása a támogató és támogatott szempontjából a különböző típusú válsághelyzetekben.

Készítette: dr. Keszely László eszredes, letöltés dátuma: 2011. augusztus 3.

A honvédelem komplex rendszere

A honvédelmi törvény¹ (Hvt.) 1.§-a alapján a honvédelem nemzeti ügy, amely-lyel összefüggésben Magyarország a saját erejére, nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít. Ez azt jelenti, hogy a honvédelem komplex rendszerében mindenkinek (államigazgatási szervek, önkormányzati szervek, vállalkozások, életkortól függően az egyes állampolgárok) van honvédelmi feladata. Ezek együtt adják a nemzeti önerőt, amely a honvédelem elsődleges pillére, és amelyet kiegészítenek a szövetségi kötelezettségből eredő feladatok.

A minisztériumoknak a honvédelem ágazati vezetése-irányítása tekintetében kiemelkedően fontos szerepük van. A honvédelemhez a katonai képessé-
gen kívül civil képességek is hozzájárulnak, amelyek különböző tárcák hatás-
körébe tartoznak (pl. polgári védelem: Belügyminisztérium, gazdaság védelmi
célú felkészítése: Nemzetgazdasági Minisztérium).

A honvédelem a nemzet önerejére és a NATO-szövetségen belüli kollektív vé-
delemre épül. A védelmi és biztonságpolitikai alapdokumentumaink (Nemzeti
Biztonsági Stratégia, Nemzeti Katonai Stratégia) és a honvédelemre vonatkozó
jogszabályaink (Alaptörvény, Hvt. és annak végrehajtási rendelete²) rögzítik az
állam, az önkormányzatok, a gazdasági szereplők valamint a honvédelemben



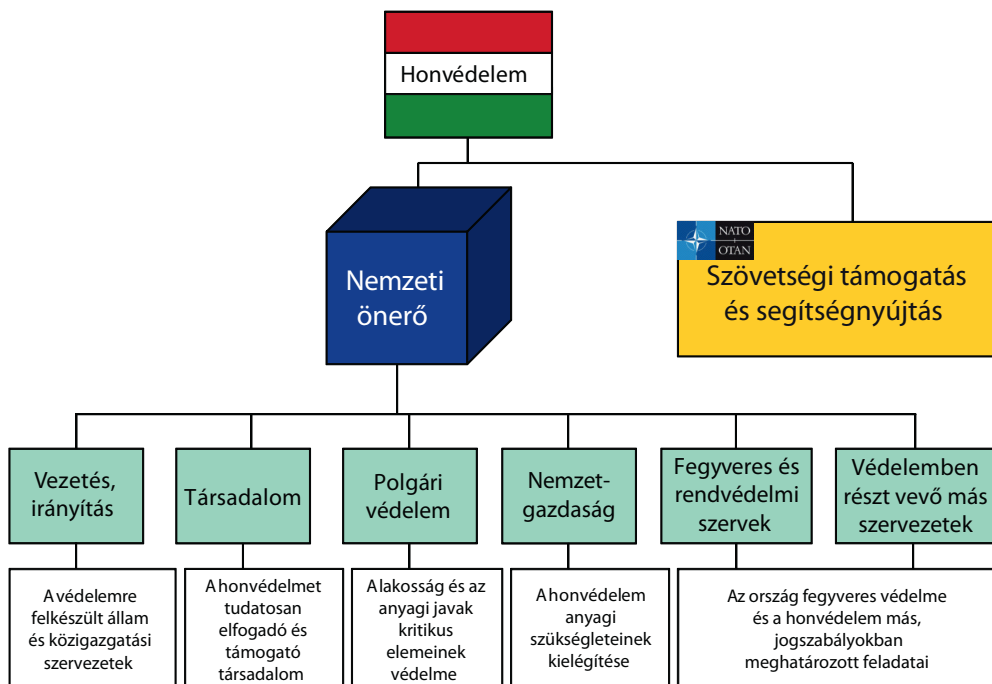
4. ábra. A honvédelem rendszerének elemei

Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

közreműködő szervek feladatait. Természetesen ezek a feladatok a biztonsági kihívások és kockázatok időszakos változásait követve mindig új és új tartalmat hordoznak. A biztonság- és védelempolitika a különböző kormányzati intézmények közös feladata. A hon védelme a rendelkezésre álló valamennyi erő és eszköz, a nemzeti és szövetségi erőfeszítések integrált, komplex, koordinált alkalmazásával, egységes kormányzati irányítással valósul meg. (lásd 4. ábra)

Amint arra a fentiekben már utaltam, a honvédelem nemzeti ügy! Ezzel a deklarációval kezdődik a honvédelmi törvény. Anélkül hogy belemennénk a részletekbe, már ebből a mondatból is kiderül, hogy a honvédelem nem egyedül a Magyar Honvédség vagy a Honvédelmi Minisztérium feladata. Hazánk a biztonságot, illetve a honvédelmet komplex módon értelmezi. Ennek megfelelően a honvédelem jóval többet jelent, mint az ország fegyveres, katonai védelme, annál tágabb, összetettebb fogalom.

A katonai feladatokon és a Magyar Honvédség fegyveres erején túlmenően a honvédelem rendszerébe számos civil feladatrendszer, illetve képesség tartozik, amelyek irányítása, felügyelete megoszlik a kormány és az egyes ágazatok között. A honvédelmi feladatok eredményes végrehajtása megköveteli a strukturális háttér kialakítását is. E célból a honvédelmi törvényben és annak végrehajtási rendeletében a Kormány meghatározta, hogy minden minisztériumban, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szerveknél sajátos szerve-



zeti elemet kell létrehozni, amely a honvédelemmel foglalkozik, megfelelően képzett szakemberekkel. Ezek nélkül nem beszélhetünk hatékony honvédelemről. (lásd 5. ábra)

Az állami szerveken kívül a társadalom számos más szegmense is rendelkezik honvédelmi feladatokkal. Ide tartoznak a honvédelmi törvényben meghatározott, honvédelemben közreműködő szervek, valamint a személyes szolgálat kötelezettsége alapján az egyes állampolgárok és a gazdálkodó szervezetek.

Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás kapcsolata

Az eddig leírtakból is jól látható, hogy a társadalomnak nincs olyan része, olyan tagja, amely valamilyen formában ne kapcsolódna az ország honvédelméhez. Ezért különös gondot fordít a Honvédelmi Minisztérium arra, hogy kapcsolatot létesítsen és tartson fent a társadalom civil és katonai oldala között. Ennek egyik legfontosabb eszköze a honvédelmi igazgatás rendszere, amely egy összekötő híd szerepét játssza a két oldal között. A honvédelmi igazgatás kormányzati koordinációjának hatékonyabbá tétele érdekében 2012. január 1-jei hatállyal a Kormány rendeletben a honvédelmi miniszter felügyelete alatt tevékenykedő központi hivatallá alakította a HM Védelmi Hivatalt, amely felelős a Kormány, illetve a honvédelmi miniszter által az ország védelmi felkészítése és a honvédelmi igazgatás feladatrendszerében hozott döntések előkészítéséért, valamint a döntések végrehajtásának koordinációjáért.

E feladatrendszerből szeretnék kiemelni a teljesség igénye nélkül néhány olyan tevékenységet, amely kapcsolódik az átfogó megközelítés témaköréhez.

- A *válságkezelés* tekintetében, az utóbbi három évben több területen is sikerült előrelépünk az átfogó megközelítés elvei mentén. Hosszú egyeztetéseket követően 2011 végén a Kormány elfogadta a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszerről szóló rendeletet. Így – hat év mulasztásos jogsértést követően – hazánk teljesítette egyik fontos szövetségi kötelezettségét azzal, hogy a NATO válságreakálási intézkedéseinek rendszerét adaptálta a hazai jogrendbe. A Szövetségi kötelezettségen túl nemzeti érdek is a NATO Válságreakálási Rendszerével kompatibilis rendszer működtetése. A következő lépés 2013-ban a hazai jogszabályainknak megfelelő egyes nemzeti intézkedések tervezeteinek kidolgozása, amelyek majd egy Gyűjteménybe kerülnek. A Gyűjtemény által olyan intézkedéskészlet áll majd rendelkezésre, amelyeket előre kidolgoztunk és amely tekintetében megállapodtunk. Mindez rendkívül felgyorsítja a döntés-előkészítés és a döntéshozatal folyamatát egy válsághelyzet esetén. Magyarország minden évben részt vesz a NATO politikai döntéshozatalát szimuláló válságreakálási gyakorlatán

(CMX), amelynek célja a Szövetség, illetve a tagállamok politikai-katonai döntéshozatali rendszerének tesztelése, gyakoroltatása. A CMX-11 és CMX-12 gyakorlatok nemzeti feladatairól és a gyakorlatról tájékoztató hangzott el a közigazgatási államtitkári értekezleten és a Kormány ülésén, vagyis a valós döntéshozók bevonásra kerültek, amely példaértékű a NATO-tagállamok között. Ez olyan kezdeményezés, amelyet hagyományteremtési céllal mindenképpen folytatni érdemes.

- *A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése* terén kiemelkedő jelentőségű feladat lenne a gazdaságbiztonságról szóló korszerű szabályozás megalkotása. 2012-ben az NGM irányításával elkészült az erre vonatkozó koncepció, 2013-ban pedig szeretnénk kidolgozni a gazdaságbiztonságról szóló törvényjavaslatot. Ezzel összefüggésben a HM tárcá áttekintette a minősített időszakai honvédelmi igények kielégítésének kérdéskörét és egy javaslat csomagot fogalmazott meg, amely a korábban csak virtuális képességen alapuló lehetőségeket valós tartalommal és valós képességekkel töltené meg. Ennek első lépéseként, még 2013-ban kezdeményezni fogjuk a gazdaságpolitikáért felelős miniszternél a gazdaság minősített időszakai teljesítőképességéről szóló felmérés és jelentés elkészítését. A védelmi tartalékolás stratégiája elavult, a tartalékok szerepe leértékelődött. A tartalékok szétszórtnak, különböző fenntartó, kezelő szervezeteknél állnak rendelkezésre. Ezért szükségesnek tartjuk a különböző tárcák kezelésében lévő Állami Céltartalékok felülvizsgálatát, a racionalizálási, integrálási lehetőség megfontolását.
- Az egyes konkrét feladatokon túl általános tendenciaként is fontosnak tartjuk *a civil, rendvédelmi és a katonai szféra közötti széles körű együttműködést*. A megváltozott biztonsági környezetben a katonai és civil kihívások nem választhatók szét élesen. A komplex válságok komplex kezelést igényelnek, amely csak a két oldal képességeinek együttes, koordinált bevonásával végezhető eredményesen. E szemlélet legmarkánsabb hozadéka, hogy felszámolhatók a képességhiányok, illetve megszüntethetők a felesleges duplikációk, amely összességében költséghatékonyabb működést eredményez. A válságkezelésben az átfogó megközelítést, vagyis a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazásának elvét vallja az ENSZ, a NATO és az Európai Unió, továbbá az államok többsége, ezért e törekvésünk illeszkedik a nemzetközi tendenciákhoz. Rendkívül fontosnak tartjuk tehát a jelenleg meglévő együttműködési formák fenntartását, illetve továbbfejlesztését és kibővítését. Az együttműködésnek nem csak a végrehajtás során kell megvalósulnia, hanem a képzés, kiképzés, tervezés, megelőzés, valamint a helyreállítás és a tapasztalatok feldolgozása fázisában is. A civil társadalom felé történő kapcsolattartást elsődlegesen a védelmi igazgatás rendszerén keresztül tudjuk és kívánjuk megvalósítani.

Az ország fegyveres védelmi tervében meghatározottak érdekében a központi államigazgatási szervek – a HM Védelmi Hivatal koordinálása mellett – adott esetben áttérnek a különleges jogrend szerinti vezetési rendre és végzik az ország honvédelmével (a Magyar Honvédség katonai műveleteinek támogatásával) kapcsolatos feladatokat. A HM bázisán aktivizálják a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot (HIKOM), amely a katonai műveletek civil és rendvédelmi támogatásával kapcsolatos kormányzati döntések előkészítését végzi, valamint azok végrehajtásának tárcaközi koordinációját. A HIKOM összehangolja a NATO válságreakálási rendszer, illetve a nemzeti intézkedések bevezetésével és kezdeményezésével kapcsolatos feladatokat.

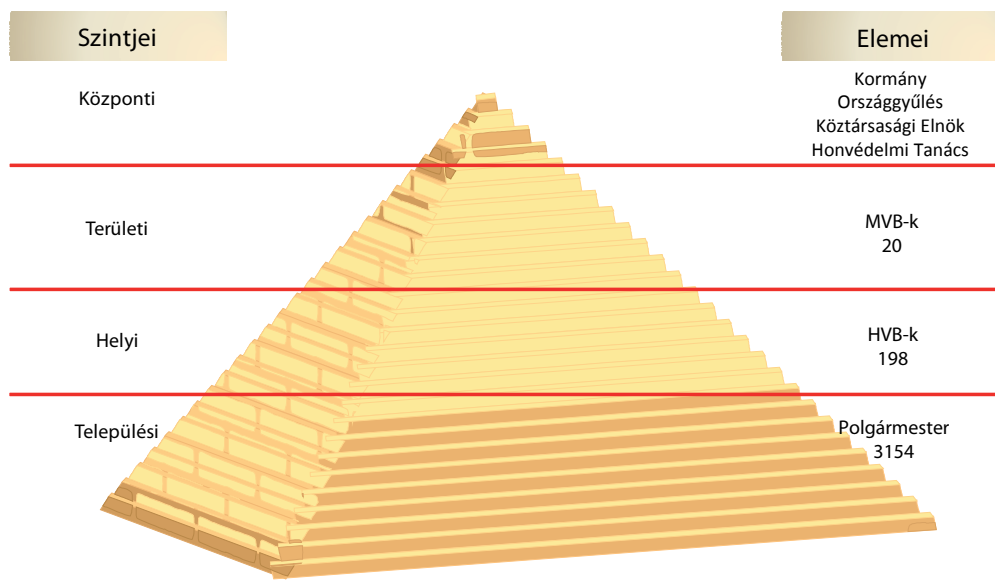
A rendvédelmi szervek nemzetbiztonsági, rendészeti, terrorizmus elhárításával kapcsolatos, polgári védelmi és migrációs feladatokat látnak el. A honvédelemben közreműködő szervek többek között támogatják a Honvédség egyes feladatainak végrehajtását, továbbá részt vesznek a lakosság tájékoztatásában és a humanitárius segítségnyújtásban.

A védelmi igazgatás szintjei és elemei

A védelmi igazgatás megújítása előtt az első feladatunk az volt, hogy átvilágítottuk a védelmi igazgatás, a védelmi felkészítés teljes rendszerét. Ez a vizsgálat rámutatott arra, hogy a 20 évvel ezelőtt létrehozott rendszer az elmúlt két évtizedben tulajdonképpen semmilyen változtatásokon nem ment át, tehát úgy működött, abban a formában, azzal a belső tartalommal, ahogy azt 1990-ben létrehozták. Konkrét tényekről sem vett tudomást, például úgy suhant el a feje fölött a NATO-csatlakozás 1999-ben, hogy a szele meg sem érintette a rendszert. Ez nyilván magával hozta, hogy hozzá kellett nyúlni. Ugyanakkor az is kiderült, hogy nagyon sok olyan lehetőség is rejlik ebben a védelmi igazgatási rendszerben, amit nem használtunk ki, valamint nagyon sok olyan erénye is van, amit nem szabad megváltoztatni.

Ezért a „hágyomány és megújulás” jelszavát a zászlónkra tűzve kezdtünk bele a változtatásokba, figyelembe véve, hogy olyan szabad kapacitások és lehetőségek is vannak a meglévő rendszerben, amit feltétlenül hasznosítani kell. Ezt követően meghatároztuk azokat a feladatokat és prioritásokat, amiket végre kívántunk hajtani, és úgy gondolom, hogy ezeknek a célkitűzéseknek az elmúlt három évben meg is feleltünk.

Az elmúlt évek jelentős változásokat hoztak a védelmi igazgatás struktúrájában és működésében. A legnagyobb átalakulás a jogszabályi környezetben, valamint területi és helyi szinten ment végbe. Követve a közigazgatás átalakításának azon alapelvét, hogy állami feladatot állami szervek lássanak el, a védelmi igazgatás területi feladatait 2012 januárjától a megyei kormányhivatalok hajtják végre. A megyei védelmi bizottságok (MVB) elnö-



6. ábra. A védelmi igazgatás szintjei és elemei

Készítette: Terecskei Tibor

ki funkcióját 2013. január 1-től a megyei közgyűlés elnöke helyett a kormány megbízott látja el. A bizottságok a Kormány irányítása alatt működnek. A megyei és fővárosi védelmi bizottságok elnökei, a kormány megbízottak a bizottság közreműködésével biztosítják a különleges jogrend különböző időszakaiban az illetékes döntéshozó által elrendelt rendkívüli rendszabályok területi szintű végrehajtását. A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok honvédelmi feladatainak végrehajtását. (lásd 6. ábra)

A megyei bizottságok mintájára 2013. január 1-jével a járási kormányhivatalok bázisán működnek a helyi védelmi bizottságok (HVB), amelyeknek elnöki funkcióját a járási hivatal vezetője látja el. Nagyon fontos új elem, hogy mindkét szinten honvédelmi elnökhelyettesek segítik az elnökök honvédelmi jellegű feladatainak végrehajtását. Helyi szinten az elnökhelyettesi beosztást Önkéntes Művelési Tartalékosok látják el, akiket rendszeresen aktivizálnak, és ők hajtják végre a funkciójukból adódó feladatokat. Természetesen a polgármesterek feladatai, hatás- és jogköre továbbra is gyakorlatilag változatlan maradt, és mint igénybevevő hatóság jogosultak a saját, illetve a központi igények kielégítésének elrendelésére és annak biztosítására.

A védelmi igazgatás átalakításának célja az egységes állami követelmény-támasztás, vezetés-irányítás és ellenőrzés megvalósítása, illetve az egységes működési struktúra kialakítása volt. Ezzel jelentősen növelhető a hatékonyság és a feladatok végrehajtásának szakmai színvonala, és nagy részben meg-

oldódnak azok a problémák, amelyek a korábbi időszakok válsághelyzeteiben jelentkeztek (például a korábbiakban hivatkozott 2010. május–júniusi árvíz idején). A védelmi igazgatás rendszerének átalakításával a működés új típusú kereteiben:

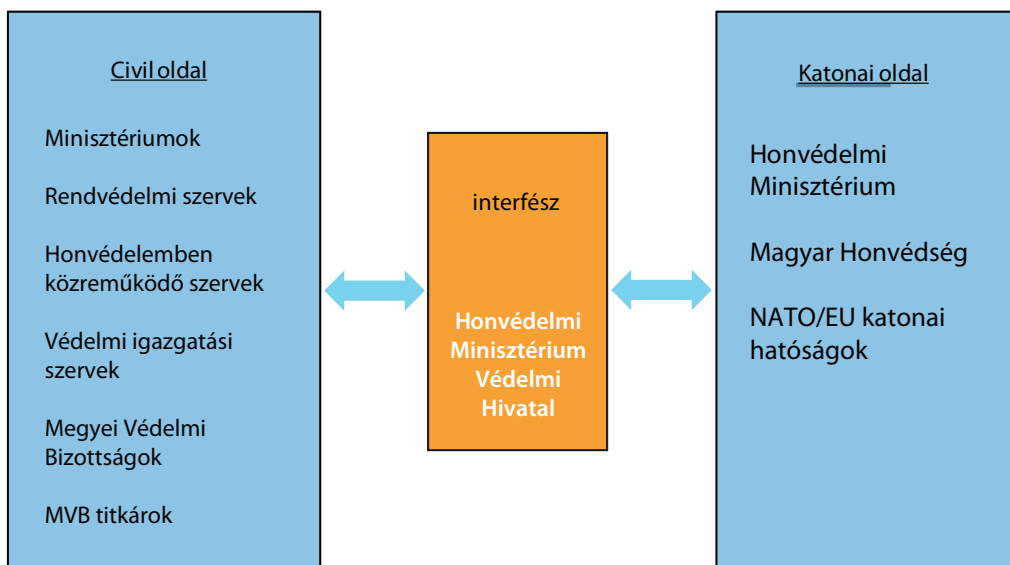
- az MVB-k, a HVB-k intézkednek a közigazgatás különleges jogrendi időszakra történő áttéréséről, gondoskodnak a közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések végrehajtásáról
- biztosítják a hadkötelezettség bevezetésével összefüggésben a sorozás és behívás helyszíni, egészségügyi és rendőri feltételeit
- elrendelik az MH és a rendvédelmi szervek részére kijelölt objektumok igénybevételét, a szükséges szolgáltatások teljesítését; különleges jogrend kihirdetését követően megszervezik és biztosítják a lakosság kiemelt és ki-egészítő fogyasztási cikkekkel történő ellátását
- a katonai műveletek polgári támogatása keretében megszervezik a honvédelmi munkakötelezettség teljesítését
- végzik az ország működőképességének fenntartása érdekében a kulcsfontosságú beosztásban lévő személyek és szervezetek meghagyásával kapcsolatos feladatokat
- tervezik, szervezik és irányítják a fegyveres összeütközések polgári védelmi feladatainak végrehajtását, a lakosság tájékoztatását, a kitelepítés és befogadás feladatait
- a Genfi Konvencióval összefüggésben szervezik a kulturális javak védelmét
- az MH és a rendőrség kijelölt erőinek közreműködésével biztosítják a létfontosságú infrastruktúra elemeinek védelmét.

Ezt a feladatmegosztást a védelmi igazgatás keretében szervezett „Fejér-12” gyakorlaton a Móri Helyi Védelmi Bizottság és Bakonyesernye település bázisán ki is próbáltuk, és a teszt beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Az új rendszer a gyakorlatban is jól vizsgázott, hiszen 2013 júniusában valamennyi Dunamenti járás helyi védelmi bizottságának honvédelmi elnökhelyetteseit a kéthetes védekezés időszakára aktivizáltuk, bevonulásukat követően pedig például megállták a helyüket és segítették a felkészülési, valamint védekezési munkákat a helyszínen.

A honvédelmi igazgatás központi döntés-előkészítését és a végrehajtás szakmai koordinálását ellátó szerv a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal (HM VH), amely végzi (lásd 7. ábra):

- a minisztériumi és területi szintű védelmi igazgatási *döntések elkészítésének és végrehajtásának koordinálását*
- a honvédelmi miniszter nevében a megyei védelmi bizottságok működése feletti *szakmai felügyeletet*
- a honvédelmi felkészítés *feladatainak koordinálását* az átfogó megközelítés szemléletével, a védelmi feladatok társadalmazásával
- a *honvédelmi igazgatás* rendszerének fejlesztését és fenntartását

- a HT és a Kormány *különleges jogrendi időszakra* vonatkozó működési feltételeinek biztosítását szolgáló rendelkezések kidolgozását, döntésre történő előkészítését, végrehajtását
- a különleges jogrendben alkalmazandó *rendkívüli intézkedések* kidolgozását
- a NATO *válságreakálási rendszerével* összhangban levő Nemzeti Intézkedési Rendszer (NIR) kialakítását
- a nemzetközi *válságkezelési gyakorlatok* (CMX, CME, CMX-CME) védelmi igazgatást érintő feladatainak végrehajtását
- a *polgári veszélyhelyzeti tervezés* és a létfontosságú *infrastruktúra védelmi feladataiban* a honvédelmi érdekek érvényesítését
- a *befogadó nemzeti támogatás* kormányzati feladatainak koordinációját.



7. ábra. A Védelmi Hivatal szerepe az átfogó megközelítés alapú koordináció végrehajtásában
Kormányzati koordináció

Készítette: dr. Keszely László ezredes

A Hvt. 22. §-a értelmében a honvédelemért felelős miniszter összehangolja a honvédelemben részt vevő szervek honvédelmi feladatokra történő felkészítését és felügyeli tevékenységüket. Annak érdekében, hogy a honvédelmi feladatok ellátása minden tárcánál és országos hatáskörű szervnél, valamint a honvédelemben közreműködő szervezeteknél megfelelő módon biztosított legyen, két megoldást javasolunk, egy szervezeti, illetve egy szakmapolitikai jellegű megoldást.

A szervezeti megoldás lényege, hogy a Honvédelmi Minisztérium állományából minden minisztériumhoz vezényeljenek egy-egy főt a honvédelmi feladatok ellátásának elősegítése céljából. Ezt alkalmazzuk jelenleg a stratégiai fontosságú tár-

cáknál (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma), és beváltotta az eredeti elképzeléseket, ezért indokoltnak tarjuk, és szeretnénk a többi tárca megerősítését is egy-egy szakemberrel, aki a honvédelem érdekeit képviseli.

A szakmapolitikai megoldás a NATO és az EU által széles körben alkalmazott átfogó megközelítés elvének gyakorlati alkalmazása lehetne. Az átfogó megközelítés jegyében, a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása jelentheti a komplex válsághelyzetek rendkívül gyors és hatékony megoldását. Ennek érdekében célszerű az ágazatok bevonásával közös adatbázisok, képzési, kiképzési, valamint tervezési rendszerek kialakítása, az egyes tárcáknál lévő képességek összehangolása, a duplikációk kiküszöbölése, a tárcaközi együttműködés erősítése.

A két megoldási lehetőség együttes és fokozott bevezetése – először csak a stratégiai partner tárcáknál, majd a lehetőségek függvényében mindenhol – biztosíthatja a honvédelem összkormányzati jellegének megjelenítését és a feladat maradéktalan végrehajtását.

A válsághelyzeti igények tervezésének rendszere

Az átalakítás részeként szintén felülvizsgáltuk a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének, a Magyar Honvédség különleges jogrendi időszakokra vonatkozó igények tervezési rendszerét, valamint a felhasználni szükséges tervezett erőforrások kielégítésének rendjét. Az átvilágítás azonnali lépéseket indukáló eredményt hozott. Ennek az állami irányítás széles vertikumát érintő feladatnak a szabályozási és tervezési rendszere hatálytalan, illetve elavult. Felbomlott a különleges jogrendi gazdaságvédelmi, illetve honvédelmi tervezés, a követelménytámasztás, a felelősségi és hatásköri rend, az igények kielégítése, a kapacitások lekötése, a vissza-, illetve lebiztosítás, az importbeszerzések élet-szerű tervezése, a szerződéskötéseket követő ellenőrzések egységes rendszere.

Más jelentős területekkel összhangban (válságkezelés, műveleti alkalmazás, katasztrófák elleni védekezés, gazdaságbiztonság, tartalékolás, létfontosságú infrastruktúra védelme, stb.), a védelmi igazgatás újjászerveződő keretében, a formálódó átfogó, polgári és katonai erőforrásokat koordináltan felhasználó koncepció mentén a rendszer az elvárásoknak megfelelő módon átépíthető, költséghatékonyan finanszírozható.

A védelmi igazgatásban minden állami és önkormányzati szerv, sok önkéntes szervezet és maga a lakosság is tevékeny szerepet játszik. A honvédelem szerteágazó feladatait csak akkor lehet sikeresen megoldani, ha az abban részt vevő valamennyi szervezeti elem végzi a saját felelősségi körébe tartozó részfeladatokat. Mindezen feladatok koordinált végrehajtásáért országos szinten a Kormány, területi szinten a megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi szinten a helyi védelmi bizottság, míg a településeken a polgármester a felelős. A védel-

mi igazgatási szervekhez telepített jog- és hatásköröknek megfelelően valósul meg az országos hatáskörrel rendelkező szervek központi, illetve területi egységeinek irányítása, a közöttük való együttműködés megszervezése.

Összegzés

Az eddig elmondottakból következik, hogy a honvédelmi igazgatás sikerének záloga a civil, a rendvédelmi és a katonai szervezetek hatékony együttműködése. A honvédelmi feladatok végrehajtásában Magyarország többek között a Magyar Honvédség felkészültségére, a rendvédelmi és más szervek közreműködésére, az állampolgárok elkötelezettségére és áldozatkészségére épít. Így több válsághelyzetben is megvalósult az a fajta civil-rendvédelmi-katonai együttműködés, amelyre láthattunk példákat a rendőrség, a polgári védelem, a honvédség és a vízügy gyakorlati, közösen végrehajtott tevékenysége során. Míg a valós életben ezt a katasztrófavédelmi feladatok ellátása kapcsán tapasztalhattuk meg legtöbbször, más prioritások mentén, de hasonlóképpen valósul meg a honvédelmi feladatok végrehajtása során is.

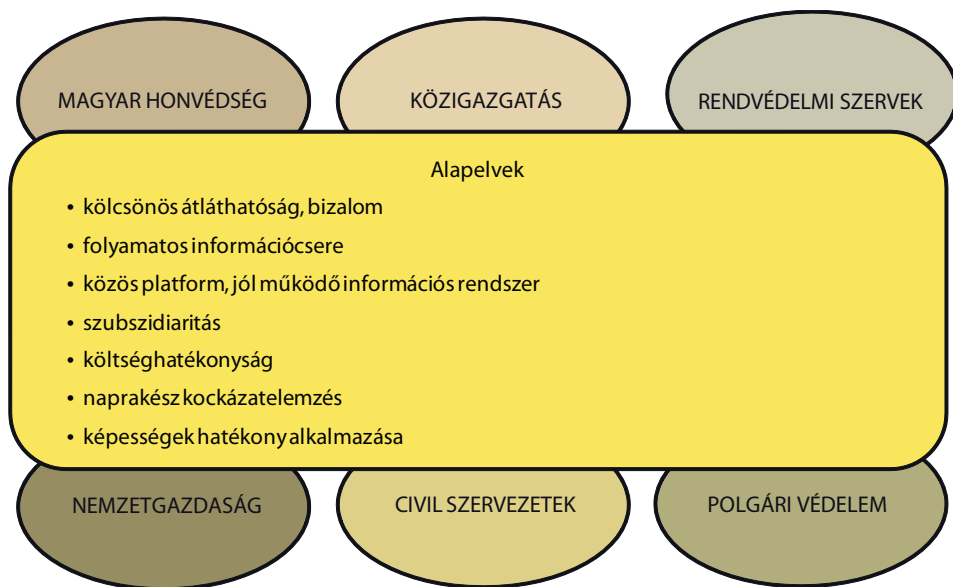
Engedjék meg, hogy zárásként még egy gondolatot kifejtsek. Az állampolgárok öngondoskodásának megteremtése és hosszú távú fenntartása nélkül nem lehet kellően hatékony a védelmi igazgatás rendszere sem. A korábbiakban már hivatkoztam a honvédelmi törvényre, amely szintén rögzíti az állampolgárok felelősségét. Sem a kormányzati, sem az önkormányzati, sem pedig az önkéntes szervezetek nem rendelkeznek olyan képességekkel, amelyek korlátlan erőforrások felett rendelkezve helyettesíteni tudnák az állampolgárok öngondoskodási képességét.

Újra meg kell határozni, hogy meddig terjedhet ki az állam felelőssége (akár kormányzati, akár területi, vagy helyi szinten) a lakosság védelme érdekében, és melyek azok a feladatkörök, amelyeket polgári védelmi kötelekekbe szervezve, vagy akár a települési önkormányzat koordinációja mellett önerőből végez a lakosság saját mentése érdekében. Az elmúlt évek katasztrófavédelmi helyzetei élesen bizonyították, hogy ezen a téren jelentős szemléletváltásra van szükség. Honvédelmi típusú válsághelyzet kialakulása esetén a lakossági öngondoskodás még nagyobb szerephez jut, hiszen a válság térben és időben jóval nagyobb kiterjedésű lehet, így – ellentétben a katasztrófavédelmi helyzetekkel – az állami erőforrások csak korlátozottan állnak majd rendelkezésre és azok összpontosítása sem mindig lehetséges.

A HM Védelmi Hivatal koordinációja mellett 2011-ben megkezdődött az a munka, amely az átfogó megközelítés filozófiájának nemzeti adaptációjára irányul. Ez egy hosszabb folyamat, amely jelentős erőfeszítéseket igényel valamennyi érintettől. Ennek ellenére már bizonyos részsikerekről is beszámolhatunk. Az ezen a területen eddig végzett feladataink az alábbiakban foglalhatók össze:

- a 1105/2011. (IV. 22.) Korm. határozat I. melléklet, 2. pont a) alpontjában meghatározottak alapján elkészítettük „a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásáról” szóló koncepciót
- a 2013. évi NATO felajánlások keretében Magyarország megjelent egy *Stabilizációs és Újjáépítési (S and R)* civil-rendvédelmi-katonai képességesomaggal, amely elfogadásra került, alkalmazása 2014-től várható
- 2013 júliusában a Kormány elfogadta a koncepció alapján összeállított *Akciótervet*, amely az átfogó megközelítés 2013–2016. évi feladatainak végrehajtására vonatkozik.

2016-ig szeretnénk elérni, hogy valamennyi érintett az alábbi alapelvek mentén működő átfogó megközelítési mechanizmussal rendelkezzen (lásd 8. ábra):



8. ábra. Az átfogó megközelítés alapelvei

Készítette: dr. Keszely László ezredes

A honvédelmi igazgatás rendszere jelenleg is képes a kialakult helyzet jellegének és intenzitásának megfelelő szinten aktivizálni a válságkezeléséhez szükséges civil és rendvédelmi képességeket és összehangolni azok egymás közötti, valamint a Magyar Honvédséggel együtt történő alkalmazását. A kohézió és a koordináció további növelése érdekében – a NATO és EU tendenciákkal összhangban – azonban a jövőben adaptálni kell az átfogó megközelítés elveit a civil-katonai-rendvédelmi képességek még hatékonyabb és összehangoltabb alkalmazása során.

*Dr. Tokovics József mérnök dandártábornok
a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hírcatal főigazgatója*

I. RÉSZ

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÁLTALÁNOS ELMÉLETI
ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI A NEMZETI
ÉS NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSBEN,
VALAMINT AZ OKTATÁSBAN

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ELMÉLETI ALAPJAI

A biztonság átfogó értelmezése

Napjainkban az átfogó megközelítés számos összefüggésben használt, sokszor egymástól eltérő tartalommal megtöltött vagy különböző módon interpretált, de kétség kívül széles körben elterjedt, mondhatni „divatos” kifejezéssé vált. Ezek után nem meglepő, hogy egységes, a szakmai körök széles konszenzusát bíró definícióról jelenleg még beszélni sem lehet. 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 többé-kevésbé egyet lehet érteni, hogy a hidegháború utáni időszakban egyre inkább elterjedté vált nemzetközi válságkezelő műveletekhez köthető. A nemzetközi válságkezelés gyakorlata során jelentkező több negatív tényező indíttatta a válságkezelés szereplőit az átfogó megközelítés 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 optimálisnál alacsonyabb gazdaságosságra vezetett. E jelenségek összességükben alacsony sikerskálát eredményeztek.³

Az átfogó megközelítés tehát valahol a válságok, illetve a válságkezelés elméletében és gyakorlatában, pontosabban az azokban bekövetkezett radikális változásokban gyökerezik. E változások elsődleges kiváltó oka pedig világszerre a biztonságpolitika átalakulása, illetve ennek következtében a nemzetközi és nemzeti biztonságfelfogásban létrejött gyökeres fordulat.

A nemzetközi kapcsolatok realista képviselői az 1940-es évek végén a biztonságot olyan fogalomként definiálták, amely szorosan kapcsolódik az államok közötti konfliktusokhoz és háborúkhoz, a fegyveres erővel való fenyegetéshez és a fegyveres erők alkalmazásához. A biztonság elsődleges alanya az állam, amely szuverenitását, területi integritását védi. Az állam biztonságát minden fenyegeti, ami az erőszak-alkalmazási monopóliumát veszélyezteti (pl. külső agresszió, belső lázadás), és az állam fennmaradásáért bármilyen eszköz felhasználhat. A realisták a külső és belső biztonságot élesen elválasztják egymástól, az ezek biztosítására hivatott szervezeteknek – úgymint honvédség, illetve rendőrség – rendeltetése, funkciója más és más. Ez tulajdonképpen a biztonság szűk, hagyományos – katonai és államközpontú – értelmezése.

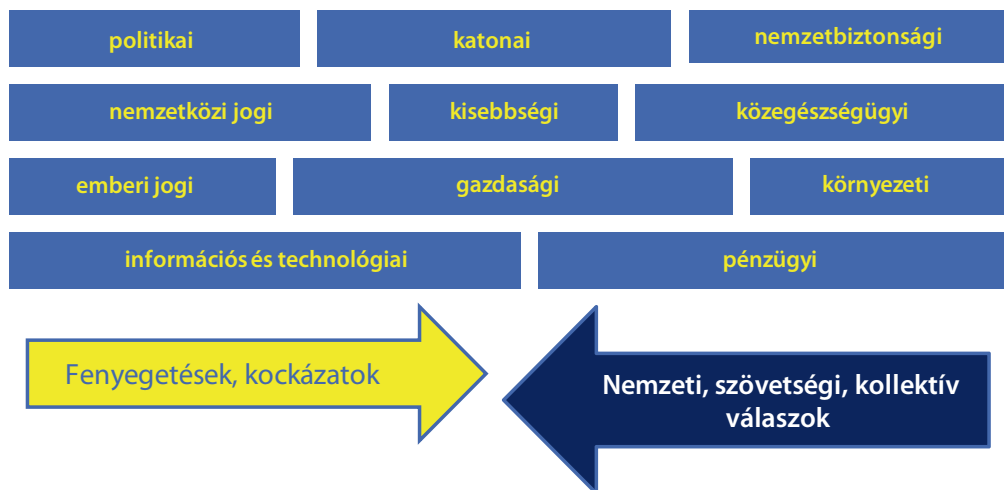
A 20. század utolsó évtizedétől megindult nagymértékű politikai, társadalmi és gazdasági változások, majd a 21. század elejére dominánssá vált globalizáció hatására az államközpontú rendszer egyre kevésbé tartható, és a biztonságpolitikai tendenciák elmozdultak a kölcsönösen egymástól függő nemzetközi együttműködési formák felé. *„2001. szeptember 11-ével a nemzetközi biztonsági rendszer gyakorlatilag kettéhasadt a tradicionális 20. századi, államközpontú védelmi szisztémára és a 21. századi, államszint alatti és államok felett átnyúló biztonsági rétegekre. A globális stratégiai kettészakadás magával hozta a nemzeti és nemzetközi konfliktusok, a külső és belső biztonság, illetve a nemzeti és társadalmi biztonság közötti különbségek erodálódását... A globalizáció a biztonságot a területiségtől elmozdítja a szoros összekapcsolódás irányába, és az államok egyre kevésbé engedhetik meg maguknak, hogy csak a saját »hátsó udvarukban« zajló eseményekre figyeljenek.»⁴*

E változások magukkal hozták a realista irányzattól eltérő biztonságpolitikai szemléletmódok kialakulását. Ezek egyike az interdependencia-modell, amely abból indul ki, hogy az államok közötti gazdasági és politikai összefonódás kialakulásával, fokozatos erősödésével a biztonság számára olyan alap hozható létre, amely képes a háború megakadályozására. Az államok egymással együttműködésre törekcsenek mind több funkcionális területen, vagyis létrejön az aktív koegzisztencia gyakorlata, amely a kölcsönös függőség (interdependencia) kialakulásához vezethet. Ez a megközelítés azt mutatja, hogy a biztonság több mint status quo, azaz több határok pusztá elismerésénél, magában foglalja a közös érdekek intézményesüléséhez vezető funkcionális együttműködés kialakulását. Ennek egyik legjobb példája az európai békerendszer.

A II. világháború utáni fejlődés az interdependencia elméletét látszik alátámasztani. Az Európai Unióban a kölcsönös függés kifejlődése éppen azt bizonyítja, hogy ilyen módon a háborúhoz vezető hatalmi egyensúlyi rendszert sikerült meghaladni, pontosabban a hatalmi egyensúlyi rendszert az intézmények egyensúlya és a szuverenitás megosztása, illetve közös igazgatása váltotta fel. A realista állásponttal szembehelyezhető az a tény, hogy ugyan az integrációt a külső fenyegetés a hidegháború alatt jelentős mértékben előmozdította, ám az integráció dinamikája a kelet-nyugati konfliktus után nem csökkent, hanem még növekedett is.

Az átfogó megközelítéshez vezető úton – biztonságpolitikai szempontból – mérföldkőnek tekinthető a Barry Buzan és munkatársai által megalkotott szektorelmélet. E teória már határozottan és egyértelműen túllép a biztonság-felfogás tradicionális – a katonai aspektusra szorító – egytényezős modelljén. Buzan elméletében a biztonság öt szektorát különbözteti meg, úgymint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti szektor.⁵

A katonai szektor testesíti meg az államok közötti háborúra, a fegyveres erő alkalmazására építő tradicionális, realista felfogást. A fő fenyegetést a status quo-val elégedetlen államok katonai képességei jelentik. Az agresszív szándékok és a kiemelkedően nagy katonai képességek kombinációja alkotja a legnagyobb veszélyt. A politikai biztonság az állam belső és külső szuverenitását veszélyeztető tényezőkre, az államok, a kormányzati rendszerek és az ezeket támogató ideológiák szervezeti stabilitására fókuszál. A gazdasági biztonság nem más, mint az erőforrásokhoz, pénzeszközökhöz, piacokhoz való hozzáférés garantálása, illetve a liberális megközelítésben a globális gazdasági rendszer zavartalan működése. A társadalmi biztonság szektora öleli fel a kollektív identitás megőrzésével kapcsolatos kérdéseket, azaz miként tartható fenn a nyelv, a kultúra, a vallási és a nemzeti identitás. A környezeti biztonság tárgya a helyi és a planetáris bioszféra, az emberiség biológiai örökségének fennmaradása, a megszokott környezet, a civilizáció elért szintjének fenntartása. Más megfogalmazásban arra keresi a megoldást, hogy a társadalom, a gazdaság, az egyén fenntartható fejlődése hogyan valósítható meg környezeti károsodás elkerülésével és a környezeti erőforrások szűkössé válása nélkül.



1035/2012. (II.21.) Korm. határozat
Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

9. ábra. A biztonság átfogó értelmezése
Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

Buzan a szektorelmélet megalkotásával nem a biztonság fogalmának tartalmát bővítette ki, hanem „csak” arra utalt, hogy gyakorlatilag bármely kérdés átkerülhet az úgynevezett „*high politics*” területére, vagy más kifejezéssel élve a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti problémák is adott esetben „biztonságiasodhatnak”.

A szektorelmélet gyors ütemben terjedt, és a versengő nézetek további fennmaradása ellenére, elmondhatjuk, hogy a biztonság ilyen átfogó jellegű értelmezése napjainkra dominánssá vált és a hazai szakirodalomban is gyökeret vert. *„Előtérbe került és elterjedt a biztonság mint fogalom globális – valamenynyvi veszélyhelyzetre kiterjedő – értelmezése, ami nem tesz lényeges különbséget a veszélyeztető tényezők között.”*⁶

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája szintén az átfogó biztonság-felfogáson és a szektorelméleti alapokon nyugvó koncepcióra épül, azzal, hogy a buzani öt szektort kissé kibővítve a biztonság hét dimenzióját különbözteti meg. (lásd 9. ábra)

*„A biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer. A folyamatosan változó biztonsági környezetben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg, és az egyének, kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint transznacionális szereplők széles körét érintik. Mára elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése. Ugyanakkor a 21. században a biztonság katonai szegmense is új hangsúlyokkal jelenik meg. Egyre inkább előtérbe kerülnek azok a biztonságpolitikai kihívások, amelyek kezeléséhez átfogó és összehangolt politikai, gazdasági és – szükség esetén – katonai fellépésre van szükség.”*⁷

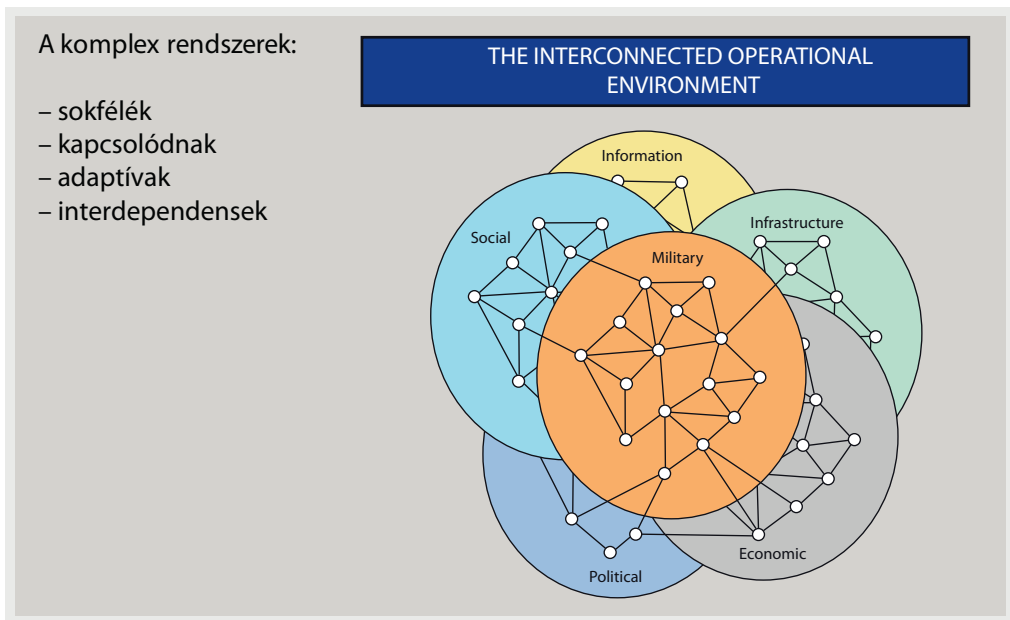
A különböző összetevők, szektorok elválasztása természetesen csak elméleti szempontból lehetséges, mivel azok nem elszigetelten léteznek, hanem kölcsönhatásban állnak egymással, így a mindennapi élet során elválaszthatatlannak. Ezért a különböző szektorok kérdéseit nem külön és izoláltan kell vizsgálni, hanem az egymással való kölcsönhatásukban, az általános biztonsági kategóriák és fogalmak rendszerén belül.

Ha a biztonság átfogó felfogását és az ebből származó szektorelméletet filozófiai górcső alá helyezzük, érdekes összefüggés állapítható meg. Immanuel Kant szerint „a világmindenség egymástól függetlenül létező és egymásra ható egyedekből felépülő olyan egységes egész, amely ezen egyedeknek nem egyszerű többsége”.⁸ Másképp megfogalmazva a totalitás egy integrált rendszer, amelyből ha valamit kihasítok, az elveszti a teljesség attribútumát. A dolgok egymással összefüggének, természetüket döntő mértékben befolyásolja a többi dologhoz fűződő viszonyrendszerük. E holisztikus világgépet alapul véve, nincs ez másképpen a társadalmi jelenségek esetében sem, amelyek szintén az egész és a részek közötti kapcsolatok, illetőleg ezek kölcsönös összefüggéseinek rendszereként értelmezhetőek.

Ha korunk posztmodern társadalmait egyetlen szóval szeretnénk jellemezni talán a „komplexitás” kifejezés bizonyulna a legkifejezőbbnek. Számos rendszerből épülnek fel, amelyek egyrészt alrendszerekre bonthatók, másrészt maguk is további nagyobb rendszerek rendszerébe csoportosíthatók. *„A rendszer egy funkcionálisan és viselkedésileg egymáshoz kapcsolódó, általában egymással kölcsönhatásban álló elemek csoportja, amely kívülről szemlélve egy egységes egészként funkcionál.”*⁹ A komplex társadalmak rendszerei négy kifejezéssel jellemezhetőek:

Sokfélék, vagyis számban és minőségben széles spektrumot ölelnek fel. A társadalom mint rendszer felosztható politikai, gazdasági, társadalmi, védelmi, környezetvédelmi és sok egyéb más alrendszerre. (Láthatjuk, hogy e fel sorolásban azonnal visszaköszönnek Buzan szektorelméletének elemei.)

A rendszerek nem egymástól elszigetelten léteznek és funkcionálnak, hanem ezer szállal egymáshoz kapcsolódnak. Adaptívak, azaz képesek és hajlandók tanulni egymástól. Interdependensek, vagyis szüntelen, folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással. (lásd 10. ábra)



10. ábra. A posztmodern társadalmak, mint komplex rendszerek

Készítette: dr. Keszely László ezredes

Forrás: NATO's policies for contributing to a Comprehensive Approach to crisis management Military Coherence Meeting 22 March 2011 NATO International Military Staff Plans & Policy Division

Ha e rendszerek rendszeréből összeálló társadalom különböző jelenségeit vizsgáljuk – mégpedig holisztikus szemüvegen keresztül – látni fogjuk, hogy azok szintén a komplexitás jegyeit hordozzák magukon. Nézzük meg részleteiben, hogyan alakul mindez a posztmodern társadalmak válságai esetében.

Válságelmélet

Annak ellenére, hogy a válság fogalmát oly gyakran és magától értetődően használjuk, közel sem ilyen egyszerű a helyzet, ha annak tartalmát, mibenlétét vizsgáljuk. Nemzetközileg elfogadott válságfogalom nem létezik, hazánkban általános nemzeti válságfogalom még csak nem is körvonalazódik, néhány országban bukkanhatunk elvétve jogszabályban rögzített krízisdefinícióra.

Amellett, hogy a mindennapok során számtalanszor használjuk a válság kifejezést, elgondolkoztunk-e azon, hogy tulajdonképpen mit is értünk rajta? Milyen alapon tudjuk például megkülönböztetni a válságot az általában nehéz helyzetektől, mi az a küszöbérték, amelytől fogva már bátran kijelenthetjük, hogy válságról beszélhetünk?

Első kérdésként az merül fel, hogy a válság fogalmát objektív, vagy szubjektív szempontból vizsgáljuk. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem értékelik válságként a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusként érzékelhetik és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el.

Immanuel Kant szerint a világból az érzékeinkre ható külső hatások mindig csak abban a formában jelennek meg, amely formában az érzékeink azokat elének vezetik. Arról, ami a megjelenés mögött áll, a „magánvaló dologról” semmit sem tudhatunk¹⁰. Azt tehát, hogy a világ és annak jelenségei a valóságban milyen módon léteznek, nem tudhatjuk, csak arra hagyatkozhatunk, amit az érzékszerveink által észlelünk. Ebből a filozófiai elvből kiindulva azt sem tudhatjuk, hogy a válsághelyzet milyen formában létezik a valóságban, csak azt, hogy milyen formában jelenik meg előttünk, hogyan észleljük azt.

„A szubjektív válságfogalom konstruktívabbnak tűnik. Használata az események tisztábban látását biztosítja és segít megérteni, hogy a válságban érintettek egyes csoportjai miért azt teszik, amit tesznek”¹¹. „A válsághelyzetet valaki, vagy valami érzékeli: lehet egyén, egy csoport, egy szervezet, egy társadalom, egy állam.”¹² Válságról tehát akkor beszélhetünk, ha egy rendkívüli eseményt az általa érintettek – legjellemzőbben a döntéshozók – saját, belső észlelésük alapján kritikusként ítélnék. Ha ezek a feltételek fennállnak, felmerül a második kérdés: mikortól beszélhetünk krízisről, más szóval hol található a válságküszöb. A kérdés úgy is feltehető, hogy milyen kritériumok alapján különböztessük meg a válsághelyzetet a többi, szokásostól eltérő kritikus vagy nehéz helyzettől. A válasz a veszélyeztetettség irányában vagy tárgyában rejlik. Rosenthal, 't Hart és Charles¹³ szerint a válság a társadalmi rendszer alapvető struktúrái vagy alapvető értékei és normái elleni fenyegetés. Ezt az irányvonalat követve Stern a válságot olyan helyzetekkel azonosítja, ahol a fontosnak tartott nemzeti, szervezeti és személyes értékek jelentik a tétet.¹⁴ A modern értelemben vett válság tehát értékválság, ahol ér-

tékek kerülnek veszélybe, illetve választani kell a konkuráló értékek között. Az értékek közötti választás esetében az egyik feláldozását értékelhetjük kritikus momentumnak.

Ezeknek az értékeknek a valódi természete nagyban függ az érintettektől. Ugyanazt az eseményt egy nemzeti kormány nemzetbiztonsági, gazdasági vagy társadalmi értékek veszélyeztetettségének foghatja fel. Egy gazdasági vállalkozás ezt termelés kiesésnek, az elosztási lánc megszakadásának vagy a pénzügyi mozgások hiányának aposztrofálhatja. A fenyegetett érték magában foglalhat bármit az anyagi erőforrásoktól a szimbolikus értékekig és mindent, ami ezek között található. Ezen alapértékek veszélyeztetettsége különbözteti meg a válságot a kellemetlen, nehéz helyzetektől. *„Egy kellemetlen szituációt el lehet véselni, ki lehet kerülni, kompromisszummal vagy egyeztetéssel meg lehet oldani. Ezt viszont nem lehet megtenni a válsággal. Itt alapértékek forognak veszélyben, amelyek nem lehetnek alku tárgyai.”*¹⁵

A szlovéniai Ortnek-ben 1998-ban olajszenyezés miatt bekövetkezett krízishelyzet elemzése kapcsán nagyon jól követhető, hogy a válság különböző szereplői számára mennyire eltérő értékek forogtak veszélyben és ennek következtében mennyire másképpen értékelték a helyzetet.

Az S-Trade Company munkásai olajat pumpáltak a tárolóból egy tartálykocsiba. Mivel a művelet hosszabb időt vett igénybe, a munkások egy időre elmentek, így a rendszer felügyelet nélkül maradt. Emiatt nem vették észre, hogy az olajeső és a pumpa tömítése megrepedt. Amikor a munkások visszatértek és felfedezték a balesetet, nem tudták leállítani a pumpát, mert az olaj magas nyomás alatt volt. Ez csak több perccel később az olajraktár vezetőjének sikerült. Ezalatt a viszonylag rövid idő alatt kb. 1000 liter olaj folyt ki. Az olaj egy földalatti olajleválasztó tartályba került, amely éppen ilyen esetekre készült, viszont ennek a tartálynak az alja is repedt volt, így az olaj a közeli Zvezda-patakba jutott. Az olajraktár vezetője úgy ítélte meg, hogy tulajdonképpen kevés olaj folyt ki, ezért az esemény nem súlyos és csekély hatással van a környezetre. E téves értékeléshez nagyban hozzájárult az is, hogy környezetvédelmi kérdésekben egyáltalán nem volt jártas. Másnap a helyi lakosok olajszagot éreztek a levegőben és gyanították, hogy valami nincs rendben. Ennek ellenére úgy döntöttek, hogy ráér később kivizsgálni az esetet. Csak a következő napon értesítették a műveleti kommunikációs központot, az pedig a regionális kommunikációs központot, majd a tűzoltóságot és a polgári védelmet, akik végül megállapították, hogy a környezetszenyezés súlyos. Az olaj a föld alá került és veszélyeztette az ivóvíz-készletet. Több megyében megállapították, hogy az ivóvíz olajszenyezett, ezért a kutakat el kellett zárni, amelynek eredményeként fél megyék maradtak ivóvíz nélkül.

Az S-Trade Company művelet vezetője az esetet kisebb jelentőségű technikai problémának tartotta. A vállalat szemszögéből a legfontosabb tényezők a plusz költségek és a várható bírság volt. A regionális polgári védelmi szer-

vezet is jelentéktelen válsághelyzetként kezelte az esetet, amely megoldható a tűzoltóság és néhány vízügyi szakember által. A válság első akut fázisát tehát nem tekintették akutnak, így a meghozott intézkedések nem tudták hatékonyan megakadályozni, hogy az olajszennyeződés szétterjedjen egészen a szomszédos régióba. A Szlovéniában válságkezelési feladatokra létesített Speciális Koordinációs Csoport a helyzetet főként pénzügyi kérdésként értékelte, mint az állami költségvetésre háruló terhet. A lakosság ezzel szemben az alapvető értékeiket veszélyeztető eseménynek ítélte a balesetet. Az önkormányzatok az egészet egyfajta tesztként fogták fel, hogy milyen módon képesek segítséget nyújtani egy válsághelyzetben. Egyedül a karsztanalízist végző szakértők értelmezték a történeteket környezetvédelmi szempontból. Az ő szemszögükből egy környezetvédelmi válsághelyzet alakult ki, amely a legsebezhetőbb ökoszisztémát veszélyeztette. Egyedül ők voltak tisztában a szennyezés hosszú távú hatásaival a karsztvidéken.¹⁶

Az eset több szempontból is tanulságos, most azonban csak a válság fogalmának első két összetevőire kívántam példával rávilágítani, nevezetesen, hogy a válság mindig alapvető értékek körül forog, másrészt, hogy a krízishelyzetet mindenki másképpen észleli, más értékeket lát veszélyben és ennek megfelelően különbözőképpen értékeli a kialakult válsághelyzetet és különbözőképpen is cselekszik.

Ha tehát a kialakult helyzetet az érintettek kritikusként ítélik, és azok valamilyen alapvető értéket veszélyeztetnek, akkor már válságról beszélhetünk? Vagyis e két feltétel elég az esemény válságként történő definiálására? Nem feltétlenül. Van még két momentum, amelynek a jelenléte szükséges ehhez.

Az egyik az időkényszer (Hermann, Holtsti, Rosenthal, 't Hart, Charles, Sundelius, Stern).¹⁷ Válsághelyzetben nincs lehetőség az összes tény, információ bevárására, azok hiányában kell cselekedni azonnal vagy rövid időn belül. Ha nem létezne az időkényszer, vagyis ha egy normáltól eltérő szituáció megoldása során a döntéshozók és a végrehajtók számára bőséges idő állna rendelkezésre a szükséges döntések meghozatalára és végrehajtására, akkor tulajdonképpen a normál tevékenységi rend keretében úrrá tudnának lenni a helyzeten, ezért azt nem is érzékelnék krízisként.

*„Az időkényszer lehet valós vagy képzelt. Az oka lehet teljesen funkcionális, de eredhet egészen más okból is, mint például a válság eszkalálódása miatti félelem, vagy a megmaradt erőforrások megmentésére való törekvés. Származhat szimbolikus gesztusból is, például a válságkezelők demonstrálni kívánják, hogy kézben tartják az események menetét. Időkényszert okozhat a média is, ha azonnali információt, reagálást, magyarázatot kíván. Kiválthatja továbbá a döntéshozatali folyamatban jelentkező hiba vagy késlekedés.”*¹⁸

Végül a válság utolsó ismérve a bizonytalanság (Rosenthal, 't Hart, Charles, Sundelius, Stern).¹⁹ A krízishelyzeteket mindig nagyfokú bizonytalanság kíséri, amely azonban nem tévesztendő össze az egyszerű információhiánnyal. A

bizonytalanság azt jelenti, hogy egyszerűen nem értik a helyzetet. Mi okozta? Mi is történik voltaképpen? Kinek a felelőssége, kinek kellene cselekedni? Mit kellene most tenni? Milyen következményekkel jár, ha ezt vagy azt tesszem? Ez a zavar intenzívebbé teszi az értékkonfliktus problémáját. A kaotikus helyzetben nem tudni, hogy tulajdonképpen mi is a veszélyeztetett érték vagy mi is veszett el, ezért könnyen fordul elő tévedés vagy hiba a legelső értékelésekben.²⁰ Ami ezeken kívül még táplálja a bizonytalanságot, az a válság dinamikus természete.

Talán most már elmondhatjuk, hogy lassan összeáll a válság definíciójának képe. Természetesen számos erre vonatkozó elmélet létezik, de amelyet az eddigiekben ismertettem, talán az egyik legelfogadottabb. Feltehetően többeknek is feltűnt, hogy a fenti gondolatmenet egy bizonyos aspektusból közelíti meg a válságot és annak fogalmát, amely nem más, mint a döntéshozatal. Ez nem véletlen, mivel a hivatkozott válság-teoretikusok az úgynevezett „döntéshozatali iskola” tagjai, követői vagy legalábbis ahhoz hasonló alapokon gondolkodók. Ennek megfelelően az eddigiekben a döntéshozatali válság fogalmáról volt szó, amellyel kapcsolatos elméleteket és definíciókat Stern az alábbi szintetikus fogalmi meghatározásban ötvözte:

„A döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető:

- 1. az alapvető értékek elleni fenyegetés*
- 2. időkényszer*
- 3. bizonytalanság.”²¹*

Egy újabb fontos összefüggés megállapítása érdekében egy pillanatra térjünk vissza Buzan szektorelméletéhez és a biztonság átfogó felfogásához. *„A korábbi teóriák a válságot még elsősorban külpolitikai, azon belül is elsődlegesen katonai összefüggésben értelmezték. Később ez a szűkítés fokozatosan elmaradt és a válságot kezdték kiterjeszteni a természeti és ipari katasztrófákra, és a válságfogalom egyre inkább általános jelleget öltött.”²²* Ahogy látjuk, a döntéshozatali válsághelyzet szintetikus definíciójában már semmi sem szűkíti le a válságot katonai-biztonsági kérdésekre vagy más országokból irányuló fenyegetésekre, így a válság fogalmának általános értelemben vett használhatósága igazolódni látszik. Ezért nehéz elválasztani egymástól a katonai válságot és a polgári válságot, hiszen a definíció ismérvei ugyanúgy érvényesek és alkalmazandók mindegyikre. Természetesen elviekben húzható határ a kettő között, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a határok egyre inkább elmosódnak és a választóvonal meghatározása legtöbb esetben csak önkényes és életszerűtlen lehet.

Nehéz lenne kategorikusan kijelenteni, hogy az Afganisztánban, Irakban vagy a Balkánon kialakult helyzet csak katonai vagy csak civil válságként jellemezhető. Természetesen mindkettő jegyeit magán hordozza, és ezt tükrözik a megol-

dandó feladatok és az ezekből következő képességszükségletek. Egyszerre kell katonai erővel a biztonságos környezetet megteremteni és fenntartani, a szembenálló feleket szétválasztani, a volt harcoló paramilitáris erőket lefegyverezni és integrálni őket a társadalomba, újjáépíteni a válság sújtotta országot, megindítani a gazdasági fejlődést, megreformálni a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, az oktatást, felszámolni a szervezett bűnözést, működőképes kormányzatot létrehozni – hogy csak a legjellemzőbben előforduló feladatokat említsem.

Annak nincs akadálya, hogy az egységes válságfogalmon belül válságtípusokat állítsunk fel, és praktikus okokból valószínűleg szükség is van ezek definiálására. Így lesz belőlük terrortámadás, külső fegyveres betörés, polgárháború, természeti csapás, ipari katasztrófa, pénzügyi-gazdasági krízis, mint válságtípus. Azért van ezekre szükség, hogy számba vegyük a lehetséges fenyegetéseket és azok megoldására – amennyire csak lehetséges – előre átgondolt és begyakorolt tevékenységi rendeket állítsunk fel. Ez azonban már a válság megoldásának, a krízis menedzselésének kérdésköre, nem pedig a válság fogalmáé.

A fentieknek az elméleti síkon túl, messze ható gyakorlati következményei is vannak. Ha az egységes válságfogalomból és az azon belül található különböző válságtípusokból indulunk ki, akkor hasonló logika szerint kell felépülnie és működnie a válságmenedzsment rendszerének. Az vitathatatlan, hogy minden válságtípus, sőt minden egyes válsághelyzet más és más, ezért másképpen kell kezelni. A döntéshozatali válság általános érvényű definíciójából azonban kiviláglik, hogy léteznek olyan sajátosságok, amelyek válságtípustól függetlenül megjelennek bármilyen krízishelyzetben. Célszerű tehát a válságkezelési rendszeren belül létrehozni egy metódust és a hozzá tartozó szervezeti struktúrát, amely típustól függetlenül minden válsághelyzetben képes megoldani a válságkezelés általános jellegű feladatait. Ilyen feladat vagy funkció lehet például a riasztás-értesítés, monitoring, információáramlás, tudásmenedzsment, szervezeten belüli és szervezetközi kapcsolattartás és együttműködés, koordináció, a lakosság és a sajtó tájékoztatása. Erre a „magra” épülne rá az egyes válságtípusok kezeléséhez szükséges további speciális szakértelem. Szervezeti oldalról mindez azt jelenti, hogy az általános válságmenedzsmentet egy báziscsapat végezné, amely kiegészülne az adott válságtípus és ezen belül a konkrét szituáció által megkívánt civil és katonai szakértőkkel.

Rávetítve mindezt az egységes válságdefinícióra, illetve a katonai és a polgári válságok közötti határvonal fokozatos elmosódására, egyre inkább szükségelenné válik ilyenfajta kategorikus distinkció a két típus között. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem, hogy milyen 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. A legegyszerűbb példa a fegyveres konfliktus, ahol a katonai oldal a támogatott és a civil szféra a támogató, illetve a katasztrófa-

helyzet, ahol a szerepek felcserélődnek. Ezek között, illetve mellett rengeteg köztes, árnyaltabb szituáció is kialakulhat, de a főszabály ezekre is érvényes.

Rendelkezünk tehát a döntéshozatali válság definíciójával. Tegyük most mellé a posztmodern társadalom összetett rendszereinek kölcsönhatásán alapuló holisztikus világképet, illetve a többszektoros átfogó biztonságfelfogást és vizsgáljuk meg, hogyan viselkedik a válság ebben a közegben. Első ránézésre elmondható, hogy egy magas szintű komplexitással jellemezhető társadalmi környezetben a társadalom jelentősebb válságai – természetükből fakadóan is – szintén komplexek. Stern ebben az összefüggésben ötféle komplexitást különböztet meg: politikai, intézményi, időbeli, információ és probléma komplexitást. (lásd 11. ábra)



11. ábra. A válságok komplexitása

Készítette: dr. Keszely László ezredes, letöltés dátuma: 2009. február 12.

1. politikai komplexitás

A politikai komplexitás szorosan kapcsolódik az értékválság fogalmához, ezért nevezhetjük értékkomplexitásnak is. A politikai motívum ugyanis elsősorban választás vagy még pontosabban egyensúlyozás a fenyegetett értékek között. Egy repülőgép-eltérítés esetén például két érték rivalizálásáról beszélhetünk: az egyik a potenciális terroristák elriasztása hasonló cselekedetek elköveté-

sétől a jövőben, a másik pedig a túsok életének megmentéséhez kapcsolódó rövid távú politikai érdek. Vagy például a csernobili baleset kapcsán a svéd döntéshozóknak állást kellett foglalniuk abban, hogy kérjenek-e kártérítést a Szovjetuniótól, amely részben kompenzálta volna a rendkívül jelentős károkat elsősorban az élelmiszeriparban vagy pedig törekedjenek továbbra is a jó kapcsolatok fenntartására Gorbacsovval, akit messzemenőig támogattak reformjaiban.

2. intézményi komplexitás

Intézményi komplexitáson a szereplők nagy számát, széles spektrumát értjük, amelynek van horizontális és vertikális kiterjedése. A horizontális dimenzió az azonos kormányzati szinten lévő nagyobb számú szervezetet jelenti, amelyek úgy látják érintettek, érdekelték az adott problémában. A vertikális dimenzió a különböző közigazgatási szinteket jelenti. Egy válság előfordulhat helyi, megyei, regionális, nemzeti, sőt EU, vagy még tágabb nemzetközi szinten. A szint egy válságon belül is változhat. Sok válság helyi szinten kezdődik és csak később kezd eszkalálódni magasabb szintek felé. A vertikális dimenzióhoz kapcsolódik a szubszidiaritás elve, ami azt jelenti, hogy a problémákat a lehető legalacsonyabb szinten kell megoldani ott, ahol a legtöbb információ és a legnagyobb helyismeret áll rendelkezésre és csak akkor kell magasabb szintre emelni a válságkezelést, ha az alacsonyabb szint nem tud megbirkózni a feladattal. Persze ez az elv is rejthet csapdákat. Ilyen volt Szlovéniában a már említett olajszenyezés esete 1998-ban Ortnekben, ahol kezdetben helyi technikai problémának tartották az esetet, miközben az súlyos környezetvédelmi válsággá terebélyesedett.

3. időbeli komplexitás

Minden válság egy speciális történeti helyzetben zajlik, amelynek legalább két dimenziója van: diakronikus (történeti) és szinkronikus (egyidejű). A történeti dimenzió azt jelenti, hogy minden esetnek van egyfajta történeti előzménye. A válság érzékelésére és a válságban való viselkedésre hatással vannak a korábbi tapasztalatok, vagy éppen azok hiánya. Sokszor meghatározó tényezőként jelentkezik az úgynevezett „*path dependence*”, amelyet teljesen szabad fordítással „a kitaposott úthoz való ragaszkodásnak” neveznék. A szinkronikus dimenzió azt jelenti, hogy a válság érzékelését és a válságban történő viselkedést befolyásolják azok az események is, amelyek a jelenben egyidejűleg folynak. Az aktuális politikai kontextus rendkívül fontos tényező. Nem ritka például, hogy több válság történik egy időben. Nekünk, magyaroknak különösen emlékeztetese az 1956-os események. Nem kétséges, hogy más módon reagált volna a világpolitika a Magyarországon történetekre, ha nem éppen akkor zajlott volna a szuezi válság, amely a nagyhatalmak figyelmét nagymértékben lekötötte. De ugyanilyen hatással járt a Watergate botrány és az 1973-as közel-keleti válság egybeesése.

4. információ komplexitás

Döntéshozói szempontból a válság jelentős mértékben információs kérdések körül forog. Egyszerre van jelen az információhiány és az információdömping. Az információ hiánya hozzájárul a stressz fokozódásához, amely növeli a bizonytalanságot. Információdömping esetén hatalmas mennyiségű „nyers” információ zúdul a válságkezelőkre. Ha nincs olyan mechanizmus, amely képes megbirkózni a megnövekedett információáramlással, a döntéshozatal ellehetetlenülhet.

5. probléma komplexitás

A válság többé-kevésbé sürgős dolgok sorozatából áll, amelyek egy időben vagy egymás után következnek be egy meghatározott időperiódusban. Más szavakkal, a válság problémák tömegéből vagy sorozatából áll.²³

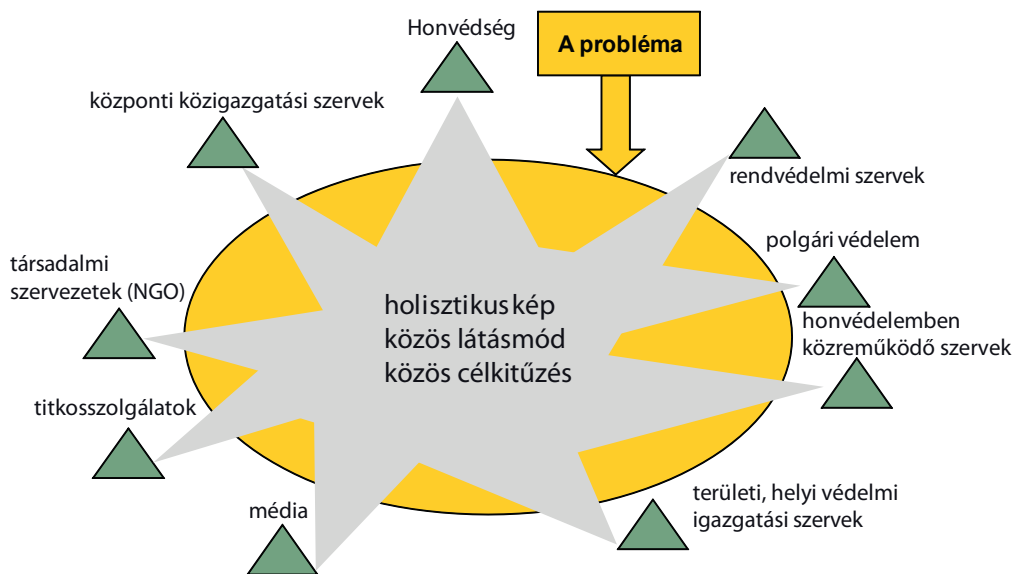
A fenti öt komplexitás tényezőt összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy ha egy válság több alapvető értéket veszélyeztet, nagyszámú szerv, szervezet, vagy személy érintett, egymás után vagy egyidejűleg több esemény történik, információhiány, vagy információdömping van jelen és egymást követően vagy egy időben számos probléma jelentkezik, akkor komplex válságról beszélünk. Gyakorlati oldalról nézve mindez magával hozza azt a magától értetődő követelményt, hogy ilyen összetett válságok hatékony kezelésére kizárólag komplex módszerek jöhetnek szóba.

Ezen a ponton lép be az átfogó megközelítés, amely minden ilyenfajta komplex válságkezelési metódus – ha úgy tetszik – „filozófiai” alapja lehet. Egy bonyolult, soktényezős válság esetén ugyanis egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen szempontból szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben résztvevők nagy száma elengedhetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Nem árt, ha a jobb kéz tudja, mit csinál a bal. Egyetlen szemlélő nem biztos, hogy felismeri a kialakult helyzettel összefüggő, korábban vagy egy időben zajló vagy lezajlott összes más eseményt, tényezőt, vagyis az időbeli komplexitás szinkronikus és diakronikus dimenzióit. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válság kezeléséhez szükséges összes releváns információval, és hogy megbirkózzon az egyszerre jelenlévő információhiánnyal és információdömpinggel. Mindezt még tetézi az egymást követő problémák sorozata, amelyek megoldásához nagy valószínűséggel különböző típusú szakértelem szükségeltetik.

A válság komplexitása ugyanakkor egy küszöbértéket is képvisel abban az értelemben, hogy ha a krízis bonyolultsága eléri ezt a szintet, akkor – és csak akkor – kell a komplex válságkezelési metódust és az átfogó megközelítést alkalmazni. 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, vagyis 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. Másrészt nem avatkozunk szükségtelenül az ágazati, szakmai kompetenciákba. A britek a következőképpen vélekednek erről. „Az átfogó megközelítésnek a rutin válságkezelő mechanizmus szívében kell elhelyezkednie. Akkor kell aktivizálni, amikor az elemzők megállapítják, hogy a válság meglehetősen komoly, jelentős az idő-kényszer és a komplexitás.”²⁴

E tényezők elengedhetlenné teszik a válság által érintett, illetve veszélyeztetett társadalmi rendszerek, alrendszerek azonosítását, valamint azok egymáshoz és a válsághoz fűződő viszonyrendszerének feltárását. Ha ugyanis a



12. ábra. A válsághelyzet holisztikus megközelítésben

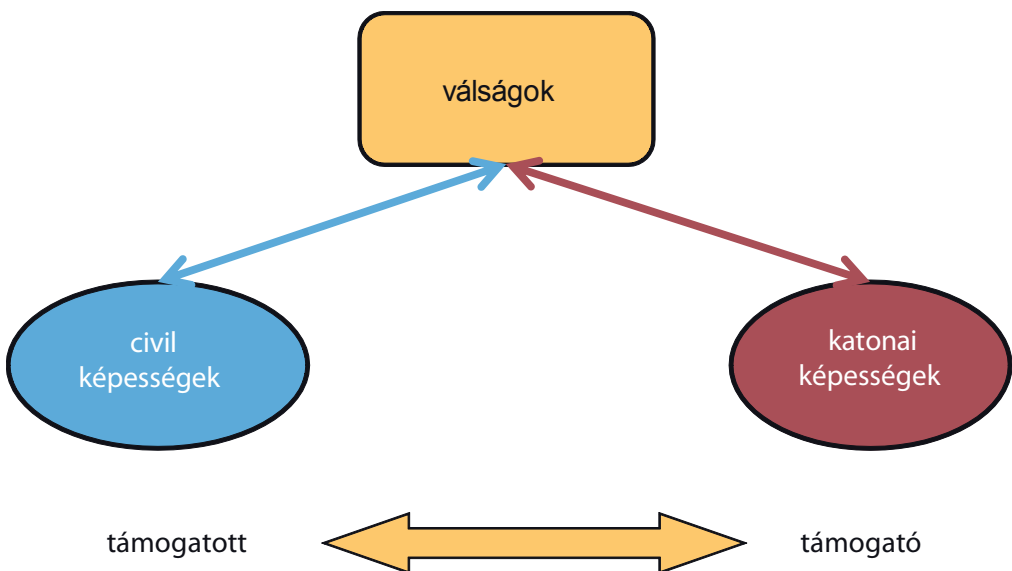
Készítette: dr. Keszely László ezredes

szituációt egyetlen beavatkozó szemléli, akkor ezt óhatatlanul csak egyetlen szempontból teszi, mégpedig a parciális szervezeti értékek, érdekek mentén, a beavatkozóra jellemző sajátos szervezeti gondolkodásmód és kultúra tükrében. Az ezzel együtt járó másik veszély, hogy ily módon az összetett problémának csak egy meghatározott részét sikerül majd lefedni. Ha viszont a kialakult válsághelyzetet minden beavatkozó elemzi, értékeli a saját szempontrendszerre alapján, és ha ezek eredményeit egybevetik, ütköztetik, akkor a probléma jóval nagyobb részét lehetséges majd átlátni, továbbá a több nézőpont összevetését követően jobb eséllyel tudja majd a döntéshozó kiválasztani a leghaté-

konyabb megoldási módot. Mindezt tömören úgy is mondhatnánk, hogy ki kell alakítani egy holisztikus képet a válsághelyzetről. (lásd 12. ábra)

Amennyiben rendelkezünk a kialakult szituációról egy sok szempontot felölelő holisztikus helyzetelemzéssel, a következő lépés, hogy hozzárendeljük a kezeléséhez szükséges képességeket. Először is szükségünk van az általános döntéshozatali válság fogalmához fűződő – már korábban említett – általános válságmenedzsment feladatokért felelős bázisesapatra. Ezt követően azonosítani kell a válság típusát, amely megadja, hogy mely ágazat vagy szerv lesz a kezelésért első helyen felelős vagy más megközelítésben a támogatott. Ehhez kell rendelni a további, jellemzően speciális szakértelemmel rendelkező képességeket, amelyek a támogató szerepet fogják betölteni.

A katonai és a civil válságok közötti határvonal elmosódása folytán nem célszerű a képességeket kategorikusan elválasztani civil és katonai válságok kezelésére alkalmas és alkalmazandó képességekre. A képességstruktúra kialakításakor összkormányzati vagy még tágabb, össznemzeti szinten kell gondolkodni, sőt a nemzetközi porondot is figyelembe véve, NATO, EU, ENSZ stb. szintű kitekintésre is szükség van. Abból indulhatunk ki, hogy nincs egyetlen nemzeti vagy nemzetközi kormányzati vagy nem kormányzati szerv, szervezet,



13. ábra. A civil és katonai képességek alkalmazása a komplex válságkezelésben
Készítette: dr. Keszely László ezredes

amely egy maga rendelkezik egy komplex válsághelyzet megoldásához szükséges összes információval, tudással, tapasztalattal, előerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással. Ezért kézenfekvő megoldás, hogy a nemzet vagy a nemzetközi szervezet számba veszi és együttesen, koordináltan

alkalmazza a rendelkezésére álló civil és katonai képességeket. Ez tulajdonképpen az átfogó megközelítés legáltalánosabb megfogalmazása, amely szerint a komplex válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes alkalmazása szükséges. (lásd 13. ábra)

A képességek számbavétele azonban nem korlátozódhat egyszerű enume-rációra, hanem rendszerszemléletű áttekintés szükséges. Válságtípusonként be lehet azonosítani azokat a képességeket, amelyek az adott típus kezeléséhez szükségesek és ezeket fontosság szerint súlyozni lehet. Mindezt célszerű az „ideálistól a még elégségesig” intervallumon belül meghatározni. Ha az így létrejött listát összehasonlítjuk a ténylegesen meglévő képességekkel, akkor megkapjuk, hogy hol elegendők a meglévő képességek, hol vannak hiányosságok és mely területeken fedezhető fel felesleges duplikáció. E „művelet” eredményeképpen olyan összképet kaphatunk, amely megfelelő alapot nyújt a képességek racionalizálásához, a hatékonyság és a költséghatékony-ság növeléséhez.

A NATO által nemrégiben indított „okos védelem” (*smart defense*) éppen ezt célozza szövetségi szinten –, amely számomra nem más, mint az átfogó megközelítés egyik megjelenési formája. A több országot felölelő szervezet ráébredt, hogy nem célszerű, ha a jelenlegi szűkös anyagi erőforrások mellett egyes tagállamok külön-külön, egyeztetés nélkül fejlesztik saját haderejüket. Ennek negatív hozadéka, hogy lesznek olyan képességek, amelyek párhuzamosan léteznek több országban, esetleg felesleget képezve, illetve lesznek, amelyek hiányozni fognak egy vagy több tagállam arzenáljából, és szövetségi szinten képességhiány alakul ki. A haderőtervezés a Szövetségen belül éppen ezért ma már elképzelhetetlen az okos védelem elveinek figyelembevételével. Természetesen nincs új a nap alatt: ugyanezt a gondolkodásmódot tapasztalhattuk egykor a Varsói Szerződés berkeiben is.

Talán nem éréktelen nemzeti méretekben is elgondolkozni egy „okos országvédelmen”. Ehhez nem kell más, mint a civil és katonai képességek – fentebb említett módon történő – számbavétele. Ezt követően megindulhat egy előre megtervezett, országosan összehangolt hosszú távú átalakítási és fejlesztési folyamat, amelynek eredményeképpen a szükséges képességek a megfelelő mennyiségben, minőségben és megoszlásban állnak majd rendelkezésre.

A képességek megfelelő struktúrájának megteremtése mellett rendkívül fontos a beavatkozók olyan jellegű képzése, kiképzése, felkészítése, amely alkalmassá teszi őket az átfogó megközelítés megkövetelte széles körű együttműködésre. Ehhez elengedhetetlen, hogy a civil, illetve katonai oldal szereplői megismerjék egymás rendeltetését, funkcióját, szervezeti céljait, felelősségi területeit, képességeit, eszközeit, feladatait, gondolkodásmódját, kultúráját. Az elméleti alapok megteremtésére kiváló lehetőséget biztosíthat a felsőoktatásban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem struktúrája, ahol intézményesen is integrálódott a válságkezelés civil, rendvédelmi és katonai

eleme. A kiképzés, valamint a konkrét feladatra vonatkozó felkészítés tematikájába be kell, hogy épüljön a válságról alkotott holisztikus kép kialakításának igénye, az egyes beavatkozók közötti hatékony együttműködés követelménye. Így lesz azután az adott szakterület speciális tudással rendelkező szakértőjéből (*subject matter expert*) speciális szakértelemmel bíró, komplex válságkezelési szakértő.

Hogyan működik az átfogó megközelítés?

Az elvi alapok áttekintése után vessünk egy pillantást az átfogó megközelítés szervezeti és működési oldalára is, és nézzük meg, milyen módon szervezhető meg a gyakorlatban. Ebből a szempontból két alapvető modellt különböztethetünk meg: az integrációt, illetve a koordinációt.

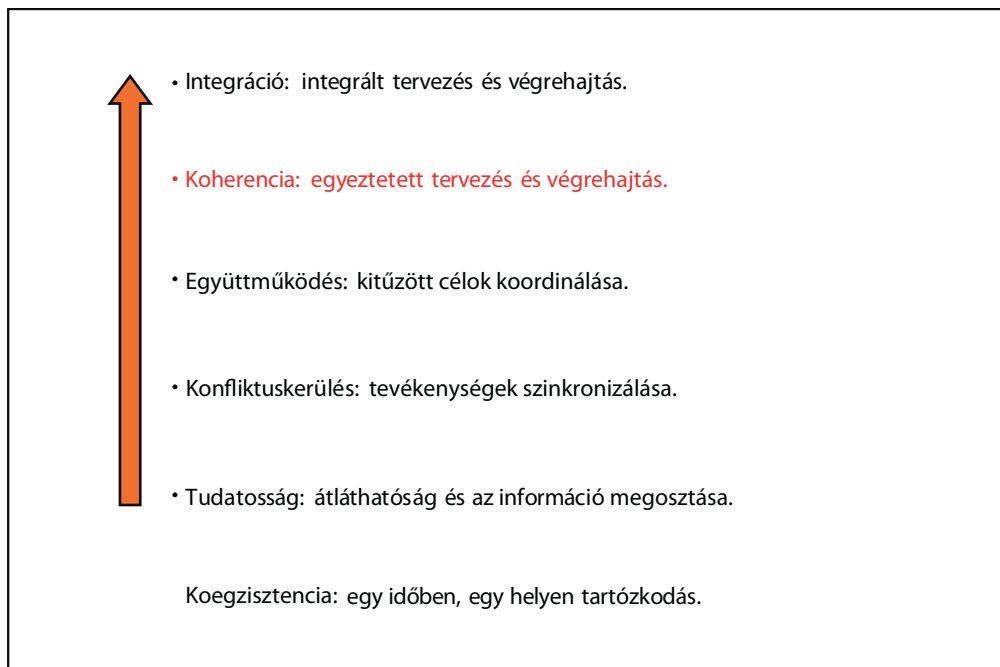
Az integráció a válságkezelésben részt vevő szerveket egyetlen hierarchikus módon működő mechanizmusba, szervezetbe tömöríti. A krízis menedzselése során az összes dimenzió egyetlen, mindent átfogó, központilag vezérelt erőfeszítésbe összpontosul. Az integráció minden szinten megvalósul, először a koncepciók és elvek szintjén, majd ezt követi a közös elemzés, tervezés, végrehajtás, monitoring és értékelés. Kétségtelenül ez a modell biztosítja a legnagyobb kohéziót, ugyanakkor e hatalmas komplexitás menedzselése potenciális buktatókat rejt 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. Azt hiszem szükségtelen részletezni, milyen mérvű személyi, egzisztenciális, szervezeti, működési, finanszírozási változtatásokkal járna mindez, és akkor még nem említettem a büropolitikai rivalizációból eredő konszenzuskép telenség veszélyét.

Ezzel 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.²⁵

Ha egy skálán szeretnénk elhelyezni az együttműködés lehetséges szintjeit, az alábbiakat különböztethetjük meg:

- A válságkezelésben részt vevő szervek pusztán koegzisztenciája, ahol azon túl, hogy tudnak egymás létezéséről, számottevő együttműködésről nem beszélhetünk.
- A beavatkozók felismerik az érdekazonosságokat saját célkitűzéseik között, ebből következőleg törekednek bizonyos szintű információ-megosztásra, egymás feladatrendszerének átláthatóságára.
- Egy más célkitűzéseinek, törekvéseinek ismeretén túl igyekeznek azokat szinkronizálni, kiküszöbölni a közöttük lévő átfedéseket, ellentmondásokat.
- A tevékenységek szinkronizálásán túl a kitűzött célokat is koordinálják, vagyis ettől a szinttől kezdve valós, aktív együttműködésről beszélhetünk.
- Az együttműködés következő szintje a koherenciára törekvés, ahol a beavatkozók függetlenségének, cselekvési autonómiájának meghagyása mellett egyeztetett, összehangolt tervezés és végrehajtás folyik.
- Végül a legmagasabb szint a teljes integráció, központi irányítással, hierarchikus struktúrában.

E skálán az átfogó megközelítés a 5. szinten helyezkedik el és célja a koherencia növelése koordinációs mechanizmusok útján. (lásd 14. ábra)



14. ábra. Az együttműködés különböző szintjei
Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

Miért van szükség az átfogó megközelítésre és mikor kell alkalmazni?

Országhatárookra való tekintet nélkül általában a végrehajtó hatalom politikai és szakmai szereplőire egyaránt jellemző, hogy minél szélesebb hatáskörre és növekvő autonómiára, valamint minél nagyobb költségvetési támogatás megszerzésére törekszenek. A kormányzati szervek, szervezetek a problémákat szervezeti alcélok fényében értelmezik, ennek megfelelően a feladatokat a saját kompetenciájukba tartozónak tartják és ezek jóváhagyását keresik a szélesebb körű szervezetek közötti egyeztetéseken. Másik oldalról, amikor a probléma megoldhatatlannak, vagy politikailag kényesnek tűnik, a szervezet próbál szabadulni a felelősségtől és abban érdekelt, hogy az adott feladatot ne az ő hatáskörébe tartozónak tartsák.

E jellemző tendencia ellen hat az összkormányzati szemléletmód kialakítása. Túl kell lépni azon, hogy az egyes ágazatok, szervezetek kizárólag a saját elveik, érték- és érdekrendszereik, szemléletmódjaik alapján ítéljenek meg egy válsághelyzetet. Különösen érvényes ez, amikor az elvek, a szakmainak mondott álláspontok a szervezeti érdekek álcázására szolgálnak, amelyek tulajdonképpen a hatáskörök, a befolyás, illetve az anyagi erőforrások iránti versenyt jelentik. Fontos, hogy a vezetők ráébredjenek arra, hogy egy ágazat, egy szervezet nem tud többé egyedül komplex válságokat kezelni. Fel kell ismerni a többi szerv hatás- és feladatkörének helyét, szerepét, tudomásul kell venni a válságkezelő szervek közötti interdependenciát.

Más szóval úgyis mondhatjuk, hogy ki kell fejleszteni a kormányzati szervezetben az együttműködés kultúráját. Ehhez az szükséges, hogy a koherenciát, mint alapértéket ágyazzuk be a szervezetekbe. Például megkövetelhetjük, hogy a stratégiák vagy a tervek megjelöljék a kormányzati politikával és stratégiákkal, valamint a kapcsolódó projektekkel való koherencia szintjét. A végrehajtás során a koherencia megvalósulására vonatkozó jelentés szintén kötelező lehet. Talán nem is hinnénk, de e kérdésben a kereteket már meg is teremtettük. A kormány-előterjesztéseinkben találunk egy részt *„kormányprogramhoz való viszony, előzmények, kapcsolódások”* címszóval, illetve hozzátartozik egy részletes hatásvizsgálati lap. Itt ténylegesen megjelenik az összkormányzati szemléletmódra, a koherenciára vonatkozó igény, a feladat már csak az, hogy valós, élő és gyakorlatias tartalommal töltsük meg e sorokat.

Ha sikerült túljutni a hatáskörök, elvek, prioritások ütközésén, és koherens szemléletmódot alakítottunk ki, akkor ki kell küszöbölni a formális akadályokat. E feladat elsősorban a jogi, szervezeti akadályok megszüntetése, a bürokrácia merevségének leküzdése formájában jelenik meg. Az összkormányzati megközelítés rugalmas, adaptációra képes vezetési-irányítási rendszert feltételez, amely bármely válságtípus esetén képes adekvát válaszadásra a leg-rövidebb időn belül. Ezért szakítani kell a statikus tervezési modellekkel és

helyette a leghatékonyabb eljárási módok (*best practices*) megalkotására és azok folyamatos újraértékelésére kell törekedni.

A statikus tervek helyett az eljárási aspektusokra és ezen belül is az együttműködési mechanizmusokra történő fókuszálás azért fontos, mert a komplex válságokat nagyfokú bizonytalanság jellemzi, ami azt jelenti, hogy főleg a válság kezdeti időszakában még nem teljesen tisztázott, hogy mi is történt, kik az érintettek, ki a felelős, kivel kell együttműködni. Ez a bizonytalanság tovább növeli azt a zűrzavart, amely az egyes szervezetek sajátos szervezeti aspektusból történő helyzetértékeléséből, értelmezéséből fakad. Mivel direkt összefüggés van a probléma meghatározása és a felelősség allokációja között, a problémameghatározásának bizonytalansága nehézségeket okozhat annak megállapításában, hogy ki, milyen hatáskörrel és felelősséggel bír a válság kezelésében. Bár lehet, hogy a hatályos jogszabályok és szakmai szabályok megfelelő eligazítást adnak arra vonatkozóan, hogy egy adott rendkívüli helyzetben kinek mit kell tennie, mégis ezek a szilárdnak és egyértelműnek hitt szabályok rendkívül gyorsan cseppfolyóssá válnak, ahogy a válság dinamikája beindul és az ebből adódó kaotikus helyzet kialakul.

Az összkormányzati szemléletmód és az együttműködés kultúrájának megteremtésénél számolni kell az együttműködés ellen dolgozó tényezők hatásával. A szervezetekre jellemző, hogy gyakran konzervatívok, ragaszkodnak szervezeti alcéljaikhoz. További együttműködés ellen ható tényező, hogy a szervezeteknek meg kell osztaniuk az információikat, kompromisszumra kell törekedniük, következésképpen adott esetben gyengíteniük kell a saját álláspontjukat. Ezért rendkívül fontos ösztönző struktúrák létrehozása, amelyek érdekeltté teszik a válságkezelés szereplőit a közös gondolkodásban és tevékenységben.

A leghatásosabb ösztönzés az anyagi eszközök és források biztosítása a komplex válságkezelés érdekében. Ez történhet olyan formában, hogy a minisztériumok költségvetésének átesoportosításával elkülönítenek egyes költségvetési forrásokat, amelyek kizárólag az átfogó megközelítés programjának megvalósításához, az ágazatok együttműködésének javítására, a komplex válságkezelési erőfeszítések céljára hívhatók le, illetve használhatók fel. Tekintettel a szűkös költségvetési mozgástérre, e megoldásnak csak akkor lehet realitása, ha ezen elkülönített források felhasználása végeredményben megtakarítást eredményez az együttműködés javítása, az eljárások rugalmasabbá tétele, a duplikációk megszüntetése révén. Talán még hatékonyabb ösztönző erő lehet különböző közös pénzügyi alapok létrehozása, amelyek az átfogó megközelítés céljaira vehetők igénybe, például pályázati úton.

Az átfogó megközelítés kialakulása a nemzetközi válságkezelésben

Mint már a bevezető részben említettem, az átfogó megközelítés szükségessége először a nemzetközi válságkezelő missziók kapesán fogalmazódott meg. Ezek során szerzett tapasztalatok alapján mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmaükban nem elegendőek a válságok megoldására. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetőek. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a képességek teljes tára szükséges. Egyesíteni kell a limitált erőforrásokat a nagyobb költséghatékonyság elérése érdekében, továbbá növelni kell az általános kohéziót, kooperációt és koordinációt a beavatkozó szervek, szervezetek között. E felismerések arra ösztönözték a válságkezelésben érintett nemzetközi szervezeteket, illetve az egyes államokat, hogy az átfogó megközelítés jegyében a civil-katonai együttműködés különböző formáit, mechanizmusait hozzák létre.

Az együttműködés három szinten valósítható meg:

1. szervezetek közötti együttműködés

Az együttműködő szervezetek lehetnek a válságövezeten belül tevékenykedő katonai erők, nemzetközi szervezetek, egyes országok kormányzati és nem kormányzati szervei, a befogadó nemzet szervezetei stb. 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.

2. szervezeten belüli együttműködés

A nagyobb szervezetekben gyakran előfordul, hogy több szervezeti elem tevékenykedik egy műveletben, és a tevékenységük részben vagy egészen átfedi egymást, ezért azt harmonizálni kell. Legjobb példa erre a NATO égisze alatt működő Tartományi Újjáépítési Csoportok (PRT) tevékenysége Afganisztánban, amely keretén belül politikai, katonai, rendőri, valamint gazdasági szakemberek vesznek részt a csoportok tevékenységében. A nemzetközi szervezetek közül az ENSZ, az EU, a NATO és az Afrikai Unió számos módon igyekszik javítani a saját szervei közötti belső kooperációt, együttműködést.

3. nemzeten belüli együttműködés (összkormányzati megközelítés)

Az előző két szint, vagyis a szervezetek közötti, illetve a szervezeten belüli együttműködés nemzetközi összefüggésben értelmezendő. Egy nemzetközi

válságkezelési feladatban történő részvételre azonban fel kell készíteni a részt vevő állományt, amely viszont nemzeti keretek között történik. Ahhoz, hogy egy komplex válság kezelésében az átfogó megközelítés szellemében vegyenek részt egy adott nemzet polgárai, már a nemzeti berkeken belül e filozófia mentén kell őket felkészíteni, ebben a közegben kell szocializálódniuk. E szükségletet már több nemzet felismerte és nemzeti szinten is alkalmazni kezdte az átfogó megközelítést, amelyet ebben az összefüggésben összkormányzati megközelítés néven ismer a szakirodalom.

Az elvek és a főbb összefüggések mellett nem érdektelen azt is megvizsgálni, hogy mindez hogyan valósult meg a gyakorlatban. A szkeptikusok ugyanis gyakran mondják, hogy az átfogó megközelítés az, amiről mindenki beszél, de még senki sem látta. A 2008. június 17-én Helsinkiben tartott átfogó megközelítés konferencia kiadványa alapján készült következő rövid összefoglalásból azonban kitűnik, hogy az egyes nemzetközi szervezetek, valamint az egyes államok számos lépést tettek eddig az átfogó megközelítés megvalósítása érdekében, illetve kutatják a fejlődés további lehetséges irányait.

ENSZ

Az ENSZ hatalmas és bürokratikus döntéshozatali mechanizmussal rendelkezik. Az egyes szervezeti érdekek, valamint a nemzetek fenntartásai tovább bonyolítják a helyzetet. Mindezek következtében az ENSZ az integrált tervezésben, végrehajtásban érdekelt. Több javaslatot tett a humanitárius, az újjáépítési-fejlesztési, valamint a környezetvédelmi területen az egész rendszert átfogó koherencia kialakítására. 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 alá olyan eljárások, mechanizmusok és struktúrák tartoznak, amelyek egy közös stratégiai célkitűzés kialakításában és megvalósításában működnek együtt.

Az Integrált Misszió keretében a kialakult krízishelyzet stratégiai értékelését két fő szempont alapján végzik: a konfliktus gyökereinek megkeresése, illetve közös stratégiai célkitűzések kialakítása. 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 vég-

rehajtásért az adott helyzetre és feladatra szabott Integrált Misszió Alkalmi Kötelék (*Integrated Mission Task Force*) a felelős, amely politikai, katonai, rendőri, biztonsági, logisztikai, humanitárius, fejlesztési, valamint emberi jogi elemekből áll.

EU

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 Biztonság- és Védelempolitikán 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 együttműködését célozza meg egy, az Európai Biztonság- és Védelempolitika körébe tartozó művelet tervezése és végrehajtása során. A *CMCO* elsősorban az együttműködés és a koordináció kultúrájának a megteremtésére törekszik ahelyett, hogy túl nagy hangsúlyt fektetne a részletes struktúrák és eljárások kialakítására. Célja biztosítani az EU-képességek alkalmazásának összehangoltságát a műveletek minden fázisában, ezért a *CMCO* kultúrájának be kell épülnie az EU válságkezelő műveleteibe a lehető legkorábbi időpontban. A *CMCO* részeként kiadásra került az Átfogó Tervezés Koncepciója, amely a beavatkozók közötti effektív tervezési harmonizáció praktikus kerete. A koherencia megteremtése már a tervezési fázisban elkezdődik, ahol az EU politikai céljait és stratégiai célkitűzéseit határozzák meg. Az erre irányuló koordináció minden további tervezési fázisban folytatódik, amely során törekednek a célok és az elérni kívánt eredmények közös értelmezésére, kölcsönös megértésére. Ennek során kiemelt figyelmet fordítanak a civil és katonai irányítási rendszer közötti szoros együttműködésre.

A civil és katonai képességfejlesztés területén az EU a szinergia megteremtésére és erősítésére törekszik. A cél egy átfogó EU műveleti képesség létrehozása a válságmegelőzés és válságkezelés területén az erőforrások hatékony felhasználásának biztosítása érdekében, korlátozott gazdasági lehetőségek közepette. Hatékony és folyamatos koordináció szükséges a civil és katonai képességek fejlesztése között. Ez megnyilvánulhat többek között kettős rendeltetésű képességek fejlesztésében; általános szcenáriók kialakításában; egységes követelmények megalkotásában; az átfedések, duplikációk feltárásában és kiküszöbölésében; a tagállami képességek felmérésében és a hiányok feltárásában, megszüntetésében. Az EU kulcskérdésként kezeli a civil és katonai tapasztalat feldolgozásának harmonizációját, továbbá a civil és katonai képességfejlesztő szakértők rendszeres egyeztetését.

Az EU-ban elsősorban az alábbi területeken kívánják emelni a szinergia szintjét:

- stratégiai és taktikai szállítás
- logisztikai támogatás
- kommunikációs és informatikai rendszerek
- egészségügyi támogatás
- biztonság, védelem (személyek, objektumok őrzés-védelme, CBRN védelem)
- műholdak
- egyes speciális területeken véleménycsere (jog, pénzügy, aknamentesítés).

Különösen fontosnak tartják az információk, illetve a felderítés adatainak cseréjét, a közös képzést stratégiai, műveleti taktikai szinten, továbbá gyakorlatok során tesztelni kívánják a civil-katonai együttműködést.

NATO

Az átfogó megközelítés konkrét NATO-koncepció formájában nem létezik, hanem elsősorban politikai iránymutatások alapján halad. Ezen összefoglaló név alatt a NATO több területet ért, úgymint: *Civil-Military Interaction (CMI)*, *Civil Emergency Planning (CEP)*, *Civil-Military Planning*, *Countering Hybrid Threat (CHT)*, valamint ezekkel szoros összefüggésben *Deterrence of Terrorism & WMD Proliferation*, *Energy Security*, *Stabilisation & Reconstruction (S&R)*, *Security Sector Reform*. A kialakult szituáció lehet katonai vagy polgári jellegű válság, katasztrófa, a feladat lehet művelettervezés vagy végrehajtás, az átfogó megközelítés szemszögéből a komplex, mindenoldalú (civil-katonai) megközelítés a lényeg.

A NATO először a 2006-os rigai csúcsértekezleten deklarálta az átfogó megközelítés fontosságát Afganisztánban, Koszovóban és egyúttal mindenütt más- hol. A csúcsértekezleten kiadott deklaráció szerint az afganisztáni és koszovói tapasztalatok azt mutatják, hogy korunk kihívásai átfogó megközelítést igényelnek, amely magában foglalja a civil és katonai képességek széles spektrumát azzal, hogy egyúttal tiszteletben kell tartani az összes válságkezelésben résztvevő mandátumát és döntési autonómiáját. Ennek érdekében pragmatikus javaslatokat kellett kialakítani 2007-re arról, hogyan alkalmazza koherensen a NATO a saját eszközeit, illetve hogyan lehet gyakorlati együttműködést megvalósítani a partnerekkel, az ENSZ-szel és más nemzetközi szervezetekkel, nem kormányzati szervekkel, valamint a helyi szervekkel a tervezés és a végrehajtás fázisában egyaránt.

A bukaresti csúcsértekezleten a NATO-tagállamok vezetői megerősítették a rigai csúcsértekezleten kifejtett alapelveket, amely szerint a NATO alapvetően politikai és katonai szervezet, így elsősorban katonai eszközök alkalmazásával képes részt venni a válságok kezelésében. Ez önmagában azonban nem elegendő, mivel a modern, komplex válságokat nem lehet kizárólag katonai esz-

közökkel megoldani. A NATO nem képes egymaga a műveleti terület minden rendszerére kiterjedő hatást kifejteni, ezért egy szélesebb, átfogó megközelítésben érdekelt. A csúcsértekezlet elfogadott egy akciótervet, amely gyakorlati javaslatokat tartalmaz arról, milyen módon járuljon hozzá a NATO az átfogó megközelítéshez. E javaslatok célja előrelépni a NATO saját képességeinek koherens alkalmazása terén és növelni az együttműködést a válságkezelésben részt vevő más szervezetekkel, szervezetekkel minden szinten, kiemelten az alábbi négy fő területen:

- tervezés és végrehajtás
- kiképzés, képzés, oktatás, gyakorlatok
- tapasztalat-feldolgozás
- együttműködés más, válságkezelésben részt vevő szervezetekkel.

Az akcióterv egyik első lépéseként a NATO számára elérhető civil szakértők feltérképezésére került sor, egy átfogó megközelítést támogató szakértői adatbázisba történő felvétel útján. Az adatbázisban szereplő személyek felmérését és szelektálását követően kialakult egy civil szakértői csoport, amelynek feladata a műveletek tervezésének és végrehajtásának támogatása civil szakértelmmel. E szakértői csoport a NATO főparancsnoksággal, valamint a stratégiai parancsnokságokkal együtt felülvizsgálta a válságkezelési és művelettervezési eljárásokat, amelynek eredményeképpen átfogó tervezési és végrehajtási metódusokat sikerült kialakítani. Ezzel, valamint az átfogó megközelítéssel kapcsolatos tapasztalatok feldolgozásával tovább javult a NATO Válságreaktív Rendszere (NCRS). Az akcióterv jelentős hangsúlyt fektet a külső szereplőkkel (nemzetközi szervezetek, kormányzati és nem-kormányzati szervek, helyi hatóságok) történő együttműködés erősítésére, valamint az átfogó megközelítéssel kapcsolatos munka megfelelő szintű kommunikációjára a közvélemény felé.

A lisszaboni csúcsértekezlet által elfogadott nyilatkozat, illetve Stratégiai Koncepció továbbra is az átfogó megközelítést jelölte meg a szövetségi válságkezelés egyedüli lehetséges alapfilozófiájaként. A NATO-nak mind az észak-atlanti térségben, mind az azon kívül eső területeken a többi válságkezelő szervvel együtt hozzá kell járulnia az átfogó megközelítéshez, amely hatékonyan egyesíti a politikai, civil és katonai válságkezelési képességeket. Ezen alapfilozófia legjobban a stabilizációs és újjáépítési műveletek kapcsán alkalmazható, amelyek során a Szövetség képes kell, hogy legyen a civil és katonai képességek alkalmazásának tervezésére és összehangolt végrehajtására. Szervezeti oldalról mindez azt jelenti, hogy megjelennek a civilek a parancsnokságok állományában, illetve a csúcsértekezlet egy kisebb, de a feladatnak megfelelő méretű polgári tervező képesség létrehozásáról döntött.

A fentiekből látható, hogy az átfogó megközelítés permanensen és növekvő fontossággal jelenik meg a csúcsértekezleteken. A NATO Transzformációs Parancsnokságán (ACT) létrehoztak egy átfogó megközelítés munkacsoportot,

amely folyamatosan áttekinti és pontosítja az átfogó megközelítés akciótervet, továbbá az ACT létrehozott 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) információ gyűjtését, osztályozását, megosztását és terítését. Mindezt korszerű tudásmenedzsment módszerekkel végzik.

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, Igazságügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium) szakértőiből áll. Ausztria a jövőben az alábbi célokat kívánja megvalósítani az átfogó megközelítés terén:

- nemzeti és nemzetközi koordinációs mechanizmus létrehozása a stratégiai 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 tapasztalat feldolgozáshoz és a tudásközvetítéshez
- az összes politikai, gazdasági, társadalmi civil és katonai szabály összehangolása
- a struktúrák permanens újraértékelése
- az egyes stratégiákat egymáshoz illesztő mechanizmus.

Kanada

Kanada úttörő szerepet játszott az átfogó megközelítés koncepciójának létrehozásában. Itt jelent meg először a 3D (védelem, fejlesztés, diplomácia – *defence, development, diplomacy*) teóriája, amely tulajdonképpen az átfogó megközelítés legelső gyakorlati 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 (*Stabilization and Reconstruction Task Force*) 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 igényelnek. Ilyenek a válság megelőzés, a katasztrófavédelem, az újjáépítés, a békeműveletek, a biztonsági rendszerek reformja, a jogállamiság megteremtése, a 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 tapasztalat feldolgozás terén.

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 miniszterhelyettesi szinten, valamint az érintett szervek, szervezetek vezetői.

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

A Cseh Köztársaság az alábbi jövőbeli 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 viszonylag 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 misszió-specifikus 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 erősítették az összkormányzati együttműködést. Franciaország a multiszektorális és preventív megoldásokra törekszik és elkötelezett abban, hogy továbbfejlessze a szervezeteket átfogó (*interagency*) közös tervezést és végrehajtást.

A végrehajtás érdekében Franciaország egy olyan kétszintű stratégiát dolgozott ki a több szervezetet érintő válságkezelési feladatokra, amelyet egye-

di esetekben lehet alkalmazni (Haiti, Koszovó, Szudán, Közép-afrikai Köztársaság, Csád, Mali, Niger, Kongói Demokratikus Köztársaság tekintetében):

- A kiválasztott országok nagykövetei egy táblázatot készítettek az ország sérülékenységről, majd a védelmi, a fejlesztési, a belügyi és a diplomáciai szektor bevonásával közös helyzetértékelést folytattak.
- 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 komplex és hatékony hozzájárulást tudjon nyújtani a válságkezelési műveletekhez.

Németországban megteremtették a közös civil-katonai képzést, amely két-szintű. Az első szint egy általános válságkezeléssel kapcsolatos képzés civil és katonai szakemberek részére közösen, míg a második szintet az alkalmazás előtti 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 Rendőrakadémián. A Szövetségi Biztonságpolitikai Tanulmányok Főiskoláján haladó képzést folytatnak a minisztériumok szenior állománya részére biztonságpolitikai kérdésekben.

Spanyolország

Spanyolország a nemzeti erőinek alkalmazását az átfogó megközelítésen keresztül szemléli annak érdekében, hogy egy egységes, integrált összkormányzati megközelítést tudjanak megvalósítani. E téren az ország jelentős előrelépést tett, ugyanakkor sok esetben a feladatok nem fókuszálnak megfelelőképpen a válságkezelés szereplőinek közös célkitűzéseire. Ezért a kormányzati szervek tekintetében olyan alapvető szabályok megalkotására van szükség, amelyek biztosítják a közös értelmezést, az együttműködést, a résztvevők tevékenységének összehangolását.

Az átfogó megközelítés kifejezést először a külügyminisztérium által kidolgozott, a 2005 és 2008 között tartó időszakra szóló Nemzetközi Együttműködés

dés Alapterve említette. Ez a dokumentum 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), nincs átfogó stratégia sem nemzetközi, sem nemzeti vonatkozásban.

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 szakértő 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 a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem vagy a biztonság és a gazdasági fejlődés közötti választás dilemmájáról beszélni. 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

egy nemzetközi válságkezelés során, hogy elősegítse a közös helyzetértékelést, értelmezést, a közös célok megfogalmazását. Közös tervezés, közös tréningek, gyakorlatok, a tapasztalatok közös feldolgozása útján meg kell teremteni a válságkezelésben részt vevő egyes szakmai kultúrák közötti megértést, harmóniát.

A brit Nemzeti Biztonsági Stratégia kiemelt témája egy még integráltabb civil-katonai megközelítés kialakítása. Ezt tükrözi az Afganisztán-stratégia, amely az egyes válságkezelő szerveket összefogó, a szervezeti kereteken, érdekeken túlmutató gondolkodásmódot (*interagency approach*) tekinti elérendő célnak. Az afganisztáni brit nagykövetség újfajta közös munkamódszert alkalmazott a diplomáciai, politikai, biztonsági, katonai, gazdasági, pénzügyi, fejlesztési és kulturális szektor képviselőinek a bevonásával.

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

- közös helyzetértékelés, közös tervezés az egységes brit stratégiai cél és keretek kialakítása érdekében
- tapasztalt civil szakértők biztosítása a stabilizációs tervek végrehajtásához
- a tapasztalat-feldolgozás 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 integrálása 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 középvezetőkől áll. A munkacsoport feladata többek között összegyűjteni és rögzíteni a különböző műveletek során szerzett tapasztalatokat.

Amerikai 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 megbízza a külügyminisztert és a honvédelmi minisztert, hogy harmonizálja a civil és katonai erőfeszítéseket az újjáépítési és stabilizációs műveletek során.

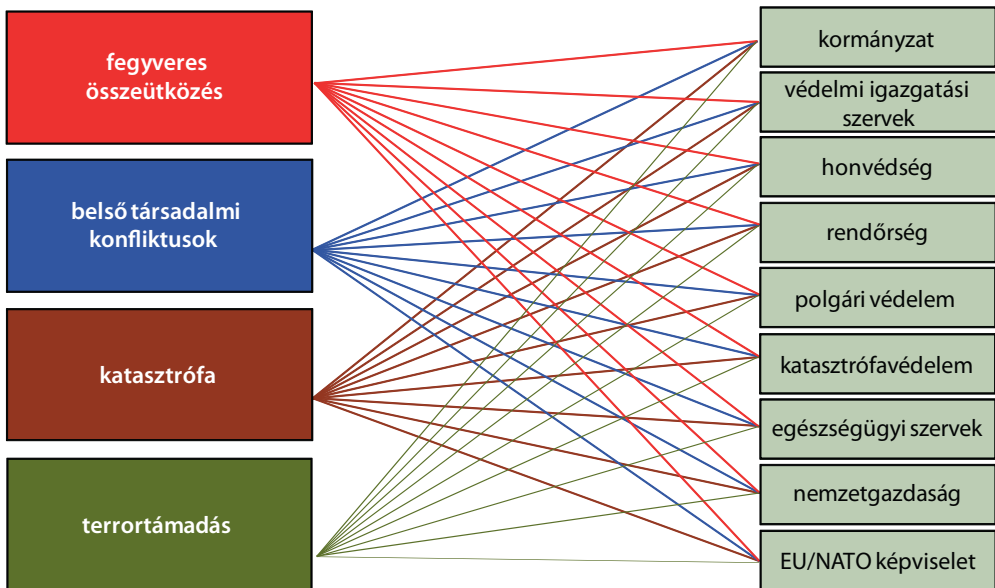
2004-ben létrehozták az Újjáépítési és Stabilizációs Koordinátor Irodáját, amely egy ügynökségek feletti szervezet. Az iroda felelős azért, hogy a civil hatóságok és ügynökségek felkészültek, felszereltek és kiképzettek legyenek a katonai oldallal történő együttműködésre, partnerségre. E munka eredményeként 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 tisztázzák a szerepeket, a felelősségi viszonyokat és az eljárás rendjét a szervezetek közötti tervezés és végrehajtás során. A rendszer összetétele és működése minden esetben igazítható a kialakult válságszituációhoz, és integrálja a részt vevő személyi állományt minden érintett ügynökségtől.²⁶

Átfogó megközelítés a nemzeti válságkezelésben

Láthatjuk tehát, hogy a nagyobb nemzetközi szervezeteken, illetve az egyes államokon belül mennyire elterjedt és alkalmazott koncepció az átfogó megközelítés. Valóban, de minket a nemzeten belüli válságkezelés is érdekel, ezért a következő kérdés abban a formában merül fel, hogy az átfogó megközelítésnek, mint gondolkodásmódnak van-e létjogosultsága nemzeti szinten. Mint emlékszünk, az átfogó megközelítés létrehozását generáló alapprobléma abban rejlik, hogy nincs egyetlen olyan szerv, szervezet vagy funkcionális terület, amely egymagában rendelkezik a bonyolult krízishelyzetek megoldásához szükséges összes tudással, felkészültséggel, képességgel, anyagi forrással. Ez természetesen érvényes az egyes nemzeteken belüli viszonyokra is. A nemzeteknek is fel kell sorakoztatniuk és szükség esetén be kell vetniük az összes rendelkezésre álló erőforrást, képességet. (lásd 15. ábra) Egy ország belső kormányzati vezetési-irányítási rendszerén belül is csökkenteni kell a szervezetek közötti rivalizációt, a koherencia- és koordinációhiányt, valamint az erőfeszítések felesleges duplikációját. Ezért harmonizálni kell a különböző kormányzati szervek tevékenységét az erőforrások racionálisabb és hatékonyabb felhasználása érdekében.

Miért van szükség az átfogó megközelítésre?



15. ábra. A beavatkozók köre a különböző válságtípusokban

Készítette: dr. Keszely László eszredes

Az Egyesült Királyság értelmezésében „az átfogó megközelítés olyan koncepció, amely alkalmazható konfliktus és válság esetén, itthon és külföldön...”²⁷ A britek tehát belföldön is használható elméletnek tartják. Az elveken kívül a tények is azt mutatják, hogy nemcsak létjogosultsága van, hanem már létezik is. A megvalósítási metódus adva volt a nemzetközi szinten sikeresen alkalmazott átfogó megközelítés formájában, amelynek mintájára megalkották az összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*) koncepcióját, mint az átfogó megközelítés nemzeti formáját. Gyakorlati példák vannak rá, konkrét szervezeteket hoztak létre a nemzetek kimondottan ilyen céllal. Ez az átfogó megközelítés harmadik kategóriája vagy szintje, a már korábban említett összkormányzati megközelítés.

Mint már említettem, először Kanada fejlesztette ki a 3D (*diplomacy, development, defence*) koncepciót, amelyet később számos kormány adaptált. Hamarosan több nemzet belátta, hogy az összkormányzati megközelítés nélkülözhetetlen a válságkezelés hatékonyságához, sikeréhez. Ezért összkormányzati válságkezelési eljárásokat, valamint speciális minisztériumközi válságmenedzsment szervezeti egységeket fejlesztettek ki nemzeti szinten. Ilyenek például:

- Kanada: Stabilizációs és Újjáépítési Egység
- Egyesült Királyság: Stabilizációs Egység

- USA: Rekonstrukciós és Stabilizációs Koordináló Iroda
- Norvégia: afganisztáni tárcaközi munkacsoport
- Finnország: tárcaközi kooperációs és koordinációs menedzsment.

Az összkormányzati megközelítés képében tehát már megvalósult az átfogó megközelítés nemzeti keretek között is. Az alkalmazása azonban még mindig szorosan összefügg a nemzetközi válságkezeléssel, mivel az összkormányzati megközelítés a gyakorlatban nem más, mint az erők, eszközök kiválasztása, felkészítése egy jövőbeni nemzetközi misszió céljára, amelynek során egy ország kormányzati és nem kormányzati szervezetei összehangolt tevékenységet folytatnak egy külföldön zajló válsághelyzet megoldása érdekében.

Ehhez képest viszont még egy lépést szeretnék megtenni és megnézni, hogy alkalmazható-e az átfogó megközelítés abban az esetben, amikor itthon, saját határainkon belül kell egy krízishelyzetet menedzselni. Ettől a ponttól viszont bizonytalan vizekre kell evezni. Az átfogó megközelítés nemzetközi vonatkozásban történő alkalmazásával kapcsolatos kérdések széles körű tudományos, illetve szakmai konszenzuson alapulnak és a hozzájuk kapcsolódó szakirodalom könyvtárnyi méretekre rúg. Nem állítható ugyanez azonban a saját országhatárokon belüli válságokra vonatkozóan. Márpedig véleményem szerint nagy jelentőséggel bírna az átfogó megközelítés nemzeti válságokra történő alkalmazása, elsősorban a Magyarországhoz hasonló kisebb országok esetében. Tekintettel a rendelkezésre álló magyar polgári szakértők viszonylag kisebb számára, megfontolandó, hogy kifizetődő-e létrehozni és fenntartani egy rendszert az átfogó megközelítés céljaira, kizárólag nemzetközi válságkezelési feladatok érdekében. Az kétségtelen, hogy erre a célra meg kell teremteni a megfelelő hátteret, hiszen a NATO az új képességesomaggal összefüggésben megszólította az összes tagállamot, köztük Magyarországot is, egy civil-katonai koordinációs képesség létrehozása és szövetségi célokra történő felajánlása tárgyában. Hazánk vállalta a feladatot, és megkezdődtek az egyeztetések a minisztériumok között civil szakértők „toborzásáról” és felajánlásáról nemzetközi válságkezelési feladatokra.

Ezzel ugyan bővíülhet a potenciálisan bevonható magyar civilek száma, hiszen most már NATO méretekben kell gondolkozni, ugyanakkor azonban, mivel a szakértők kiküldésével együtt járó költségek várhatóan a kiküldő országokat terhelik majd, az ismert költségvetési forrásproblémák figyelembe vételével nagyobb hazai civil kontingensekkel valószínűleg nem tudunk majd számolni a jövőben sem. Egészen más a helyzet, ha a civil-katonai koordinációs képességet belső válságainkra is alkalmazni kívánjuk, és olyan rendszert hozunk létre, amely elsősorban hazai viszonyokra, helyzetekre, igényekre szabott. Ennek a költsége várhatóan jóval kisebb, hiszen az – mint ahogy a későbbiekben részletesebben is kifejtem – az ország működő közigazgatási, azon belül pedig a védelmi igazgatási rendszerére minden további nélkül ráépíthető. Amennyiben életre kel egy, a civil és katonai képességeket együttesen, össze-

hangoltan alkalmazó mechanizmus nemzeti célokra, annak részei, elemei bármikor kiajánlhatók a NATO részére is. E megoldással úgy tudunk eleget tenni a szövetségi kötelezettségünknek, hogy egyúttal messzemenőig figyelemmel vagyunk a nemzeti érdekekre is.

A védelmi igazgatás helye, szerepe az átfogó megközelítés megvalósításában

Amikor az Észak-atlanti Tanács 2005. szeptember 30-án elfogadta a NATO Válságreakálási Rendszer (NCRS) alapidokumentumát, egyben ajánlást tett a tagállamok részére, hogy az NCRS alapelveit, illetve intézkedéseit a tagállamok



16. ábra. A válságkezelő képességek megoszlanak a különböző ágazatok között
Készítette: dr. Keszely László ezredes, letöltés dátuma: 2012. február 12.

belső jogi szabályozásuk függvényében a nemzeti válságreakálási rendszerükben is érvényesítsék. Rögtön felmerült a kérdés, hogy Magyarországon milyen rendszerrel kell összhangba hozni a szövetségi elveket, eljárásokat. Kijelenthetjük-e, hogy hazánkban van nemzeti válságreakálási rendszere, és ha van, akkor mit kell érteni alatta?

Kétségtelen, hogy számos, a különböző válsághelyzetek kezeléséért felelős szerv, szervezet létezik, és jogszabályok egész sora foglalkozik ezek tevékenységével, működésével. De vajon nevezhetjük-e ezek pusztá összességét egységesen nemzeti válságkezelési rendszernek? Rendszertani szempontból aligha. Ha közelebről megvizsgáljuk a válsághelyzeti kormányzati vezetés-irányítási rendszerünket, azt láthatjuk, hogy az ágazati, szakmai szegmensek mentén széttagolt. (lásd 16. ábra) A rendszer logikája azon alapszik, hogy minden egyes válság kezelésére a válság típusától függően az adott szakterülethez tartozó szakembergárda, valamint a szakterületért felelős minisztérium a legalkalmasabb. Ennek megfelelően a válságkezelés különböző minisztériumok bázisán folyik, különböző válságkezelő vagy válságkezelést is ellátó központok támogatásával. Nemzeti válságkezelési rendszerünk tehát nincs, viszont vannak ágazati, szakmai alapon meghatározott válságkezelő rendszereink.

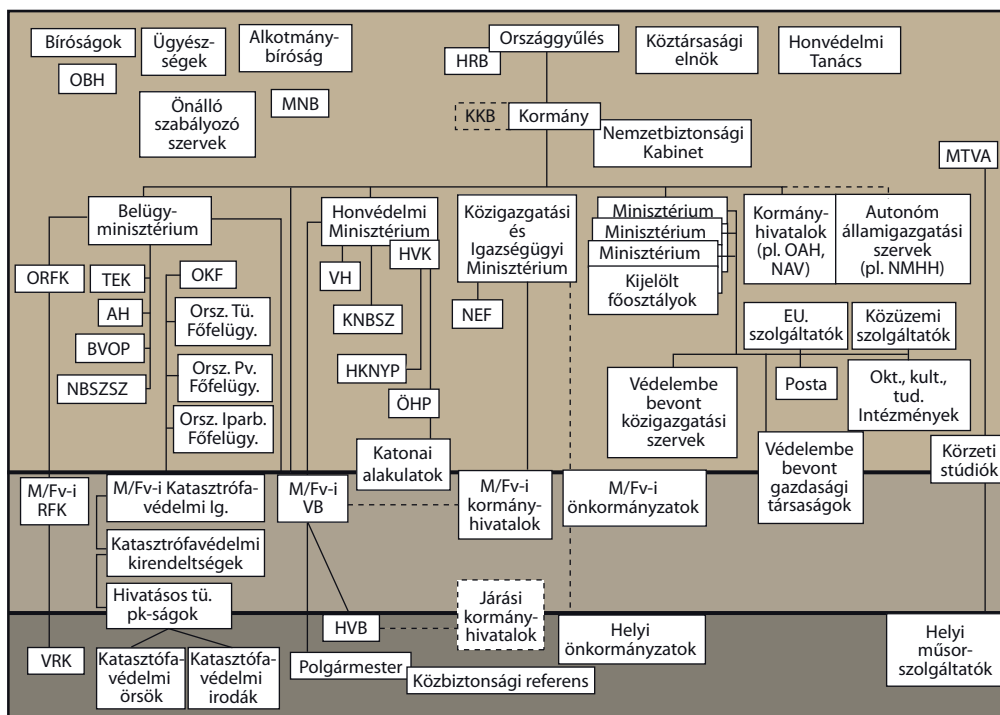
Az NCRS hatályba lépését követően megindult hazánkban is a nemzeti adaptáció lehetőségének és módjának vizsgálata. Egységes nemzeti válságkezelési rendszer hiányában nem volt mód annak a NATO-doktrínához történő igazítására, mivel nem volt mit hozzáigazítani. Ezért 2006-tól napirendre került a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszer és annak kapcsán egy nemzeti válságkezelési rendszer létrehozásának gondolata. Az akkori koncepció a legmagasabb, vagyis az integrációs együttműködési szintet célozta meg egy központi válságkezelő kormánybizottság formájában. A támogató politikai akarat és a szakmai konszenzus hiányában az elmélet több éves vajúdnást követően lekerült a napirendről. A NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszer időközben létrejött, de a meglévő kormányzati vezetés-irányítási rendszerre alapozva és az egységes válságkezelési rendszer létrehozása nélkül. Napjainkban a polgári válságkezelés terén tapasztalható az ágazatok szorosabb együttműködése – elsősorban a katasztrófavédelem területén –, de ez is inkább az integrációs modell irányába mutat annak minden előnyével és hátrányával együtt.

E törekvésekhez képest nyújt alternatívát az átfogó megközelítés, amelynek nem célja a szervezeti integráció, a merev, lineáris, hierarchikus struktúra, a tekintélyelvű vezetés megvalósítása. A lazább koordinációs mechanizmus, a közös érdekek alapján együttműködő szervezetek kohézióra törekvése rugalmas, több szempontú, egyben hatékony megoldásokat kínál a válságok kezelésére. Ezzel együtt kétségtelen, hogy a különböző szintű és ágazathoz tartozó beavatkozók tevékenységét valamilyen keretek közé kell foglalni. Ha egységes válságkezelési rendszerünk nincs is, szerencsére rendelkez-

zünk olyan rendszerrel, amely éppen a válságok kezelésére hivatott és magában foglalja a beavatkozók, illetve az őket irányító szervek teljes skáláját. Ez nem más, mint a védelmi igazgatás rendszere.

A védelmi igazgatás szervezete

A védelmi igazgatás szervezetét bemutató ábra jól szemlélteti a védelmi igazgatás rendszerének az egész közigazgatást, sőt az egész társadalmat behálózó voltát. (lásd 17. ábra) 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 Ka-



17. ábra. A védelmi igazgatás rendszere

Forrás. Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

binet, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok és az ügyészségek. Az 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 első helyen felelős a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, valamint a gazdaságmozgósítás kérdésében, hogy csak a legfontosabbakat említsem. De nem maradhat ki a kormányzati koordinációért, a különleges jogrendet érintő kérdésekért felelős, valamint a megyei, járási kormányhivatalokat felügyelő közigazgatási és igazságügyi miniszter, a védelem külpolitikai, diplomáciai ügyeit vivő 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.

Külön kiemelés 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, 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, rendvédelmet, terrorelhárítást, gazdaságmozgósítást, kritikus infrastruktúra védelmét, kibervédelmet, illetve e területek vonatkozásában a NATO és EU válságkezelési rendszereihez való kapcsolódási pontokat.

Egyesek véleménye szerint az átfogó megközelítés nem más, mint egy öreg bor új palackozásban. Tagadhatatlan, hogy most is létezik együttműködés, koordináció az egyes beavatkozók között, de válságtípusonként eltérő logikával, a legtöbb esetben nem megszilárdult rendben, és ezekből fakadóan gyakoriak az ad hoc megoldások. Ezt kiküszöbölendő, célszerű létrehozni a beavatkozók közötti általános érvényű, minden válságtípusra alkalmazható és alkalmazandó civil-katonai együttműködési mechanizmust. Természetesen min-

den válságtípus, sőt minden egyes válság más és más megoldási módot kíván, de ez nem gyengíti azt az elvet, hogy bizonyos standardokat állítsunk fel és az együttműködés alapvető működési formáit közös nevezőre hozzuk. Ez természetesen nem megy máról holnapra, a realitások talaján maradván egy több évig elhúzódó program keretében valósítható csak meg, amely az alábbi lépések vagy részfeladatok formájában vázolható fel:

1. El kell érni, hogy a védelemben érintett ágazatok, szakmai körök közösen és egységesen értelmezzék az átfogó megközelítés, valamint az összkormányzati megközelítés fogalmát, alapelveit, célját; egységes szakterminológia jöjjön létre, a fontosabb fogalmaknak konszenzusos definíciója alakuljon ki. Ehhez 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.
2. Számba kell venni az egyes biztonsági fenyegetéseket, kihívásokat, majd ezek alapján be kell határolni az egyes válságtípusokat. Egységes álláspontot szükséges kialakítani a tekintetben, hogy milyen típusú válságok esetén kell alkalmazni az átfogó megközelítést. Meg kell határozni továbbá a válság komplexitásának azt a szintjét, amely fölött indokolt az átfogó megközelítésen alapuló széles civil-katonai együttműködés alkalmazása.
3. 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 együttműködés. A különböző polgári és katonai válságok kezelésével összefüggő koncepciók, stratégiák, valamint jogszabályok kötelező eleme legyen a koherencia meghatározott szintje.
4. Meg kell határozni a komplex válságok kezelésében potenciálisan részt vevő szervek, szervezetek körét, amelyhez számba kell venni az egyes ágazatok felügyelete alá tartozó beavatkozókat, ágazatonként listába kell őket rendezni rendeltetés, felelősségi körök, főbb feladatok, rendelkezésre álló eszköztípusok szerint. Az ágazati listák alapján azután összeállítható egy össznemzeti szintű lista, amely tulajdonképpen az ország rendelkezésére álló képességek katalógusát fogja képezni. Ezekből modulszerűen leihívhatók a szükséges képességek az egyes válságtípusok, illetve azon belül a konkrét válsághelyzet szükségleteinek megfelelően. Célszerű azonban főbb vonalakban kialakítani a beavatkozók körét válságtípusonként, támogatott és támogató bontásban, illetve kijelölni az irányító, koordináló szerepet betöltő szervet. Mindenképpen

szükséges a beavatkozók együttműködési módszerainak kialakítása, valamint az egyes módszerek megvalósítására vonatkozó részletes együttműködési rend kialakítása.

5. Az átfogó megközelítés legfontosabb célja a válságkezelés hatékonyságának és költséghatékonyságának növelése. Ehhez fel kell tárni, hogy a nemzeti 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 lehet a válságkezelés hatékonyságát. A képességek allokációjának, rendszerbeli helyének megváltoztatásával és elsősorban a duplikációk felszámolásával csökkenteni lehet a válságkezelésre fordítandó pénzügyi, anyagi erőforrások mértékét.
6. Ki kell dolgozni az átfogó megközelítés érvényesülését elősegítő pénzügyi és egyéb ösztönző rendszereket. Ide tartozhat például a nemzetközi válságkezelési missziókban részt vevő civil és rendvédelmi szakértők részére nyújtandó pénzügyi és természetbeni juttatások kidolgozása, pénzügyi alapok megteremtése, amelyekből a források kizárólag az átfogó megközelítés érdekében létrehozott projektek megvalósításához ítéltethők oda. Másfelől az állami szervek költségvetésében elkülönített összegei tervezhetők és allokálhatók úgy, hogy civil-katonai együttműködési célra használhatók fel; esetleg adó- és/vagy járulékkedvezmények adhatók a civil-katonai képességek közötti kohézió növelésében aktív és tevékeny szerepet vállaló gazdálkodó szervezetek részére, arra a jövedelemre nézve, amelyet e célra használtak fel.
7. A válságkezelésben részt vevő beavatkozók tudásbázisainak összekapcsolása útján létre kell hozni egy közös adat- és tudásbázist, amelynek összeállításához és naprakészen tartásához a résztvevők a kölesönös előnyök alapján megosztják a rendelkezésükre álló információkat. Elengedhetetlen a modern tudásmenedzsment módszereinek alkalmazása annak érdekében, hogy a szükséges információ és tudás a megfelelő időben, a megfelelő helyen rendelkezésre álljon a döntéshozók és a végrehajtók számára.
8. Olyan közös oktatási, képzési, kiképzési, felkészítési rendszert kell kialakítani, amely lehetővé teszi a civil, a katonai és a rendvédelmi elemhez tartozók részére, hogy a másik két terület válságkezelési tevékenységéről ismereteket szerezzenek. A beavatkozók kölesönösen megismerjék egymás rendeltetését, feladatrendszerét, az egyes válságokban betöltött helyét, szerepét, funkcióját, szervezeti kultúráját, gondolkodásmódját, működési rendjét, kiemelt figyelmet fordítva az együttműködési lehetőségekre, formákra.

9. A komplex válságok kezelése során szerzett tapasztalatokat közösen kell feldolgozni az összes beavatkozó bevonásával, összehangolt javaslatok kidolgozása és a hatékonyság növelése érdekében.
10. Az átfogó megközelítés általános paramétereinek meghatározása mellett óhatatlanul ki kell térni az egyes szakterületek specifikumaira. Ehhez ki kell dolgozni a civil-katonai együttműködés részletes rendszerét, rendjét, módszerét azokon a szakterületeken, ahol a civil-katonai együttműködés potenciálisan szükségessé válhat. Az alábbiak – véleményem szerint – mindenképpen ebbe a körbe tartoznak:
- katonai műveletek (5. cikkely szerinti, valamint válságkezelő műveletek)
 - polgári védelem
 - katasztrófavédelem
 - terrorelhárítás
 - atom-, biológiai-, vegyi védelem
 - kibervédelem
 - katasztrófa-egészségügy
 - Kritikus Infrastruktúra Védelem
 - nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, gazdaságmozgósítás
 - Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés.
11. Ki kell alakítani 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. Ehhez át kell tekinteni a védelmi igazgatási intézményrendszert és be kell azonosítani az átfogó megközelítés elősegítésébe potenciálisan bevonható védelmi igazgatási szerveket, szervezeteket, intézményeket. Ezt követően a feladatrendszerüket össze kell vetni a beavatkozó szervek feladatrendszerével, majd az összevetés eredménye alapján meg kell határozni a védelmi igazgatási szervek feladatait a beavatkozó szervek támogatása érdekében, illetve szükség esetén módosítani kell a feladatrendszerüket.

Összegzés

A biztonságnak a katonai biztonságra korlátozódó szűk értelmezése ma már a múlté. A hidegháborút követő időszakban a nemzetközi biztonsági helyzet, az aktuális kihívások, fenyegetések, kockázatok radikális megváltozásának lehetünk tanúi. Felértékelődtek a biztonság egyéb dimenziói, amelyek Buzan szektorelméletében markánsan megjelentek. E szerint a biztonságnak legalább öt dimenziója vagy szektora különböztethető meg: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti biztonság.²⁸ E tendenciával összhangban Magyar-

ország a biztonságot szintén átfogó módon értelmezi és a Nemzeti Biztonsági Stratégia hét különböző szektort határoz meg, úgymint politikai, katonai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti szektort.

Magyarországon, mint sok más országban, nincs elfogadott, objektív válságfogalom, illetve erre vonatkozó egységes nemzetközi definíció sem létezik. Ezért az átfogó megközelítés értelmezéséhez és alkalmazásához a szubjektív válságfogalom a célravezetőbb. A döntéshozatali iskola képviselője, Erik Stern az alábbi általános érvényű, szubjektív definíciót alkotta meg: *„A döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető:*

- 1. az alapvető értékek elleni fenyegetés*
- 2. időkénszer*
- 3. bizonytalanság.”*

Az egységes válságfogalom egyaránt alkalmazható katonai és polgári típusú válságokra. Napjaink tendenciája, hogy e kettő közötti határvonal fokozatosan elmosódik, ezért egyre inkább szükségtelemmé válik ilyenfajta kategorikus distinkció a két típus között. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem, hogy milyen civil és katonai képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez.

Korunk posztmodern társadalmi összetett, komplex struktúrák, amelyek rendszerekből, alrendszerekből, illetve rendszerek rendszeréből állnak. Jellemzőjük, hogy sokfélék, ezer szállal kapcsolódnak egymáshoz, adaptívak, és ami a témánk szempontjából a legfontosabb: interdependensek. Ezzel együtt járó jelenség, hogy e társadalmak válságai is komplexek. Stern a komplexitás öt ismérvét határozta meg, úgymint politikai-, intézményi-, időbeli-, információ- és probléma-komplexitás. Az átfogó megközelítést akkor, és csak akkor kell alkalmazni, amennyiben a válság magán hordozza a komplexitás jegyeit, egyéb esetekben az ágazati, szakmai szervekre kell bízni a válság kezelését a szubszidiaritás elvének a figyelembe vételével.

Nincs egyetlen nemzeti vagy nemzetközi kormányzati vagy nem kormányzati szerv, szervezet, amely egymaga rendelkezik egy komplex válsághelyzet megoldásához szükséges összes információval, tudással, tapasztalattal, élőerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással. Ezért a leghatékonyabb megoldás, ha a nemzet vagy a nemzetközi szervezet számba veszi és együttesen, koordináltan alkalmazza a rendelkezésére álló civil és katonai képességeket. A civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása jelentősen leegyszerűsíti megfogalmazásban az átfogó megközelítést.

Az átfogó megközelítés fő célkitűzése a beavatkozók közötti koherencia növelése, de nem célja a teljes szervezeti integráció, lineáris, hierarchikus vezetési-irányítási rendszerrel, hanem egy lazább, koordinációs mechanizmus ki-

alakítására törekszik, ahol a beavatkozók függetlenségének, cselekvési autonómiájának meghagyása mellett egyeztetett, összehangolt tervezés és végrehajtás folyik.

Az átfogó megközelítésnek három formája alakult ki a gyakorlatban: a szervezetek közötti együttműködés, a szervezeteken belüli együttműködés, valamint a nemzeten belüli vagy összkormányzati együttműködés. A legnagyobb nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, EU, NATO egyértelműen elkötelezettek az átfogó megközelítés megvalósítása iránt, e vonatkozásban koncepciókkal, szervezeti struktúrákkal rendelkeznek. A NATO és EU tagállamainak túlnyomó többsége szintén törekszik a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazását megteremteni, illetve növelni a közöttük lévő kohéziót.

A nemzetközi szervezetek és az államok azonban az átfogó megközelítést kizárólag nemzetközi kontextusban értelmezik és külföldön zajló válságkezelő missziókra alkalmazzák. Magyarország szempontjából előnyösebbnek és gazdaságosabbnak tűnik belső, nemzeti válságainkra is alkalmazni az átfogó megközelítést és hazai viszonyok között is bevethető képességet létrehozni, amely részben vagy egészben kiejánlható a NATO vagy az EU részére.

A védelmi igazgatás komplex rendszere átfogja a teljes közigazgatást, a nemzet összes erőforrásait, szinte minden állampolgárát, gazdálkodó szervezetét, valamint a különböző válságtípusok beavatkozóit. Ezért a védelmi igazgatás ideális közvetítő közegként, katalizátorként szolgálhat az átfogó megközelítés kialakításában, működtetésében.

Zárásként ismét a Nemzeti Biztonsági Stratégiát szeretném idézni, amelynek 6. pontja tökéletesen összefoglalja az eddig leírtakat:

„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. Az átfogó megközelítést nemzeti kormányzati szinten is alkalmazni kell. 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.”

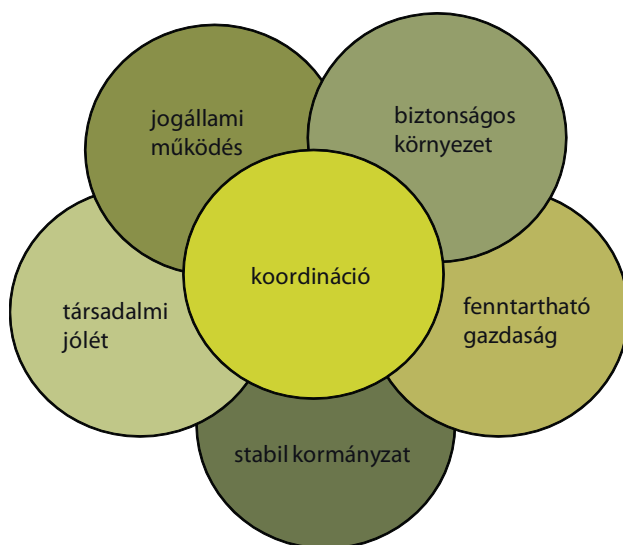
Dr. habil. Molnár Ferenc ezredes,
a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal szakreferense

A NATO STABILIZÁCIÓS ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSI FELADATOKBAN VALÓ RÉSZVÉTELE ÉS A CIVIL SZAKÉRTŐK BIZTOSÍTÁSA

A NATO képességcéljainak meghatározása 2012-ben egy új, önálló elemmel, a Stabilizációs és Újjáépítési (*Stabilization and Reconstruction*, a továbbiakban: S&R) képességcéllal bővült. Noha a válságreakgáló műveletekben részt vevő nemzetközi szervezetek és köztük a NATO számára a diplomáciai és katonai megközelítésen túlmutató, ún. átfogó megközelítés már évekkel ezelőtt egyértelművé vált, ez az első alkalom, amikor a Szövetség önálló S&R képességet fejleszt. A szövetséges Magyarország is részt vállal ebben a feladatban, amely a katonai, rendvédelmi és civil együttműködést összkormányzati és nemzetközi értelemben is feltételezi. Ez a munka mindenekelőtt megkívánja, hogy világossá váljon az a folyamat, amelynek során ebbe a fázisba eljutottunk és értelmezni tudjuk azt a stratégiai kontextust, amelyben cselekszünk; valamint, hogy kialakítsuk azt a rendszert, amely révén Magyarország a saját nemzeti stratégiai céljainak, lehetőségeinek, és a szövetség igényeinek megfelelően képes hozzájárulni e képesség kialakításához.

A civil-katonai kapcsolatok széles témakörén belül jelentős hangsúlyeltolódásnak lehettünk tanúi az elmúlt két évtizedben. A civil döntéshozatal primátusának és a katonai intézményrendszerrel való szabályozott kapcsolattartásának (demokratikus civil-katonai kapcsolatok) dominanciáját fokozatosan a hatékony válságkezelés katonai, rendvédelmi és civil komponensének hangsúlyozása váltotta fel. 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, de stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmények semmiképpen. (lásd 18. ábra)

Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy ún. átfogó megközelítés kialakítására. A nemzetek és nemzetközi szervezetek sok esetben egymás mellett futó erőfeszítései és egyre pontosabban látható nehézségei (kooperáció vs. kompetíció; eltérő célok, 'end state'; eltérő stratégiai kultúrák; átláthatatlan komplexitás stb.) mellett azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy a részt vevő nemzetek, így Magyarország is ki kell, hogy alakítsa saját átfogó kormányzati szemléletét, illetve struktúráját, szabályozását és



18. ábra. A stabilizációs és újjáépítési műveletek komplexitása

Készítette: dr. Keszely László ezredes

működési mechanizmusait. E nélkül a nemzetközi válságkezelésben való hatékony részvétel és a megváltozott biztonsági környezet fenyegetéseinek, veszélyeinek, kockázatainak nemzeti keretek között való hatékony kezelése is kérdésessé válik.

A tanulmány elsősorban a NATO-n és Magyarországon belüli folyamatokra koncentrálva a civil képességek nélkülözhetetlenségének felismerésétől a Stabilizációs és Újjáépítési képességek kialakításáig tartó utat írja le. Ezen túlmenően ismerteti a NATO-nak az S&R képesség fejlesztésére vonatkozó főbb elveit és irányait. Bemutatja, hogy a nemzetközi közösség milyen nehézségekkel néz szembe a civil szakemberek biztosítása terén, valamint, hogy a NATO miként próbálja megoldani ezeket a válságkezelés átfogó megközelítése során. Végül pedig felhívja a figyelmet a kapcsolódó stratégiák jelentőségére és az éppen formálódó magyar működési mechanizmus egyes kérdéseire.

Az előzmények

Az EBEÉ (EBESZ), a NATO és a NYEU/EU hidegháború utáni stabilitásmegőrző európai törekvéseinek meghatározó területe volt a politikai, jogi, gazdasági értelemben is átalakuló kelet- és közép-európai országok civil-katonai kapcsolatainak demokratikus alapokra helyezése és egyensúlyban tartása. Az elsődleges cél az volt, hogy elkerüljék az átalakuló országok militarizálódását, a katonai és általában az erőszakszervezetek átpolitizálódását, úgy,

hogy a fenntartható gazdasági egyensúly és a demokrácia alapvető normáinak betartása mellett hatékonyan működő állami szervezetek jöjjenek létre.

Ez a szemlélet meghatározó volt a kelet- és közép-európai államok, a jugoszláv és szovjet utódállamok stabilitásának kialakításában is. Az Egyesült Államok dominanciájával olyan programokat indítottak el, amelyek a demokratikus alapértékeket és az azoknak megfelelően felépített civil-katonai kapcsolatokat hangsúlyozták a haderőkkel kapcsolatos politikai döntések kialakításában, a katonai és a civil szféra közötti viszony kialakításában.

Ahogy a stratégiai kontextus átalakult, úgy tolódott el a hangsúly a civil-katonai kapcsolatok témakörén belül a stabilitást megőrző, fejlődést elősegítő eszközök fejlesztésétől, a válságkezelő műveletek hatékony civil-katonai együttműködését támogató politikák és technikák felé. Az 1990-es évek elején a legfőbb kockázatot Közép- és Kelet-Európa stabilitásának megőrzése jelentette, és annak megvalósítását a demokratikus átmenet és a konszolidáció támogatásában látták.²⁹ Ezt a politikát a demokratikus béke teóriája hatotta át, ti. hogy a liberális demokráciák nem háborúkkal oldják meg vitás kérdéseiket. A bipoláris világrend széthullása azonban olyan válságok kialakulását eredményezte, amelyek okai a hidegháború kelet–nyugati egyensúlya érdekében elfojtottak, vagy látenciába szorítottak voltak (pl.: Jugoszláviában). A II. világháború óta eltelt időszakban az 1990-es évek elején öltött a legnagyobb méreteket a fegyveres konfliktusok száma. A kialakuló (döntően egyes államokon belüli) konfliktusokat egyre inkább a nem működő vagy gyenge államok, és később a nem állami szereplők jelentette kockázatok megfelelő kezelésének eszközkeresése jellemezte. A konfliktusok kezelése katonai erőforrások igénybevételét is szükségessé tette.³⁰ A katonai beavatkozások látszólagos sikerei közben azonban a civil-katonai kapcsolatok különböző területeit (stratégiai és műveleti szintet is) érintő anomáliák merültek fel.

Stratégiai szinten, a civil-katonai kapcsolatok nemzetközi szakirodalmán belül komoly viták alakultak ki a katonai vezetők politikai szerepvállalásával és/vagy hatáskör túllépésével kapcsolatban.³¹ Elsősorban az Egyesült Államok stratégiai döntéseivel kapcsolatosan jelentek meg súlyos kritikák. Jellemzően a katonai (katonai-ipari) szemlélet túlzott dominanciáját, a technikai erőfölénybe vetett hitet és a társadalmi, kulturális, gazdasági, vagyis civil szakértelemet kívánó összefüggéseket figyelmen kívül hagyó döntéseket kritizálták.

Az 1991-es öbölháború „Sivatagi Vihar” hadművelete indította el, majd később 1999-ben az ENSZ felhatalmazása nélküli koszovói bombázás erősítette a technikai erőfölény mindenhatóságába vetett hitet. Ennek a stratégiai jelentőségű tévedésnek a felismerése – *a szélesebb körű és koordináltabb nemzetközi együttműködés, valamint a civil szakértelemnek a válságkezelés minden fázisába való bevonása, és az integrált civil és katonai műveletek fontosságának a felismerése – csak a 21. század elején történt meg*, elsősorban az afganisztáni és az iraki háború során.

Az ENSZ tapasztalatai Európában, Afrikában, Dél-Amerikában és Ázsiában már korábban egy komplexebb válságkezelés szükségessége felé mutattak. Ez elsősorban annak a felismerésén alapult, hogy jelentős változások mentek végbe a válságok természetében, a konfliktusokban résztvevők számában, a technikai eszközök használatában. Ennek a felismerésnek legfőbb bizonyítéka, hogy az ENSZ főtitkára átfogó jelentést kért a szervezet békeművelti rendszeréről és a hatékonyabbá tétel lehetőségéről 1999-ben. A jelentés – ami Brahimi-jelentésként vonult be az ENSZ történetébe – nagy horderejű változások szükségességét mutatta. Többek között egyértelműen felhívta a figyelmet arra, hogy a válságreakáló erők gyors és hatékony bevetéséhez milyen összemérési pontokat („benchmarkokat”) kell rendelni és azok miként érhetőek el. Ezek között *a megfelelő számú, képzettségű és időben bevetethető rendészeti és civil erők kiemelt jelentőségűek voltak*. A jelentés és következményei máig igen jelentősnek bizonyulnak, hiszen az ENSZ-en belül jelentős változások mentek végbe. Többek között a műveletekben részt vevő civilek száma több mint kétszeresére nőtt (2000: 3500 fő; 2010: 8300 fő).

Úgyanakkor az ENSZ-en belüli változások hatása a békeműveletek szempontjából nem volt olyan átütő erejű, mint az Afganisztánban és Irakban, iradatlan költséggel és beláthatatlan következményekkel, több mint egy évtizede tartó stabilizációs erőfeszítéseké. Egyrészt mert az Egyesült Államok szerepe és döntései meghatározóak a világ számára, másrészt pedig azért, mert a fejlett országok jelentős mértékben csökkentették hozzájárulásuk mértékét (katonáik számát) az ENSZ-műveletekben az 1990-es évek közepétől. A legtöbb fejlett ország a NATO IFOR, SFOR, KFOR, ISAF misszióihoz való hozzájárulást preferálta.³²

Az első Obama adminisztráció védelmi minisztere, Robert Gates 2007-ben egyértelműen hívta fel a figyelmet a katonai erő elégtelenségére a győzelemhez: „Egyike a legfontosabb leckéknek, amit az iraki és az afgán háború során megtanultunk, hogy a katonai sikerek nem elegendőek a győzelemhez. Gazdaságfejlesztés, intézményépítés, jogállamiság, belső kiegyezés, jó kormányzás, alapvető szolgáltatások biztosítása, kiképzett és felszerelt katonai és rendőri erők, stratégiai kommunikáció és még sok minden – a biztonsággal együtt mindezek alapvető alkotóelemei a tartós sikernek. ... A Védelmi Minisztérium vette a nyakába a többségét azoknak a feladatoknak, amelyeket talán inkább civil intézményeknek kellett volna... De ez nem helyettesítette valójában a civilek jelenlétét és szakértelmét.”³³

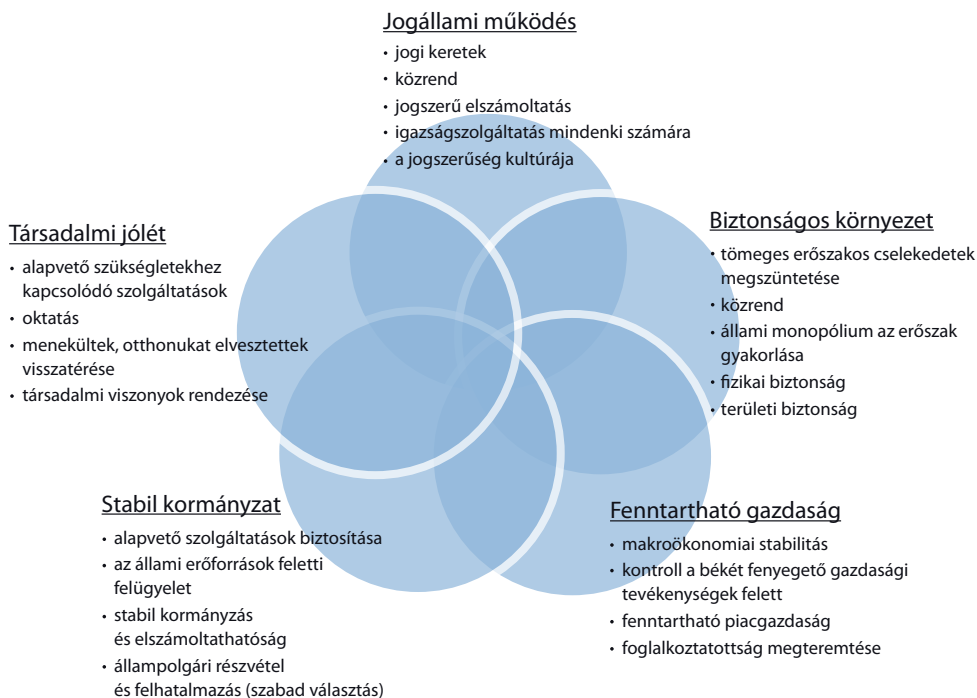
Amikor az Egyesült Államok bejelentette új afganisztáni stratégiáját 2009. március 27-én³⁴, *teljesen egyértelművé vált, hogy a civilek békeműveletekben való részvétele központi problémává válik*. Az új stratégia kulcseleme lett, hogy a rövid és hosszú távú stabilitás megteremtésében is kiemelkedő jelentősége van a biztonság javítása mellett, a kormányzati kapacitás javításának, a mezőgazdasági fejlesztéseknek, a gazdasági növekedés elősegítésének, az infrastruktúra (közlekedési, energiaellátási) fejlesztésének

és az alapvető szociális szolgáltatások (egészségügy, oktatás) javításának. A változó amerikai szemlélettel párhuzamosan (de attól nem függetlenül) a NATO-ban is egyértelmű változások kezdődtek a válságreakgáló műveleteket illetően.

Ehhez a transzatlanti kapcsolatok javulása és a 2009-es strasbourg–kehli NATO csúcstalálkozón bejelentett, a NATO katonai struktúrájába való francia visszatérés³⁵ pozitív hatása is hozzájárult. Korábban ugyanis komoly politikai akadályai voltak annak, hogy a Szövetség a civil képességek fejlesztését deklarálja. Annak ellenére nem jöhetett ez szóba, hogy az átfogó szemlélet meghirdetése már jóval korábbra datálható³⁶ és a nemzetközi aktorokkal, civil szervezetekkel, nem kormányzati szereplőkkel (NGO-kal) való együttműködés szükségességének felismerése pedig még korábbra. A bukaresti NATO csúcstalálkozó záródokumentuma (2008. április 3.) kijelentette, hogy a Balkánon és az Afganisztánban szerzett tapasztalatok egyértelművé tették, hogy a nemzetközi közösségnek sokkal szorosabban együtt kell működnie³⁷ és egy átfogó megközelítést kell alkalmaznia. A dokumentum kulesfontosságúnak tartja, hogy a nemzetközi szereplők koordináltan és a civil és katonai eszközöket széles spektrumban, összehangoltan alkalmazzák, figyelembe véve saját képességeiket és mandátumukat. A későbbiekben természetesen több dokumentum is megerősítette, illetve pontosította az átfogó megközelítés és a civil képességek fontosságát. A NATO 2010-ben elfogadott Stratégiai Konceptiója pedig a lehető legmagasabb szintre emelte a stabilizációs és újjáépítési képességek fejlesztését.

A NATO (csakúgy, mint több nemzetközi szervezet) politikai szinten rendszeresen hangsúlyozta, hogy kész az együttműködésre a hatékonyabb válságkezelések érdekében. Ennek kijelentése azonban jóval egyszerűbbnek tűnik, mint a kivitelezése. Folyamatosan úgy látszik, mintha mindenki készen állna, de mégis nehezen működik a gépezet (gazdasági, társadalmi válságok idején pedig még nehezebben). A NATO hatékonyságának növelése és a nemzetközi folyamatok előrelendítése érdekében, a Szövetség egy politikai útmutatót (*Political Guidance on Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilization and Reconstruction*) készített 2010-ben, amely meghatározza a civil és katonai válságkezelési képességek tervezésének, koordinációjának és alkalmazásának elveit.

A dokumentumot 2011 szeptemberében hozták nyilvánosságra azzal a céllal, hogy segítse a potenciális partnerekkel való együttműködést a válságkezelések során. Pontosabban azért, hogy bizalomerősítő legyen, transzparenssé tegye a Szövetség céljait és javítsa a komplementaritás lehetőségét (a párhuzamosságok és a vetélkedés ellenében) a stabilizációs és újjáépítési feladatok során. (lásd 19 ábra)



19. ábra. A stabilizációs és újjáépítési feladatok alapelvei, céljai és feltételei

Készítette: Dr. habil. Molnár Ferenc eszredes

A NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való részvételének fejlesztése

A NATO védelmi miniszterek 2010. júniusi találkozáján az Észak-atlanti Tanács feladatául szabták, hogy politikai útmutatót dolgozzon ki NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való hatékonyabb részvétele érdekében. Az őszre elkészült dokumentum képezi az alapját a NATO-n belüli további munkának és irányadó a jelenlegi műveleti feladatok végrehajtása szempontjából is.

Az útmutató általános elveket és ajánlásokat fogalmaz meg, valamint egy mellékletet tartalmaz, amelyben meghatározza a stabilizációs és újjáépítési feladatokat is tartalmazó műveletekkel kapcsolatosan a felkészülés és a végrehajtás, valamint a helyi vagy nemzetközi szervezeteknek való átadás módját. (Ez utóbbi fázis kialakítása összhangban történt a NATO Válságreakáló Rendszerének módosításával, ami kiegészült egy ún. átmeneti („transition”) fázissal 2010-ben.³⁸ A NATO CMX09 válságkezelő gyakorlatot már az ennek megfelelő helyzetbeállítás szerint dolgozták ki, illetve hajtották végre 2010-ben.)

A dokumentum meghatározza, hogy az S&R erőfeszítések hozzá kívánnak járulni az átfogó szemléletű válságkezeléshez, valamint a biztonsági, fejlesztési és kormányzási képességek komplementer, koherens és koordinált módon való javításához. Ugyancsak meghatározza, hogy a stabilizációs és fejlesztési tevékenységek magukba foglalják:

- a hosszú távú stabilitás megteremtését
- a kormányzati és helyi kapacitások fejlesztésének támogatását
- a nemzeti hatóságok önállóságának elősegítését
- a jogállamiság, a gazdasági, humán és társadalmi fejlődés alapjainak kialakítását.

Ezek a tevékenységek végső soron a stabil és önállóan fenntartható béke megteremtését célozzák, mégpedig a NATO Átfogó Megközelítés Akciótervének megfelelően: a nemzetközi közösség egységes erőfeszítésével („*unity of effort*”) összhangban.

Az alapelvek rögzítik, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani az emberi és a pénzügyi erőforrások prioritási rendjének kialakítására. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a legkritikusabb és legsürgősebb feladatokra kell szorítkozni és el kell kerülni a felesleges párhuzamosságokat (duplikációkat) más szervezetekkel (különösen az ENSZ-szel és az EU-val). Ebben a vonatkozásban pedig külön hangsúlyozza a dokumentum, hogy minden katonai és/vagy civil műveletről való döntést átláthatóbb és alaposabb tervezés és menedzsment alapján kell meghozni – a szükséges források lehető legpontosabb meghatározása mellett. Fontos jelezni, hogy az útmutató emlékeztet rá, hogy egyetlen nemzet sem tudja megtöbbszörözni képességeit. Az adott képességet kell a mindenkori döntésnek megfelelően nemzeti vagy nemzetközi, ENSZ, EU, illetve NATO keretek között alkalmazni.

Ez a figyelemfelhívás különös jelentőséggel bír a szövetséges országok, és köztük Magyarország számára 2012 végén, 2013 elején, amikor a NATO-képességek tervezése folyik. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a kormányzat teljes spektrumában, a különböző kapcsolódó stratégiák (pl. Nemzeti Biztonsági Stratégia, Nemzeti Katonai Stratégia, Nemzetközi Fejlesztési Stratégia) és politikák figyelembevételével kell az S&R képességek részleteiről gondolkodni és dönteni.

A Magyarországon kibontakozó folyamatok szempontjából ugyancsak kiemelten fontos, hogy a dokumentum meghatározza, milyen esetekben kíván a Szövetség stabilizációs és újjáépítési feladatokat végrehajtani. Ennek alapvetően három esetét különbözteti meg. A NATO akkor dönthet úgy, hogy átmeneti jelleggel a műveletei során S&R képességeket vet be, amennyiben a helyi vagy nemzetközi civil illetékesek:

- még nem érkeztek a műveleti területre
- nem működőképesek a rossz biztonsági körülmények miatt
- nem rendelkeznek megfelelő felszereléssel, képességekkel és/vagy tudással.

A potenciális műveletet megelőzően a Szövetség minden esetben átfogó elemzést és értékelést végez a politikai, gazdasági, társadalmi, intézményi helyzetről és az infrastruktúra állapotáról. Ennek során figyelembe veszi a más szereplők, kiemelten az ENSZ által már elkészített anyagokat, valamint különös figyelmet fordít arra, hogy a nem NATO-szövetségesek milyen mértékben hajlandóak hozzájárulni a stabilizációs és újjáépítési feladatokhoz. Ezen túlmenően – a korábbi missziókból okulva – külön pontban hangsúlyozza az útmutató, hogy az S&R terveket a helyi szervezetekkel, hatóságokkal szorosan együttműködve (a helyi sajátosságokat figyelembe véve) kell kialakítani. Amennyiben nincsenek releváns helyi autoritások, akkor úgy kell a feladatokat végrehajtani, hogy a létrejövő helyi szervezetek képesek legyenek azokat átvenni, folytatni.

Mivel a szövetséges erők olyan körülmények között hajtják végre a válságreakgáló feladataikat, ahol az egymástól függetlenül tevékenykedő szereplők dinamikusan változó teret alkotnak, a katonai vezetőknek folyamatosan kapcsolatot kell tartaniuk minden releváns szervezettel, intézménnyel és reagálniuk kell az egyes aktorok döntéseire. Ennek következtében alapvetően módosulhatnak egy-egy művelet végrehajtásának előre felépített lépései. A végrehajtás legalacsonyabb szintjén is beállhatnak rövid idő alatt olyan változások (például humanitárius veszélyhelyzet kialakulása vagy egy terrortámadás nyomán), amelyek olyan kontextusba helyezhetik az egész műveletet, ahol stabilizációs és újjáépítési feladatokra van szükség.³⁹ Ezért a NATO politikai útmutatója kötelezővé teszi az S&R feladatok tervezését a misszió tervezésének kezdetétől a műveletek minden fázisában. Ez pedig feltételezi, hogy Magyarországon kiképzett és felkészült erők állnak készen stabilizációs és újjáépítési feladatok végrehajtására.

A feladatokat természetesen az adott körülmények határozzák meg, de általánosságban elmondható, hogy a Szövetség az alábbi feladatokhoz nyújt támogatást:

- a biztonságos környezet és a szabad mozgás megteremtése
- a közbiztonság helyreállítása
- az alapvető infrastruktúra és közüzemek helyreállítása
- a humanitárius segítségnyújtás
- a hosszú távú kormányzati és fejlesztési feladatok körülményeinek megteremtése, különös tekintettel a biztonsági szektor reformjára.

Ahhoz, hogy a Szövetség megfelelő döntéseket tudjon hozni egy művelet során, a lehető legpontosabban kell meghatározni a katonai mellett a civil stabilizációs és újjáépítési szükségleteket is. Civil és katonai szakértelemre ugyancsak szükség van ahhoz is – hangsúlyozza a dokumentum –, hogy a NATO megfelelően tudja felmérni katonai műveleteinek politikai, gazdasági és társadalmi hatásait. Az adott helyzet, az igények és a lehetséges következmények értékeléséhez, valamint a biztonságot és stabilitást szolgáló megfelelő lépések meghatározásához civil és katonai törzsekre is szükség van a NATO struktúrájában.

Ugyancsak alapelveként jelenik meg a kommunikáció és együttműködés a releváns szereplőkkel a műveletek minden fázisában. Ez elősegíti a hatékony, egységes erőfeszítések kialakítását, az átláthatóságot és a NATO szerepvállalásának végeztével a feladatok és a felelősség átadását a helyi, illetve más nemzetközi szervezetnek. A katonákkal szemben fenntartásokkal bíró humanitárius szervezetek esetében is meg kell osztani az információt annak érdekében, hogy ne ütközzenek egymással a tervezett cselekmények. Itt az útmutató az ENSZ alapelveire hívja fel a figyelmet, amely szerint katonai erők csak abban az esetben nyújthatnak humanitárius segítséget, ha civil erők nincsenek a műveleti területen, vagy képtelenek erre a rossz biztonsági helyzet miatt.

A 2010-ben készült Politikai Útmutató jelzi, hogy a stabilizációs és újjáépítési erők hatékony alkalmazása speciális képességeket kíván meg – mindenekelőtt szakértőket. Ennek eredményeként jelent meg az aktuális NATO Védelmi Tervezési Folyamatban a vonatkozó képességcélok meghatározása. Noha a tervezés és a szövetségesi felajánlások folyamata még nem zárult le, tudható, hogy a NATO már jelenleg is rendelkezik bizonyos tapasztalatokkal, szervezeti elemekkel, amik az S&R képességekhez kapcsolódnak. Ilyen az Afganisztánban telepített Vezető Civil Képviselő (*Senior Civilian Representative*) intézménye; az Átfogó Megközelítést Támogató Szakértői Adatbázis (*COMPASS*); a Civil-Katonai Kapcsolati Tanácsadó (*Civil-Military Interface Adviser*) a NATO főparancsnokságán (*SHAPE*), valamint a NATO Polgári Veszélyhelyzet Tervező Bizottság (*Civil Emergency Planning Committee*).

A NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való részvételének fejlesztése, a Politikai Útmutató sorai között olvasva és figyelembe véve az idáig vezető utat, egyszerre tűnik kényszernek és szükségletnek is. Szükséges azért, mert csak így maradhat meghatározó és releváns szereplő az Északatlanti Szövetség a kollektív biztonság területén és kényszerű azért, mert bizonyossá vált, hogy nem képes önállóan és főleg nem csak katonai képességekre támaszkodva tartós megoldást találni a 21. század válságaira. A feladat, a válságkezelő képességek S&R irányban való fejlesztésének egyik kulcsproblémája – amit a bemutatott dokumentum több ponton is jelez – a civil szakértők biztosítása.

A civil szakemberek biztosításának nehézségei

Az átfogó szemlélet szükségességének felismerésétől függetlenül, az egyes országok kormányzatainak, a NATO-nak és általában a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, EU, AU) is egyre komolyabb gondokat okozott, illetve okoz a válságreakáló műveletekben a civil szakértők/képességek biztosítása. Különösen súlyos problémák merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a kellő időben, megfelelő számú, képzettségű és tudású civil szakembert biztosítsanak a műveletek során.

A problémát jól érzékelteti, hogy az ISAF kabuli parancsnokság fejlesztési igazgatóságán a civil szakértői helyek egy jelentős hányadát több mint hat hónapig nem tudták feltölteni (2011 második felében)⁴⁰, mert a nemzetek nem voltak képesek vállalásaiknak eleget tenni. A parancsnok döntése alapján a helyeket meg kellett szüntetni és a fejlesztési igazgatóság feladatainak elosztását, az állománytáblát, a munkaköri leírásokat módosítani kellett. A belső strukturális problémát tovább fokozta, hogy a betöltött beosztásokban sem dolgoztak minden esetben szakemberek, illetve fejlesztési tapasztalattal bíró és megfelelő szakképzettséggel rendelkező munkatársak. Más esetekben azonban megfelelő civil szaktudással nem rendelkező katonák vagy fejlesztési tapasztalattal nem rendelkező civilek kerültek beosztásba. Az égetően problémás esetekben az a „jól bevált” recept működött, hogy az Egyesült Államok pótolta a vállalását nem teljesítő nemzet okozta hiányt. (Ez a megoldás azonban egyre kevésbé fog működni az amerikai ráfordítások csökkenése, valamint a 2012-ben bejelentett új amerikai védelmi stratégia következtében.)⁴¹

A civil szakértők egész egyszerűen nélkülözhetetlennek bizonyultak az afgán állam képességeinek fejlesztéséhez. A közlekedési, mezőgazdasági, energiaellátási, oktatási, orvosi, kormányzati és intézményi (hatósági), tehát a stabilitás alapvető feltételeinek megteremtéséhez⁴², a fejlesztések elindításához és biztosításához speciális (egy háborútól, gerillaharcotól dúlt fejlődő ország fejlesztéséhez értő) civil szakértelemre lett volna szükség. A helyzetet csak részben javította, hogy az Egyesült Államok 2009-ben meghirdette programját, a civil szakértők toborzását, felkészítését és Afganisztánba küldését illetően.⁴³

A nemzetközi szervezetek válságreakáló vagy békeműveleteinek természetes részévé vált a civil feladatok egész sora, a biztonsági szektor reformjától, a jogállamiság erősítésén, a menekültek megsegítésén keresztül, a választások biztosításáig. Sok esetben ezeket a feladatokat katonák hajtják végre, de ugyancsak sokszor ez inkább kényszerű választás, mintsem a legbölcsebb döntés, hiszen speciális szaktudásra lenne szükség, ami inkább a civil szférában található meg. A civil szakértők növekvő száma és a nemzetközi szervezeteknek a civil szakértelem irányába forduló fokozódó figyelme azonban komoly kihívásokat is hozott.

Az ENSZ keretei között például pontosabb meghatározásra vár, hogy mit is jelent a „szakértelem” az egyes civil funkciók esetében. Ugyancsak tisztázandó, hogy a számtalan cél elérése érdekében melyik szervezet, miként tevékenykedik, mert az ENSZ egyes szervezetei párhuzamosan hoznak létre beosztásokat ugyanazzal a feladatkörrel (pl.: *UN DPKO*, *UNDP*, *OHCHR* *UNIFEM*).⁴⁴

Az ISAF és az ENSZ esetében jelzett problémák általánosan vannak jelen a nemzetközi szervezeteknél és a válságreakáló vagy békeműveletekben részt vevő országoknál. A civil képességek és szakértelem iránti igény növekedése, valamint a nemzetek, nemzetközi szervezetek által biztosított, sem mennyiségben, sem minőségben nem megfelelő „kínálat” egyaránt komoly akadálya a feladatok végrehajtásának. Ez a civil kapacitásbeli hiány vezet oda, hogy a ka-

tonákra kell támaszkodni a civil feladatok esetében is. Ez a magyar tartományi újjáépítési csoportnál (*Provincial Reconstruction Team – PRT*) sem ismeretlen fordulat jelent a legtöbb esetben „megoldást”.

A katonai erőre bízott civil fejlesztési feladatok bizonyos esetekben igen jól működnek, de leginkább „csak” rossz biztonsági körülmények között és rövid ideig. Az idegen katonai jelenlét pedig békeidőszakban nem tekinthető szerencsésnek, hiszen felesleges politikai feszültséget szülhet. A támogató civil szakértelem jelenléte pedig jellemzően hosszabb ideig szükséges, mint ameddig a katonai műveletek elérik céljukat. A megtapasztalt alternatív megoldások közül a civil ruhában tevékenykedő katonák (pl.: *AfPak Hands*) pedig ugyanesak komoly előkészítés után, sajátos körülmények között és igen korlátozott ideig alkalmazhatóak.⁴⁵ A piaci cégek alkalmazása katonai műveletekkel koordináltan pedig – még ha elsőre igen jó ötletnek is tűnik – hasonló legitimációs elszámoltathatósági és átláthatósági problémákat vet fel, mint a magán biztonsági szervezetek alkalmazása.⁴⁶

A NATO keretében kialakításra kerülő stabilizációs és újjáépítési képesség azt az utat választja, hogy a szövetségesektől kéri a civil szakértői képességek kialakítását, illetve felajánlását. Mint láttuk, a Politikai Útmutató meghatározza a lehetséges körülményeket és tevékenységi irányokat, amelyekre a NATO felkészül. A tervezési folyamatában pedig részletesen pontosítja azokat a mennyiségi (kvantitatív) mutatókat és minőségi (kvalitatív, vagyis a szakmai és szervezeti kompetenciákat leíró) elvárásokat, amelyeket a szövetséges államok együttesen fel kell, hogy építsenek.

Szűkebb témánknál maradva, a tervezési folyamatban pontosított civil szakértelemre vonatkozó igény meghatározása mellett jelzi az útmutató, hogy a polgári szakértelem alkalmazására és a kapcsolódó tevékenységek koordinálására is szükség van. Az adott *civil szakértelem közvetlen alkalmazására* a válságövezet bizonyos felelősségi területén belül kerülhet sor, mint például a polgári intézményi struktúrákat ért károk felmérésében vagy az alapvető szolgáltatások biztosításában. Ezen túlmenően a NATO katonai műveleteivel és más helyi vagy nemzetközi aktorok kapcsolódó tevékenységeivel való *koordinációs feladatokhoz* is szakértőkre van szükség. (lásd 20. ábra)

A civil szakértelem, a hosszú békeidőszakban élő országokéhoz képest sajátos feladatokat is tartalmaz, mint az infrastruktúrában keletkezett károk felmérése, értékelése és a helyreállítási/fejlesztési tervek elkészítése; az alapvető makroökonómiai stabilitás megteremtése; a piacgazdaság alapjainak kialakítása; a menekültek reintegrációja; az alapvető egészségügyi ellátás megteremtése stb. Mindezt különleges körülmények között kell végrehajtani, hiszen a biztonság törékeny vagy eleve csak részlegesen biztosított. Továbbá a civil feladatok végrehajtása a NATO-hadműveletekkel összehangoltan történik, tehát a civil szakértőknek (legalábbis egy részének biztosan) a katonai szempontokat is értenie kell. Ne felejtjük el, hogy a NATO éppen azokat az időszakokat jelölte meg feladatai végrehajtása szempontjából, amelyek kevésbé te-

A NATO két civil szakértői bázisa

1. Kormányzati, ipari és kereskedelmi szervezetektől polgári veszélyhelyzeti bázis (*Civil Emergency Planning, CEP*), amelyen belül négy tervezői csoport (*Planning Group, PG*) van:
 - Közlekedési (*Transport Group, TG*)
 - Egészségügyi, mezőgazdasági és élelmezési (*Joint Health, Agriculture and Food Group, JHAFG*)
 - Ipari és kommunikációs (*Industrial Resources & Communication Service Group, IRCSG*)
 - Polgári védelmi (*Civil Protection Group, CPG*)
2. A válságkezelések átfogó megközelítését támogató bázis (*Comprehensive Approach Specialist Support, COMPASS*), amely jellemzői:
 - egyre bővülő profil
 - tartós (maximum 6 hónap) missziós szolgálat
 - toborzás elsősorban kormányzati szervezetektől
 - NATO műveleteket támogat a termékek, szolgáltatások, felszerelések stb. „előteremtésével”; műveleti területen való bevetetőséggel

20. ábra: A NATO által alkalmazott két civil szakértői bázis

Forrás: *Civil and Military Planning and Support Office of the Operations Directorate of NATO HQ*

kinthetőek biztonságosnak más stabilizációs és újjáépítési feladatokhoz képest (ti.: amennyiben a helyi vagy nemzetközi civil illetékesek még nem érkeztek a műveleti területre vagy nem működőképesek a rossz biztonsági körülmények miatt).

A civil szakértők kiválasztásához és felkészítéséhez, tapasztalatszerzéséhez megfelelő rendszerek kialakítása szükséges. Ez részben a szövetséges államokon belüli tárcaközi koordinációval, szakértő-kiválasztással, továbbképzésekkel, részben pedig nemzetközi rendezvényekkel biztosítható. Az előbbi a NATO a stabilizációs és újjáépítési képességeken belül külön képességgel megjelölésével is ösztönzi, amelyben a minisztériumok és ügynökségek (*agencies*) között olyan nemzeti eljárások és struktúrák kialakítását kéri, amely alkalmas a stabilizációs és rekonstrukciós képességgel kapcsolatos feladatok (katonai, rendészeti és civil) koordinálására. A rendezvények tekintetében a Szövetség egyre szélesedő palettát biztosít, valamint a NATO átfogó megközelítését illetően 2012-ben megkezdte a COMPASS-szakértők képzését szolgáló továbbképzések, konferenciák stb. rendszerének kialakítását, valamint a stabilizációs és újjáépítési tapasztalatok feldolgozását és felhasználását is.

A hatékony civil szakemberek és szakértelem biztosítása azonban nem csak szervezeti szintű probléma, hanem mindenekelőtt *stratégiai, politikai és költségvetési kérdés*. Választ kell találni arra, hogy egy adott országnak, nemzetközi szervezetnek, melyik válságreagáló műveletben és miért éri meg részt venni. Itt

válík talán a legplasztikusabban láthatóvá, hogy az átfogó megközelítés (azontúl, hogy egy korszerű szemléletet is takar) önmagában egy információáramlási, koordinációs és döntés-előkészítési mechanizmus – tulajdonképpen egy eszköz. A stratégiai politikai megfontolások és döntések révén előálló politikai preferenciák, célok meghatározása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egy nemzeti vagy nemzetközi szervezet sikeresen alkalmazza ezt az eszközt. A stratégiai-politikai preferenciák, célok mutatnak irányt a diplomáciai, fejlesztési, segélyezési és biztonsági tevékenységekhez; ez az, ami révén erőforrások rendelkezők (akár nemzeti, akár nemzetközi) szinten egy stabilizációs és fejlesztési művelet mellé, és ez az, ami révén moderálható az egyes tevékenységrendszerek (pl.: katonai, diplomáciai, gazdasági, rendészeti) közötti versengés, illetve konfliktus.

Nemzeti stratégiák és a kapcsolódó fejlesztések Magyarországon

Magyarországon felismerést nyert, hogy a sikeres politika egyik alapfeltétele, hogy a mindenkori vezetés tisztában legyen az ország nemzetközi környezetével; reálisan határozza meg az ország céljait, szövetségeseit, potenciális ellenségképét; reálisan vegye számba a fenyegetéseket, veszélyeket, kockázatokat.⁴⁷ Ezeket a stratégiaalkotási feladatokat (az ország nemzetközi elkötelezettségeivel összhangban) a nemzeti stratégiai dokumentumok tartalmazzák. Elsődlegesen a Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS)⁴⁸, illetve ehhez kapcsolódva az ágazati és tematikus stratégiák, mint például a Nemzeti Katonai Stratégia (NKS)⁴⁹. A kockázatok kezelésében pedig az elsődlegesen biztonságra és védelemre orientálódó stratégiák mellett a külkapcsolatokra és a nemzetközi fejlesztés⁵⁰ kérdéseiben kialakuló stratégiák is érintettek.

A 2012-ben elfogadott stratégiák (NBS, NKS) markánsan érintik a stabilizációs és újjáépítési feladatokat és hangsúlyozzák mind a rendészeti és a civil oldal részvételét, mind pedig a katonai szervezetek velük való együttműködésének fontosságát. Példaképpen az NKS két pontjának idézése tűnik célszerűnek. A haderő várható alkalmazásának jellemzői között az NKS 47. pontja felhívja a figyelmet a nem katonai szervezetekkel való együttműködésre:

„A nemzetközi műveleti részvétel során... Amennyiben a civil kormányzati és nem kormányzati szervezetek is a műveleti területen tevékenykednek, a siker elengedhetetlen feltétele a velük történő szoros együttműködés az átfogó megközelítés jegyében.”

A Magyar Honvédség Képességfejlesztési irányelveivel foglalkozó fejezet 72.g pontja pedig az arra való képességek megszerzését rögzíti:

„...képes együttműködni a műveletekben érintett polgári hatóságokkal, civil szervezetekkel, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel, nemzetközi szervezetekkel hazai és nemzetközi környezetben egyaránt;”

Magyarország részvétele a nemzetközi válságkezelési műveletekben minden bizonnyal jelentősen hozzájárult a civil képességek ilyen összefüggésben való megjelenéséhez, illetve azok nyomán a tárcák közötti együttműködés fejlesztéséhez. Kiemelten igaz ez az afganisztáni ISAF műveletekben való részvételre, amely során egyértelművé vált a kormányzaton belüli koordináció szükségessége és annak nehézségei, mint pl. a túlcentralizáltság, a koordináció hiánya, a monitoring hiánya, az alulfinanszírozottság.⁵¹ A fokozott figyelmet e téren nem csak a NATO és más nemzetközi szervezetek követelményei, hanem a hazai hatékonyságnövelés iránti egyre erősödő igény is indokolja.

A stratégiai, politikai kérdések jelentőségének kiemelése után a megfelelő képzettséggel rendelkező civil szakemberek biztosításához (kiválasztás, felkészítés, bevetés, visszafogadás) kapcsolódóan kialakuló mechanizmusok felé fordulunk. Jelen írás keretei között természetesen kizárólag a NATO stabilizációs és újjáépítési képességcéljairól és az azokat érintő magyar nemzeti hozzájárulásáról van szó. Ez a részkérdés azonban nagyban támogatja hazánk nemzetközi stratégiai érdekeit és az összkormányzati működés fejlesztését is – amik persze nem választhatóak el élesen egymástól.

A NATO alapvető feladatainak végrehajtása megkerülhetetlenné teszi az átfogó megközelítés alkalmazását a kollektív védelem és a kollektív biztonság érdekében is. Így a polgári veszélyhelyzetek kezelésének civil apparátusa mellett megkezdődött a stabilizációs és újjáépítési képességek kialakítása és azon belül a válságkezelő műveletek katonai, rendészeti és civil képességek (képességelemek) biztosításának kidolgozása. A 2012. év őszén megkezdődött tervező és előkészítő munka magában foglalta a Honvédelmi Minisztériumnak a NATO szervezeteivel és a hazai minisztériumokkal való egyeztetését. Magyarország NATO-felajánlásának megfelelően, a több hónapos előkészítő fázisa után, megszülettek azok a kormányhatározatok⁵², amelyek feladatul szabják a civil S&R képességek kialakítását, illetve azok jogi és szervezeti hátterének megteremtését.

Ez jelzi, hogy a nemzetközi válságkezelési feladatokban való magyar részvétel átalakulóban van. Az ország külpolitikai törekvéseinek, stratégiai érdekeinek képviselete a továbbiakban egyre inkább elképzelhetetlenné válik civil szakértők nélkül. A NATO S&R képességfejlesztése a civil szakértői bázis intézményesítését várja Magyarországtól. Hazánk számára ez egy lehetőség arra, hogy nem csak politikai, katonai és rendészeti, hanem civil oldalról is demonstrálhassa külpolitikai elkötelezettségét, fejleszthesse válságkezelő kapacitásait és azok működési hatékonyságát.

Az S&R civil képességek/részképességek hazai kialakítása a gyakorlatban azt jelentette, hogy egy projektcsoport került felállításra az összes minisztérium részvételével, amely 2012. október 4-én tartotta alakuló ülését a HM Védelmi Hivatalában. A Szövetség stabilizációs és újjáépítési képességeihez való magyar hozzájárulás a HM Védelmi Tervezési Főosztály tervei alapján, a HM VH vezetésével kezdődött és döntően sikeres együttműködést eredményezett a civil minisztériumokkal. A HM Közigazgatási Államtitkára útján felkért hét

minisztériumból öt (Belügyminisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium) támogatta a létrehozott S&R Projektesoport munkáját. A csoportüléseken koordináltaknak megfelelően mind az öt minisztérium konkrét erőforrások elérhetőségét fogalmazta meg. A közös munka jelentős eredményének tekinthető, hogy a felkért civil minisztériumok engedélyezték előzetes felajánlásaik megosztását és kijelölt képviselőik részvételét a NATO és Magyarország közötti ún. Összevont Konzultáción (*Joint Consultation*) 2012. december 13–14-én.

A magyar nemzeti vállalások egyik kulcskérdése, hogy miként lehet a potenciális NATO-műveletek igényeihez és a hazai lehetőségekhez igazítani egy megfelelő civil szakértőket biztosító rendszert. A Szövetség korábban ismertetett Politikai Útmutatója körülhatárolja azokat az eseteket, amikor a civil szakértők által biztosított képességekre (illetve az azokhoz való hozzájárulásra) igényt tarthat a NATO. Ezek közül nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a civil képességek NATO-hadműveletek keretében és adott esetben rossz biztonsági körülmények között is alkalmazásra kerülhetnek (pl.: katonai parancsnokság civil szakértelemmel való támogatása; gyenge állam minisztériumában mentori, tanácsadói feladatok végrehajtása; háború dúlta országban kárfelmérés stb.). A hazai rendszer NATO S&R civil szakértői részének kialakítása során erre mindenképpen figyelemmel kell lenni.

A civil minisztériumok a NATO képességekatalógusában⁵³ meghatározottak alapján ajánlanak szakembereket. A szakmai kritériumok mellett alapvető feltételként kezelik az önkéntes jelentkezést, a nemzetbiztonsági vizsgálatot és a hazai feladatok ellátásának folyamatos biztosítottságát az érintett szervezetnél. A jelenlegi elképzelések szerint az önkéntes műveleti tartalékos státusz látszik a legcélravezetőbbnek.⁵⁴ Ez a megoldás nyújthatja leggyorsabban és legegységesebben a személyi biztonság magas szintű garantálását; a felkészítés, a járandóságok meghatározását, és nem utolsósorban, NATO-kötelékben, a műveleti területen értelmezhető jogi státuszt. A tartalékos katona státusz hátrányai a feladatellátás során akkor jelentkezhetnek, ha békeidőszakban történő fejlesztési feladatokról van szó. Ebben az esetben természetesen más megfontolásokat kellene szem előtt tartani. A NATO által betölteni kívánt szerep azonban speciálisan ott jelenik meg, ahol katonai műveletekkel együtt van szükség civil szakértelemre.

A rendszer kialakítása, az aktuális NATO felajánlás teljesítése, de azon túl a magyar külpolitika nagyobb mozgásterének biztosítása miatt is fontos. Az ország hitelességének kérdése nem kíván további magyarázatot. A külpolitikai mozgásteret érintő megjegyzés pedig arra vonatkozik, hogy amennyiben az S&R civil szakértők biztosításának rendszere kialakul, úgy külpolitikai érdekeink határozzák majd meg, hogy hol és milyen módon (rendőrökkel, katonákkal, és/vagy éppen civil szakértőkkel) vagyunk jelen a NATO válságreakgáló műveleteiben és nem csupán a szűkös lehetőségeink szabnak határt a politikai döntésekhez.

Összegzés

A NATO hosszú utat tett meg a hidegháború óta a kelet- és közép-európai stabilitás megőrzését támogató programoktól, a szövetség területén kívül eső válságok fegyveres kezelésén át, a komplex válságok átfogó megközelítéséig. Ez utóbbi a nemzetközi közösség aktoraival egy irányba ható erőfeszítést és az eszközök széles skálájának, köztük a stabilizációs és újjáépítési eszközöknek a hatékony alkalmazását feltételezi. Napjainkban különös aktualitása van az S&R képességgel való foglalkozásnak, hiszen a NATO 2012–13-as tervezési folyamatában jelenik meg ez elsőként önálló képességként. A stabilizációs és újjáépítési képesség és azon belül a civil szakértelem biztosítása pedig különös nehézségeket hoz magával.

Napjainkban, amikor Magyarország a NATO S&R képesség civil részkapességeinek kialakításán dolgozik, olyan alapvető kérdések merülnek fel, amelyek ráirányítják a figyelmet a diplomáciai, katonai, rendőri és a civil képességek széles eszköztára alkalmazásának külpolitikai lehetőségeire, az átfogó megközelítés válságkezelésbeli és hazai alkalmazásának kapcsolódásaira és nem utolsósorban a külügyi, a biztonsági és a fejlesztési politikák közötti koherencia fontosságára.

Ami a civil szakértelem NATO stabilizációs és újjáépítési műveletekben való alkalmazását illeti, Magyarország minden bizonnyal jó úton halad. Egyrészt össze tudta kapcsolni a NATO tervezési folyamatát (HM VTF) a hazai, átfogó megközelítésre törekvő honvédelmi igazgatási (HM VH) gyakorlattal. E két intézményesült tevékenységi irány összehangolásával eddig hatékonyan tudja kezelni a nemzetközi elvárásoknak való megfelelést és a hazai – erősen korlátozott erőforrások közepette megtalálható – lehetőségek hatékony feltárását. A tárcaközi munka nehéz pillanatai azonban még hátra vannak – nevezetesen a részletes jogi és szabályozási keretek kialakítása és annak elfogadtatása és megerősítése, hogy e képesség kialakítása sokkal inkább komplementaritást jelent, mintsem versenyt más hasonló képességekkel.

Figyelembe véve a NATO S&R politikai útmutatójában megfogalmazott várható alkalmazási irányokat és módokat, egy sajátos önkéntes műveleti tartalékos állomány kialakítása látszik a legcélravezetőbbnek. Ugyanakkor a részletes szabályozás még kidolgozásra vár és annak során nem csak stratégiai és szervezeti kérdések jelennek majd meg, hanem a működési mechanizmusokat tartalommal megtöltő személyes megfontolások is. Mindenképpen figyelembe kell venni, hogy csak akkor számíthatnak a civil minisztériumok megfelelő szakemberek jelentkezésére, ha garantálni tudják, hogy a NATO-feladatokra való felkészülés és egy esetleges misszióban való részvétel nem érinti hátrányosan őket jelenlegi munkahelyük megtartásában, illetve előmenetelükben.

Végül a gyakorlatias kérdésektől ismét a stratégiai-politikai szinthez kanyarodunk vissza. A gazdasági (és lassan társadalmivá váló) válság közepette egyre gyakoribbak a válságreakáló műveletekkel kapcsolatos kételkedő hangok.

Nem csoda, hogy az iraki fiaskó, az afganisztáni kétes sikerek, az afrikai és közel-keleti válságmegelőzés és válságkezelés nehézségei közepette a nyugati világ intervenciós lendülete gyengülni látszik. Még ha ez így is van, az aszimmetrikus biztonsági környezetben szinte biztosra vehető, hogy szövetségesként még lesz része hazánknak válságkezelési feladatokban. Az is valószínűsíthető, hogy azok nem lesznek olyan nagyléptékűek, mint Afganisztán esetében voltak. Hosszú távon valószínű, hogy a nemzetközi közösség szélesebb körének, elsősorban a déli államoknak a bekapcsolódására kerül majd sor a válságkezelés terén.⁵⁵ Azonban egyelőre az Európai Unió még mindig a világ legnagyobb segélyezője, az Egyesült Államok messze a legnagyobb védelmi költségvetéssel rendelkező ország és a NATO a legütőképesebb, komoly legitimitációval bíró politikai szövetség.

Dr. habil. Lakatos László ny. okl. mk. vezérőrnagy
(egyetemi docens, c. egyetemi tanár; a Magyar Tudományos Akadémia
Hadtudományi Osztályának tagja)

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS AZ OKTATÁSBAN

Az átfogó megközelítés koncepciója a biztonsággal összefüggő területek egyik értékelési és cselekvési részét képezi, amely abból az alapfeltételezésből indul ki, hogy a modern kor válságai komplex jellegűek, így ezekre mind nemzeti, mind pedig nemzetközi keretekben csak a komplex reagálás lehet megfelelő válasz. A komplex válsághelyzetekben a többszereplős válságkezelés alanyai mind érintettségükben, mind válaszreakciójukban egymástól függőek, így az önálló, egymástól elkülönülő válaszcselekmények nem vezethetnek eredményre. Jól bizonyítják ezen elv érvényesülését a NATO lisszaboni csúcstalálkozóján 2010 novemberében elfogadott elvek körébe tartozó, az átfogó megközelítés (*comprehensive approach*) elvének alkalmazására vonatkozó ajánlások is. Napjainkban ugyanis nincs egyetlen olyan igazgatási ágazat, kormányza-



21. ábra. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem integrálja a felsőoktatásban
a civil, a rendvédelmi és a katonai elemet

Forrás: NKE honlapja, letöltés dátuma: 2013. augusztus 24.

ti szerv vagy társadalmi szervezet, amely egymagában rendelkezik egy komplex válsághelyzet megoldásához szükséges összes információval, tudásbázissal, személyi állománnyal, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, anyagi erőforrással. Ezért – különösen a kisebb, a hazánkhoz hasonló geostratégiai környezetben fekvő és adottságokkal rendelkező országokban – célszerű a nemzet rendelkezésére álló összes civil (polgári) és katonai képesség számbavétele és azok új kihívások, kockázatok, de hagyományos veszélyek ellen is történő összehangolt alkalmazása, megszüntetve ezáltal a szükségtelen és költséges átfedéseket, duplikációkat.

Az átfogó megközelítés fenti alaptézisét érintően a jelen tanulmány a honvédelmi igazgatás képzési és továbbképzési területeit elemzi annak érdekében, hogy a védelemben – kiemelten a honvédelemben – részt vevő civil és fegyveres szervek összehangolt és együttes alkalmazásának időszakában végzett igazgatási tevékenységéhez szükséges képzésekre tegyen javaslatot. (lásd 21. ábra)

Bevezető gondolatok a biztonság és a honvédelem összefüggéseiről

Biztonság, honvédelem, országvédelem, honvédelmi igazgatás, védelmi igazgatás, honvédség, fegyveres erők, átfogó megközelítés elve – megannyi fogalom, amelyek tisztázása, egyértelmű alkalmazása nélkül mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók eltérő szabályozási környezettel szembesülnek. De ugyanilyen fontosságú mindezen fogalmak egyforma értelmezése a köz- és felsőoktatásban is, hiszen az oktatók és a hallgatók számára azonos fontosságú az oktatott és elsajátítandó tananyag azonos tartalmú rögzítése.

A mindennapokban egyre gyakrabban hallani a globális, illetve regionális biztonság egyre fokozódó szerepéről a nemzeti biztonsággal szemben, miközben egyetlen állam sem mondhat le a nemzeti öntudat egyik alapvető elemének, saját nemzeti biztonságának szavatolásáról.

A nemzeti biztonság és a honvédelem fogalomrendszere az államiság kialakulása óta szorosan összefüggő, egymást kölcsönösen feltételező fogalmak. Egy ország biztonsága feltételezi az adott állam honvédelmi képességeinek meglétét, beleértve ezen honvédelmi képességekbe ugyanúgy a külkapcsolatokat biztonsági érdekei szerint alakítani képes diplomáciai tevékenységet, mint az azt alátámasztó védelmi potenciálok egyéb (társadalmi, gazdasági stb.) összetevőit – nem utolsósorban pedig az adott ország fegyveres erejét is.

Bármely ország, így Magyarország vonatkozásában is megállapítható, hogy az adott ország nemzeti biztonsági érdekei és biztonságpolitikai – nemzeti biztonsági – stratégiája, továbbá az annak érdekében kialakított honvédelmi politikája függvényét képezi az ország geostratégiai helyzetének, a közeli régiókban lezajló társadalmi-gazdasági és geopolitikai változásoknak, a nemzeti

szuverenitás és a kollektív biztonság intézménye iránti politikai elkötelezettségnek. A nemzeti értékeken alapuló nemzeti érdekek, a nemzeti érdekeken alapuló nemzeti biztonsági célkitűzések határozzák meg az adott állam honvédelmének megszervezésével kapcsolatos igazgatási tevékenység kereteit is.

Az állami szintű biztonságpolitika két nagy területre terjed ki, amelyek relatív egyensúlya biztosítja a biztonságpolitika eredményességét. Az egyik terület – amely normál időszakban prioritást élvez a másik területtel szemben – a béke megőrzésére, a válságkezelésre és a katonai konfliktusok (szélsőséges esetben a háború) megelőzésére irányuló, az állami szervek által megszervezett és irányított biztonságpolitikai tevékenység.

Ezen állami feladat végrehajtásának eredményessége ugyan háttérbe szoríthatja a másik – a háborús, kifejezetten katonai védelemmel kapcsolatos – biztonságpolitikai területet, azonban még napjainkban sem zárható ki ezen utóbbi biztonságpolitikai területtel kapcsolatos tevékenység esetlegesen szükségessé váló szerepe sem. A konfliktusmegelőző és konfliktuskezelő biztonságpolitikának így támaszkodnia kell mind a külső, mind a belső veszélyek elleni eredményes fellépést – végső soron az ország megvédését – biztosító biztonságpolitikai tevékenységre is, amely a fegyveres erő – hazánk esetében a Magyar Honvédség –, az államszervezet, a honvédelemben részt vevő egyéb szervek, a gazdaság és a lakosság nemzeti és szövetségi keretek közötti honvédelmi felkészítésére irányul. Ezen állami feladatrendszer a szélesebb értelemben vett védelmi, szűkebb értelemben pedig honvédelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszerén keresztül valósul meg.

A nemzeti biztonság és az azzal közvetlen összefüggésben álló honvédelem nemzeti érdekeknek megfelelő fenntartása minden szuverén állam létérdeke, állami szintű kötelezettsége, amelyet többek között fegyveres erejének fenntartásával is szavatol. Ennek megfelelően deklarálja Magyarország Alaptörvénye az alábbiakat: *„Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épységének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység folytatása.”*⁵⁶

A biztonság és a biztonságpolitika, illetve a honvédelem és a honvédelmi politika viszonyából tehát az a következtetés vonható le, hogy az előbbi meghatározó jellegű, behatárolja az utóbbi mozgásterét – ugyanakkor a két terület folyamatos kölcsönhatásban áll egymással, a honvédelem lehetőségei végső soron determinálják az ország biztonsági helyzetét is.

A honvédelem – mint állami érdekű feladat-, szervezet- és tevékenységrendszer – területén meghatározó tényező, hogy a honvédelem állami jellegűségére, valamint annak az állami szuverenitás és függetlenség biztosításában betöltött meghatározó szerepére való tekintettel a honvédelemmel kapcsolatos rendelkezések legfelsőbb szintű szabályozása az ország Alaptörvényének keretei között valósul meg.

Magyarország 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvénye állampolgári szinten, az alapvető jogok és kötelezettségek között fogalmazza meg az általános honvédelmi kötelezettséget.⁵⁷

Az általános honvédelmi kötelezettség rendszere személyes honvédelmi kötelezettséget (személyes szolgálatot) és vagyoni honvédelmi kötelezettséget foglal magába, amely alapján a Magyarország területén lakóhellyel rendelkező és nagykorú magyar állampolgárságú természetes személy – a haza védelme érdekében – általános honvédelmi kötelezettségként *személyes szolgálatot* köteles teljesíteni és *vagyoni szolgáltatás* nyújtására kötelezhető.

A fentieken túl a természetes személy (állampolgárságra való tekintet nélkül), a jogi személy, a jogi személyiség nélküli gazdasági társaság és személyegyesülés vagyoni szolgáltatás céljából a honvédelmi törvényben meghatározott vagyoni szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.

A honvédelmi kötelezettségek rendszere azon alapvető célkitűzéssel került az alaptörvényi szabályozásba, hogy az ország fegyveres (hon)védelme mind a fegyveres erőt jelentő Magyar Honvédség alkalmazási feltételeinek, mind a lakosság fegyveres összeütközések időszakában történő védelme feltételeinek a társadalom általi támogatása révén biztosított legyen. A jogszabályi hierarchia következő szintjén – az ország fegyveres és nem fegyveres védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezések alapján – a honvédelmi törvény szabályozza részletesen a honvédelem irányításában jog- és hatáskörrel rendelkező szervek körét, a honvédelmi feladatokat és kötelezettségeket. A törvény a honvédelmi kötelezettségekről az alábbiak szerint rendelkezik: „*A honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt*”.⁵⁸

A honvédelemben részt vevő szervek és szervezetek feladatai nem korlátozhatók csak idegen hatalom által indított agresszió elhárítására, hanem figyelembe kell venni a nem háborús szintű válságkezelésben betöltött szerepüket – így a potenciálisan meglévő veszélyforrások alacsonyabb mértékű aktivizálódásának, illetve eszkalálódásának, valamint a más jellegű veszélyek (természeti és civilizációs katasztrófák) elhárításában jelentkező feladataikat is.

Ebből következően a honvédelem olyan – egyidejűleg szervezeti és tevékenységi – rendszer, amely a mindenkorai államvezetés biztonsági és honvédelmi stratégiájának megfelelő országvédelmi potenciálok és tevékenységek összességét foglalja magában. A honvédelem – mint tevékenység – mindazon védelmi feladatok végrehajtását jelenti, amelyeket az országot érhető agresszió és más külső veszélyek elhárítására, továbbá a belső (országon belüli) veszélyek megszüntetése érdekében állami szinten határoznak el, illetve amelyeket állami szintű szervezésben és irányítással, össztársadalmi érdekből, össztársadalmi részvétellel hajtanak végre.

Hazánk honvédelmi rendszere olyan – az országot érhető külső és belső veszélyek elhárítására létrehozott – biztonsági garanciarendszer, amely átfogja

és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját, a fegyveres erőt képező Magyar Honvédséget és a rendvédelmi szerveket, a gazdaságot, a lakosságot, az államvezetést és a közigazgatást, valamint a honvédelmi rendszer működését biztosító tudományos elméletet és gyakorlatot.

A honvédelem tehát több elemből összetevődő védelmi rendszer, az azzal kapcsolatos feladatok megvalósítása az állam egyik fontos funkciója. Békéidős megszervezéséhez, veszélyidőszaki működtetéséhez a személyi, szervezeti, anyagi feltételeket, valamint az időbeni felkészülést – beleértve a képzési területet is – a honvédelmi feladatok területén hatáskörrel rendelkező állami szerveknek mindenkor biztosítaniuk kell.

Ezen felkészülés egyik területe a *honvédelmi igazgatási tevékenység*, amely eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tudományos alapon, szervezett keretekben, a felsőoktatási és az ahhoz kapcsolódó továbbképzési rendszerben történő, a honvédelmi feladatokra létrehozott, illetve az azok végrehajtásában közreműködő szervek és szervezetek személyi állományát érintő oktatási-képzési tevékenység végzése.

A honvédelmi igazgatás és az arra való felkészítést biztosító képzés helye és szerepe a honvédelem rendszerében

A honvédelmi igazgatás rendszere a veszélyek–kihívások–kockázatok átfogó megközelítésének elvén és a komplex védelem fogalmán keresztül értelmezhető, hiszen a honvédelmi igazgatás területén jog- és hatáskörrel rendelkező szervek nem csak a hagyományos értelemben vett honvédelmi (katonai védelmi) feladatokat látnak el, de a tágabb értelemben vett védelmi – a természeti és civilizációs eredetű katasztrófahelyzetektől a polgárháborús helyzetek kezeléséig terjedő belbiztonsági – irányító és rendelkező hatásköröket is gyakorolnak.

A honvédelmi igazgatással kapcsolatos hatályos szabályozásnak⁵⁹ megfelelően a honvédelmi igazgatás szervezet- és intézményrendszerének képesnek kell lennie mind az ország külső biztonságát fenyegető helyzetek kezelésére, mind a belső – elsősorban környezeti és társadalmi eredetű – válsághelyzetek megoldására. Ezen összetett követelményeknek megfelelően a honvédelmi igazgatás tevékenységi rendszere kiterjed:

- a honvédelem irányításával kapcsolatos igazgatási tevékenységre
- a honvédelem gazdasági feltételeit biztosító igazgatási tevékenységre
- a honvédelmi érdekű gazdasági és anyagi szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos igazgatási feladatokra
- a fegyveres erő kiegészítésének és mozgósításának biztosítására
- a rendkívüli jogrend gyakorlásával összefüggő területekre.

A honvédelmi igazgatás fentiekben felsorolt területei is bizonyítják, hogy a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része, annak normál (béke-) időszaki szervezetére épülő, specifikusan szervezett, centrálisan irányított és különös hatáskörökkel rendelkező eleme. A honvédelmi igazgatás tevékenységét sohasem önállóan, hanem a közigazgatás egységében végzi. Jellemző sajátossága, hogy a honvédelmi igazgatásban részt vevő állami és önkormányzati igazgatási szervek eljárási tevékenysége során a szubszidiaritás elve érvényesül.

Ebből az alaptételből kiindulva határozható meg a honvédelmi igazgatási képzés helye és szerepe azon állami szervek felkészítésében, amelyek a honvédelemben irányító vagy végrehajtó szerepet töltenek be. Tekintettel a honvédelem megszervezésének összkormányzati szintű felelősségére, a honvédelmi feladatok végrehajtását biztosító igazgatási ismeretek megszerzése sem korlátozható egyetlen szerv, szervezet vagy oktatási intézmény feladatkörére. Ezen oktatási és képzési terület azonban elsődlegesen a honvédelmi miniszter, rajta keresztül pedig a mindenkori honvédelmi-katonai felsőoktatási intézményrendszer kiemelt, ha nem is kizárólagos feladatát képezte és képezi ma is.

A honvédelmi igazgatási képzés közelmúltja (értékelés)

A honvédelmi igazgatás – mint képzési terület – viszonylag hosszú ideje létezik a magyar katonai és közigazgatási felsőoktatásban. Már az 1808-ban megalapított Ludoviceum első működési időszakában is oktatták a katonai igazgatás egyes területeit, ami a későbbiekben a hadviselés jellemzőinek megváltozása miatt a honvédelem más területeinek igazgatását is jelentő honvédelmi igazgatássá bővült.

A honvédelmi miniszter felügyelete alá tartozó, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyik jogelőd intézményét képező Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen a honvédelmi igazgatás önálló szakként, szakirányként nem került meghirdetésre és akkreditálásra sem. Részterületei ugyan megjelentek és megjelennek ma is a védelmi igazgatási képzés területén, azonban az elmúlt öt évben éppen a lehetséges igénytámasztó (fenntartó) Honvédelmi Minisztérium és Honvéd Vezérkar részéről nem volt beiskolázási igény az egyre inkább a költségterítéses képzés irányába nyitó védelmi igazgatási szak valamely szakirányára. A szélesebb képzési területet átfogó védelmi igazgatás és a szűkebb képzési területet képező honvédelmi igazgatás kizárólag önköltséges formában folyt és folyik ma is, azaz jellemzően nem – az ismereteket a későbbiekben felhasználó – állami megrendelő áll a hallgatók beiskolázása és későbbi alkalmazása mögött.

A honvédelmi igazgatási képzés jelen helyzetének a későbbiekben történő bemutatásához elengedhetetlen a képzési terület közelmúltjának értékelése – az eredmények és a hiátusok feltárása a honvédelmi igazgatási képzésre irányuló javaslatok megfogalmazása érdekében.

Mint ismert, a Zrínyi Miklós Katonai Akadémián, majd az annak jogutódját képező Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen folytatott önálló hadkiegészítési és haderő-szervezési képzés (mint a honvédelmi, szűkebben pedig a katonai igazgatás területe) előbb az osztatlan – öt éves – védelmi igazgatási képzési területébe integrálódott, majd a honvédelmi igazgatási terület a védelmi igazgatási szakon belül, annak egyik szakirányán (önkormányzati szakirány) képezte az oktatás részét az elmúlt öt évben mind az alapképzési (Bsc), mind a mesterképzési (Msc) formában nappali és levelező, majd az Msc képzésben már csak levelező képzési formában.

A jelen tanulmányban a honvédelmi-védelmi igazgatási képzési terület értékeléséhez kiinduló alapot a 2008. évi, a MAB (Magyar Akkreditációs Bizottság) részére a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bólyai János Katonai Műszaki Kar által készített „Kari akkreditációs önértékelés” megállapításai képezik.

A védelmi igazgatási alapképzési, illetve mesterképzési szak működtetése – egyik képzési szervezeti elemként a Védelmi Igazgatási Tanszék közreműködésével – a ZMNE BJKMK Vegyi- és Katasztrófavédelmi Intézetének bázisán folyt 2010 októberéig. Figyelemmel a védelmi igazgatás társadalomtudományokhoz és nem a természettudományokhoz való kapcsolódására, 2010 novemberében a honvédelmi miniszter a Védelmi Igazgatási Tanszéket az egyetem szenátusának javaslatára a Hadtudományi Kar szervezetébe helyezte át. Tekintettel a már megkezdett tanévre, a szervezeti átalakulás csak 2011. február 1-től valósult meg. A Védelmi Igazgatási Tanszék 2011. szeptember 1-től a Vezetéstudományi Tanszékkal került összevonásra, Vezetéstudományi és Védelmi Igazgatási Tanszék megnevezéssel. Ezen szervezeti kereten belül a honvédelmi igazgatást (és más, a védelmi igazgatást érintő tantárgyakat) alapvetően a tanszék részét képező Védelmi Igazgatási Szakcsoport oktatta. Majd 2012. július 1-től annak szervezetéből kivált és a Hadászati és Hadelméleti Tanszék szervezetébe került integrálásra – figyelemmel a honvédelmi miniszter honvédelmi igazgatási területért való felelősségére –, már Honvédelmi Igazgatási Szakcsoport megnevezéssel.

A MAB részére készített akkreditációs jelentés összeállítását megelőző időszakban a védelmi igazgatási alapszakon öt szakirány (katasztrófavédelmi, önkormányzati, védelmi igazgatási, tűzvédelmi és tűzoltó, védelmi humánerőforrás-tervező, védelmi geoinformációs) indítását tervezték, ebből végül csak az első három indult el. A 2013/2014-es tanévtől az önkormányzati szakirányon már nem kezdődik újabb kurzusokon képzés, így a szakirányi képzés kifutó jellegű (lásd következő pontot).

Az akkreditációs jelentés szerint „a képzés célja olyan szakemberek képzése, akik korszerű általános és szakmai ismereteik, valamint katonai, rendvédelmi, katasztrófavédelmi, igazgatási és gazdasági felkészültségük alapján képesek a Magyar Honvédség, a rendvédelmi és katasztrófavédelmi szervezetek állományában, illetve az önkormányzatok szervezeteiben védelmi szakfeladatok tervezésére, szervezésére és irányítására, továbbá az alapképzésben meg-

szerzett ismeretek és készségek birtokában a tanulmányok mesterképzésben való folytatására.”⁶⁰

Megjegyzendő, hogy maga a képzési cél a honvédelmi ismeretek helyett katonai ismeretekre szűkíti a képzési célt, alkalmazói célesoportnál pedig nem jeleníti meg a központi és területi államigazgatás (mint a honvédelemben részt vevő szervek) szervezeti elemeit, azt a közigazgatás területén az önkormányzatokra szűkíti – miközben a védelmi igazgatás központi és helyi szervei nem az önkormányzati szervezetrendszerbe tartoztak és tartoznak ma sem.

A védelmi igazgatási mesterszakon három szakirány (katasztrófavédelmi, önkormányzati védelmi igazgatási, védelmi humánerőforrás-tervező) indítását tervezték, ebből végül csak az első kettő indult el. 2012 tavaszán az önkormányzati védelmi igazgatási szakirányon befejeződött a képzés, a 2012/2013-as tanévtől már csak a katasztrófavédelmi szakirányon folyik mesterképzés – az is kifutó jelleggel (lásd következő pontot).

Az akkreditációs jelentés szerint a mesterszakon *„a képzés célja olyan felsőfokú képzettséggel rendelkező szakemberek felkészítése, akik a Honvédelmi Minisztérium, a Magyar Honvédség, a Belügyminisztérium, a katasztrófavédelem, az önkormányzatok és a védelmi szféra más területeihez tartozó szervezeteknél vezető munkakörben képesek a védelmi feladatok tervezését, szervezését és irányítását eredményesen végrehajtani.*”⁶¹

A kimeneti kompetenciák területén az alábbi célkitűzés érvényesülését jelöli meg a MAB önértékelés: *„A szak elsősorban a katasztrófavédelem és az önkormányzati védelmi igazgatáshoz közvetlenül kapcsolódó integrált ismereteket és képességeket igénylő kompetenciákat tartja fontosnak. Azért tartja ezeket fontosnak, mert ezek a kompetenciák adják a szakirányú végzettségek alapját, ezek a képességek biztosítják a védelmi igazgatási területen a munkakörök betölthetőségét.*”⁶²

Az elmúlt öt évben a védelmi igazgatási szak alap- és mesterképzési területin több mint 1100 hallgató folytatta vagy folytatja ma is tanulmányait. Ebből a honvédelmi igazgatáshoz köthető önkormányzati szakirányon, azaz a honvédelmi tárcához kevésbé kapcsolódó tanulók aránya 10–15%.

A 2008 előtti – osztatlan képzési formában folytatott – önkormányzati védelmi igazgatási képzéshez képest gyakorlatilag megszűnt a honvédelmi tárca szerveitől történő beiskolázás, a jelenlegi másod- és harmadéves (kifutó jellegű) alapképzésben részt vevő hallgatók mindegyike költségtérítéses, önálló felvételi eljárásban került be az oktatásba. Ugyanez állapítható meg a 2011/2012-es tanévben befejeződött mesterképzés területén is.

A honvédelmi igazgatási képzés jelene (bemutatás)

A Nemzeti Közszerolálati Egyetemen a honvédelmi igazgatás oktatása részben a karközi intézményként működő Katasztrófavédelmi Intézet által kifutó jelleggel működtetett védelmi igazgatási szakon, a szintén karközi intézményként működő Nemzetbiztonsági Intézetben mesterszakon, részben pedig a Katonai Vezetőképző Intézet katonai vezetői mesterképzésében, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar ún. Vezérkari Tanfolyamán, illetve a Közigazgatás-tudományi Kar rendészeti képzés tantárgycsoportján belül folyik.

A védelmi igazgatási szak képzési portfóliójában az alapképzési (Bsc) formában a honvédelmi igazgatás:

- részben a védelmi igazgatás tantárgy keretében a harmadik évfolyamon, két szemeszterben, 45+60 (nappali), illetve 16+16 (levelező) kontaktóra keretében;
- részben a honvédelmi igazgatás tantárgy keretében a második évfolyamon, egy szemeszterben, 30 kontaktóra (nappali), illetve 4 kontaktóra (levelező) keretében hadkiegészítés tantárgy keretében szintén 30 óra (nappali), illetve 6 óra (levelező) formában folyik.

Tekintettel a tantárgy tematikájának összetettségére, maga a honvédelmi igazgatás a tananyag mintegy 30%-át teszi ki.

A védelmi igazgatási szakon az alapképzési forma mellett mesterképzési (Msc) formában a honvédelmi igazgatás:

- részben a köz- és védelmi igazgatás tantárgy keretében első és második évfolyamon, két szemeszterben, 30+20 (levelező) kontaktóra keretében;
- részben a rendkívüli helyzetek tantárgy keretében első évfolyamon, egy szemeszterben 24 (levelező) kontaktóra keretében folyik.

Tekintettel a tantárgy tematikájának összetettségére, maga a honvédelmi igazgatás a tananyag mintegy 20%-át teszi ki.

A Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon katonai vezetőképző szakon mesterképzési (Msc) formában a honvédelmi igazgatás:

- honvédelmi igazgatás tantárgy keretében első évfolyamon, egy szemeszterben, 30 (nappali) kontaktóra keretében folyik.

A tantárgy tematikája mintegy 80%-ban a honvédelmi igazgatással foglalkozik, a fennmaradó 20%-ot a kapcsolódó védelmi igazgatási és államjogi ismeretek oktatása fedi le.

A nemzetbiztonsági szakon mesterképzési (Msc) formában a honvédelmi igazgatás:

- a védelmi igazgatás rendszere tantárgy keretében második évfolyamon, egy szemeszterben, 16 (nappali) kontaktóra keretében folyik.

A tantárgy tematikája mintegy 60%-ban a honvédelmi igazgatással foglalkozik, a fennmaradó 40%-ot a kapcsolódó védelmi igazgatási és államjogi ismeretek oktatása fedi le.

Az ún. Vezérkari Tanfolyam katonai felsővezető-képző formában a honvédelmi igazgatás:

- a honvédelmi igazgatás tantárgy keretében, egy szemeszterben, 30 (nappali) kontaktóra keretében folyik.

A tantárgy tematikája mintegy 80%-ban a honvédelmi igazgatással foglalkozik, a fennmaradó 20%-ot a kapcsolódó védelmi igazgatási és államjogi ismeretek oktatása fedi le.

A fentiekben röviden vázolt képzési területeken folytatott honvédelmi igazgatási oktatás biztosítja az általános ismeretek átadását (honvédelem rendszere, honvédelmi igazgatási jog- és hatáskörök, külső és belső honvédelmi igazgatás stb.), azonban szakma-specifikus részterületek teljes körű oktatására (katonai igazgatás, hadkiegészítés és haderőszervezés, személyi biztosítás, védelmi tervrendszerek) a biztosított órakeret nem ad lehetőséget. Ez a tény abból a helyzetből is eredeztethető, hogy a honvédelmi igazgatás csak tantárgyként és nem szakirányként került a felsőoktatásba.

A 2012/2013-as tanévben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem védelmi igazgatási szakán kifutó képzési formában mintegy 920 alapképzésben (Bsc) részt vevő és 110 mesterképzésben (Msc) részt vevő hallgató van. A hallgatók zöme (mintegy 950 fő) a Belügyminisztérium kompetenciájába tartozó szakirányokon (katasztrófavédelem, tűzoltó és tűzvédelem) tanul.

A jelenlegi ismeretek szerint a védelmi igazgatási szak három szakirányából az önkormányzati védelmi igazgatási szakirányon már csak kifutó jellegű képzés folyik – a 2011/2012-es tanévben tanulmányaikat megkezdő elsőéves Bsc-hallgatók választhatták utoljára ezt a szakirányt, tehát az legkésőbb a 2013/2014-es tanévben kifut, Msc képzés pedig már nem is indult a 2012/2013-as tanévben. Ez azt is jelenti, hogy a védelmi igazgatás honvédelmi tárcához köthető területén nincs képzési szakirány (honvédelmi igazgatás) vagy csak megszűnő jellegű (önkormányzati védelmi igazgatás) képzés létezik. Ugyanakkor pozitív fejlemény a katonai vezetőképzés mester képzési formájában a honvédelmi igazgatás tantárgyi szintű oktatásának beindítása, illetve a katonai logisztikai vezetői mesterképzésbe a 2013/2014-es tanévtől történő tervezett felvétele.

Egyidejűleg a 2012. január 1-én hatályba lépett katonai igazgatási törvény⁶³ új vagy felélesztett kötelezettségeket ró a katonai igazgatás szerveire. A katonai igazgatásról szóló törvénnyel visszaállított békeidős feladatok a katonai igazgatás központi – Honvédelmi Minisztérium, Honvéd Vezérkar, MH Hadkiegészítő és Központi Nyilvántartó Parancsnokság –, illetve azok területi-helyi szerveinek szakember-utánpótlásán túl a civil közigazgatás megyei és járási kormányhivatali szerveinek szakemberszükségletét is növeli. A honvédelmi

igazgatási ismeretek egységes, átfogó, első lépésként szaktanfolyami képzési formában történő oktatását igényli a honvédelmi miniszteri döntésnek megfelelően önkéntes művelleti tartalékos állományból 2013. január 1-i hatállyal felöltött helyi (járási) védelmi bizottsági honvédelmi elnökhelyettesi státuszokba kijelöltek, továbbá a megyei védelmi bizottságok titkárságainak, a honvédelemben közreműködő más szervek és a Magyar Honvédség katonai szervezetei honvédelmi igazgatásban érintett szakállományának egységes felkészítése is.

Összességében megállapítható, hogy a védelmi igazgatási szakon jelenleg három szakirányon folyó képzés egyike sem fedi le a honvédelmi miniszter felelősségi területét. A katasztrófavédelmi, illetve tűzoltó szakirányok egyértelműen a Belügyminisztériumhoz, az önkormányzati védelmi igazgatási szakirány részben a Honvédelmi Minisztériumhoz, részben pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, illetve a Belügyminisztériumhoz kötődnek. Hiányzik a honvédelmi miniszteri felelősségkörbe tartozó honvédelmi (bent katonai) igazgatási szakirány, jóllehet azt tantárgyi formában, eltérő óraszámban (4–30 óra) és tartalommal az önkormányzati szakirányon folyó oktatás, illetve a 2012/2013-as tanév második félévétől a katonai vezetői Msc képzés (a 2013/2014-es tanévtől kezdődően pedig a katonai logisztikai Msc képzés is) tartalmazza.

A honvédelmi igazgatási képzés jövője (javaslat)

A honvédelmi igazgatás oktatásának – mint tantárgy, mint képzési részterület, mint képzési szakirány vagy más képzési formában történő oktatási tematika – jövője különösen fontos területet jelent az átfogó megközelítés elvének tükrében.

Tekintettel arra, hogy sem a veszélyek, kihívások, illetve kockázatok – legyenek azok újak vagy tradicionálisak – nem egy területre gyakorolnak hatást, így az ellenük való védekezésre való felkészülés/felkészítés is igényli a védelem komplex, ezen keresztül a védelemre való felkészítés oktatásának komplex jellegét is. Ez a komplexitás azt is jelenti, hogy a védelemben részt vevő szervezeteknek és szervezeteknek a védekezés valamennyi területéről és formájáról ismeretekkel kell rendelkezniük, amelyen belül a honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás, a védelmi igazgatás pedig a közigazgatás részét képező területként részben ágazati, részben összkormányzati felelősséggel és felügyelettel működik. (lásd 22. ábra) A honvédelmi igazgatás működtetése pedig feltételezi az arra felkészített és rendszeresen továbbképzett szakállomány meglétét – az állami vezetőktől kezdve az egyes igazgatási részterületek elemző-javaslattevő, végrehajtó állományáig (kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott, hivatásos és szerződéses katonák) bezárva. Ennek nem csak a honvédelem összetársadalmi érdekű feladatrendszere képezi az alapját, hanem az a tény is, hogy a honvédelem megszervezésében, a Magyar Honvédség alkalma-

zásának biztosításában a civil közigazgatás védelmi igazgatási szervei és a katonai igazgatási szervek, sőt a katonai szervezetek együttműködése, közös feladat végrehajtása feltételezi a közös honvédelmi igazgatási tevékenységet, ahhoz pedig a közös ismeretek meglétét.



22. ábra. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem rendvédelmi, katona és civil végzősei

Forrás: NKE honlapja, letöltés dátuma: 2013. augusztus 24.

Jól szemlélteti ezen kötelezettséget és annak aktualitását azon kormány-előterjesztés tervezete is, amely az átfogó megközelítés elvéből kiindulva közelíti meg a civil-katonai együttműködés szükségességét a különböző válsághelyzetek és veszélyek kezelésének időszakában: „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 résztvevő 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 beavatkozáját. 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 Közszerológati Egyetem keretében létrejött integráció, ahol egyaránt megtalálható a köziszerológati, a rendvédelmi és a katonai elem. Ezért az egyetem bázisán létre kell hozni azt az oktatási és kutatási háttérrel, amely elősegíti az átfogó megközelítés tudományos megápolozását, valamint egységes elvek mentén történő oktatását.*⁶⁴

Tekintettel arra, hogy a honvédelem irányítása, illetve a honvédelem iszerológatása több mint katonai iszerológatás, így az abban résztvevők teljes körének – munkakörük, beosztásuk jellegének megfelelően differenciáltan – szüksége van a honvédelmi iszerológatási ismeretek megszerzésére.

Milyen felelősségi területekre, munkakörökre terjed ki a honvédelmi iszerológatási ismeretek elsajátításának szükségessége, illetve melyek a differenciálás alapvető irányai a képzések megszervezése és lebonyolítása során? Mely oktatási vagy honvédelmi iszerológatási szakmai szervezetek bázisán vagy közreműködésével történjen az oktatás és milyen formában?

Ezen kérdések megválaszolására azon jogszabályi kötelezettségekből célszerű kiindulni, amelyeket a honvédelem irányításában, illetve a honvédelemben résztvevők körére vonatkozóan fogalmaztak meg. A honvédelmi törvény és végrehajtási kormányrendelete szerint:

- *„A honvédelemért felelős miniszter összehangolja a honvédelemben résztvevő szervek honvédelmi feladatokra történő felkészítését és felügyeli tevékenységüket.”*⁶⁵
- *„A honvédelemért felelős miniszter meghatározza a területi és a helyi védelmi iszerológatási szervek, valamint a honvédelemben közreműködő szervek honvédelmi iszerológatási feladatait, felügyeli azok tevékenységét.”*⁶⁶
- *„A megyei védelmi bizottság a honvédelmi iszerológatási jogkörében egyedi határozattal megállapítja a honvédelemben közreműködő szervek részére a honvédelmi felkészítés követelményeit és feladatait, összehangolja azok végrehajtását.”*⁶⁷
- *„A helyi védelmi bizottság a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő köziszerológatási szerv, amely illetékességi területén irányítja és összehangolja a honvédelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtását.”*⁶⁸
- *„A polgármester illetékességi területén ellátja a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.”*⁶⁹

A felsorolt normatív rendelkezések nem teljes körűek – azonban példázzák a honvédelem megszervezésében és végrehajtásában, annak iszerológatásában résztvevők körének meglétét mind kormányzati, mind megyei, mind járási, mind pedig települési szinten. Ez azt is jelenti, hogy a honvédelmi iszerológatás résztvevői minden köziszerológatási-védelmi iszerológatási szinten, minisztériumi, kormányhivatali és egyéb iszerológatási szervezeti szinten megtalálhatók – így a honvédelmi iszerológatási feladatokra az abban jog-, hatás- és felelősségi körrel rendelkezőket – munkakörüknek megfelelő differenciáltsággal – fel kell készíteni.

Ehhez az alábbi alapvetéseket és javaslatokat célszerű elemzésnek alávetni, hogy azok bázisán vagy felhasználásával kialakításra kerülhessenek a honvédelmi igazgatási képzés jövőjével kapcsolatos elgondolások, javaslatok és döntések.

Alapvetések a honvédelmi igazgatási képzéshez

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvényen alapuló sarkalatos törvények, valamint azok végrehajtási rendeletei a honvédelmi miniszter számára újraszabályozták a miniszteri felelősségi területeket. Ennek keretében az ország honvédelmi felkészítésének, továbbá a Magyar Honvédség működése irányításának és vezetésének kettős miniszteri feladatkörét érinti a honvédelmi igazgatás rendszerének újraszabályozása (lásd a honvédelmi törvényre, a katonai igazgatási törvényre, valamint végrehajtási kormányrendeletükre vonatkozó korábbi utalásokat), és meghatározták az igazgatási feladatokat szakszerűen és hatékonyan ellátni képes személyi állomány képzésével, továbbképzésével, illetve felkészítésével kapcsolatos kötelezettségeket is.

Ezen honvédelmi miniszteri felelősségi területek és jogkörök el nem vonhatók, az e területeken szükséges döntéseket a miniszter a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Fenntartói Testületén keresztül tudja gyakorolni.

Az új jogszabályi környezettel egyidejűleg kezdte meg működését a Nemzeti Közszerológálati Egyetem, amelynek rendeltetéséről és feladatairól szóló törvényi szabályozás az egységes közszerológálati képzés alapelvéből kiindulva határozza meg az egyetem – ezen belül a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar (NKE HHK) – küldetését. A Nemzeti Közszerológálati Egyetem jogelőd intézményei – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszt Főiskola, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgástudományi Kara – integrációjának vezérlő elve volt többek között a közszerológálat egységes felsőoktatási rendszerének létrehozása, a közös közszerológálati ismeretek (modulok) azonos tartalmú és szemléletű oktatása, illetve a közszerológálatban dolgozók esetleges pályamódosítását lehetővé tevő képzési szerkezet és ismeretanyag kialakítása.

Ezen új körülményekkel egyidejűleg jelentkezett a honvédelmi tárca vezetésének azon igénye, hogy a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar csak azon képzéseket folytassa, amelyek kapcsolhatók a honvédelmi miniszter felelősségi köréhez – így a honvédelmi igazgathoz –, a katonai felsőoktatásban erősödjön a katonai jelleg, a megszerezhető szakképzettségek tükrözzék azon szakmai felkészültséget, amelynek ismeretanyagát a hallgatók birtokolják. A katonai felsőoktatás azonban nem szűkíthető le a honvédtiszt-képzés amúgy meghatározó fontosságú területére, hiszen a katonai felsőoktatás keretében, oktatói bázisának felhasználásával szervezhető meg a honvédelmi igazgathásban résztvevők szélesebb körének – így a védelmi igazgathási szerveknél beosztást betöltő hivatásos, önkéntes tartalékos katonák, illetve kormány- (megyei kormányhivatalok és azok járási hivatalai) és

köztisztviselők (települési polgármesteri hivatalok) – felkészítésének, illetve továbbképzésének végrehajtása is.

Mindezen követelmények, elvárások, igények és jogi szabályozási körülmények arra kötelezik a Nemzeti Közszerológati Egyetemet, szűkebben pedig a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar vezetését, hogy a katonai védelemnél szélesebb területeket magába foglaló honvédelmet érintő képzési területek képzési programját vizsgálja felül, és a Fenntartói Testület döntéseit követően a fenti elvárásoknak és a honvédelmi miniszteri akaratnak megfelelően pontosítsa azt – beleértve a honvédelmi igazgatás felsőoktatási iskolarendszerű képzési formában, de tanfolyamrendszerű továbbképzési formában való oktatását is.

Az alapvetések abból a körülményből indulnak ki, hogy a honvédelmi miniszter kizárólagos felelősségi területét képező honvédelmi igazgatás képzési feladatai vonatkozásában egy átfogó, rövid helyzetértékelésre alapozva kell megfogalmazni a makroszintű döntések előkészítéséhez szükséges javaslatokat. A honvédelmi igazgatási képzés átfogó megközelítés elvének megfelelő megszervezése, bevezetése lehetővé teszi mind a honvédelmi miniszteri felelősség érvényesítését a tantárgyi struktúra és tematika összeállítása során a felsőoktatási alap- (3 év), illetve mesterképzési (1–2 év) területeken, továbbá a honvédelmi igazgatási tanfolyami képzés keretében való intenzív ismeretátadás rendszerének kialakítását is.

Különösen fontos ez a 2013/2014-es tanévtől várhatóan beinduló honvédelmi igazgatási szak- vagy továbbképző tanfolyamok vonatkozásában, hiszen a honvédelmi és a katonai felsővezetői döntéseknek megfelelően meg kell kezdeni a járási szinten kialakított helyi védelmi bizottságok önkéntes művelti tartalékosokból álló honvédelmi elnökhelyetteseinek (198 fő), továbbá a Magyar Honvédség kijelölt szakállományának (30 fő) egységes szakmai felkészítését a beosztásukkal kapcsolatos honvédelmi igazgatási feladatokra.

A honvédelmi igazgatási képzést befolyásoló körülmények

A Nemzeti Közszerológati Egyetem jogelőd intézményei önálló honvédelmi igazgatási képzést nem folytattak, az csak tantárgyi keretekben és részben volt meg mind a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, mind pedig a civil köz-igazgatási szakembereket képező Államigazgatási Főiskolán és annak jogutód szervezeteinél.

A honvédelmi miniszter katonai felsőoktatást érintő felelősségi köréhez – és a Magyar Honvédség működését, működésének biztosítását támogató igazgatási feltételek megteremtéséhez – a védelmi igazgatási képzési szakon keresztül kapcsolódott és kapcsolható ma is részben, kifutó jelleggel a honvédelmi igazgatás. Ezen körülmény kialakításában szerepet játszott és játszik a védelem átfogó megközelítésének elvéből következő komplex nemzeti védelem elmélete és gyakorlata, ami a katonai (honvédelmi) feladatokon túl a védelem

más összetevőit (polgári védelem, katasztrófavédelem, a rendvédelem más területei, lakosságvédelem, a védelem gazdasági feltételeinek megszervezése és biztosítása stb.) is magában foglalja.

Ezen tevékenységek az átfogó megközelítés elvén alapuló, összefoglaló megnevezéssel a komplex nemzeti védelem összkormányzati felelősségű keretében, a komplex védelmi igazgatási szervezet- és tevékenységrendszerében valósulnak meg. Ennek egyik meghatározó szegmense a honvédelmi igazgatás, amely kiterjed a közigazgatás mindkét területére (államigazgatás és önkormányzati igazgatás), ezen túlmenően pedig a Magyar Honvédség belső területe (alapvetően, de nem kizárólagosan katonai igazgatásra) is.

Ugyanakkor a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a 2012/2013-as tanévtől a katonai vezetői mesterképzésben (Msc) és az ún. vezérkari képzésben már megtalálható, a katonai logisztikai vezetői mesterképzésben pedig a 2013/2014-es tanévtől várható a honvédelmi igazgatás viszonylag magas óraszámú, egy szemeszteres képzése, ami megbízható alapot ad annak egyetemi, illetve tanfolyamrendszerű képzésben való kiterjesztésére.

A védelmi igazgatás a közigazgatás része, a honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás része, a katonai igazgatás pedig a honvédelmi igazgatás része, azaz az egészről a részre, illetve a részből az egészre való szintézis keretei között határozható meg a honvédelmi igazgatási képzés jövőbeni, egyeztetett és az igénytámasztó által megjelölt keretekhez igazodó feladatrendszere. Ehhez elengedhetetlen ugyanakkor a megrendelő – a honvédelmi tárca, a közigazgatási tárca, a Magyar Honvédség – igényeinek megfogalmazása, azaz az iskola-rendszerű vagy tanfolyami képzés kimeneti követelmények meghatározása az oktatási intézmény felé. A szakterületi képzés megszervezése és végrehajtása ugyanis feltételezi az abban résztvevők (arra kötelezettek) előképzettségének, munkahelyi feladatrendszerének ismeretét a képzést megszervező oktatási intézmény részéről.⁷⁰

Mivel a hatályos jogszabályi környezet egyértelműen *elhatárolja* (a honvédelmi igazgatás, a katasztrófavédelmi igazgatás, a polgári védelmi igazgatás, a gazdaság védelmi célú felkészítésének igazgatása – mind más tárca felelőssége) és *összekapcsolja* a védelem egyes területein jelentkező felelősségi területeket (a kormányzati szabályozási és felügyeleti szintjén), ennek a képzés területén is részben *elhatároltnak* (a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kara a honvédelmi igazgatási területen, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kara a katasztrófavédelmi területen stb.) és ugyanakkor *integráltnak* is kell lennie (a védelem átfogó megközelítése elvének és a védelmi igazgatás komplex egészének megfelelő oktatás a képzési területeknek megfelelően eltérő szakterületi – honvédelem, katasztrófavédelem stb. – súlyozással).

Javaslatok a honvédelmi igazgatási képzéshez

A fenti körülményekből és kötelezettségekből eredő tárcafeladatok a Nemzeti Közzolgálati Egyetem szempontjából a kifutó védelmi igazgatási képzések – alapvetően az önkormányzati szakirány – végigvitelével párhuzamosan a honvédelmi igazgatás képzési rendszerének a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon való – de a civil és a katonai igazgatási szervek bevonásával történő – kialakításával biztosíthatók.

Ennek a következők az *indokai*:

- a honvédelmi igazgatás a hadtudomány területéhez kötődik (mint igazgatási tevékenység nehezen érthető, hogy miért a katonai műszaki/hadmérnökképzést folytató korábbi ZMNE karhoz kapcsolták 2000-ben az addig a hadtudományi karhoz tartozó honvédelmi/katonai igazgatási és vezetéstudományi szervezeti egységeket és képzést)
- a honvédelmi igazgatás a jogszabályi előírásokban is a honvédelmi miniszter felelősségi területe, így annak civil és katonai szakemberképzése a HM tárcához kötődő Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon kell megtörténjen
- a katonai igazgatás – mint a honvédelmi igazgatás részterülete – alapvetően a Magyar Honvédség szervezeteihez kötődik, de együttműködőként a kormányhivatali referensi, sőt akár a közbiztonsági referensi szakemberképzés részterületét is jelenti
- a Kormány az ország honvédelmi felkészítésének honvédelmi törvényben meghatározott feladatait a honvédelmi miniszter útján vagy koordinációjával (HM Védelmi Hivatal) biztosítja
- a honvédelmi igazgatáshoz szorosan kapcsolódik a honvédelmi nevelés és oktatás, amely a honvédelmi miniszter szakmai kompetenciájába tartozik
- a honvédelmi igazgatás polgári közigazgatási szerveket (más központi és területi államigazgatási szervek, területi és helyi védelmi bizottságok, polgármesterek, védelmi referensek) érintő, katonai igazgatási törvényben, honvédelmi törvényben és végrehajtási rendeletében meghatározott feladataival kapcsolatos követelményeket, végrehajtásuk koordinációját, illetve felügyeletét a honvédelmi miniszter határozza meg, illetve látja el (a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Fenntartói Testülete, a HM Védelmi Hivatal, a Honvéd Vezérkar közreműködésével).

A képzés *körülményeinek* összegzése:

- jelenleg nem folyik sem honvédelmi igazgatási, sem ezen belül katonai igazgatási szakemberképzés sem a Honvédelmi Minisztérium szervei, sem a HM Honvéd Vezérkar szervei, sem a HM Védelmi Hivatal és területi szervei állományába tartozók, sem az MH Összhaderőnemi Parancsnokság érintett szervei, sem pedig a katonai igazgatás alapegységét képező MH Hadkiegészítő és Központi Nyilvántartó Parancsnokság és területi szervei részére, miközben jogszabályi követelmények és bel-

ső rendelkezések egyes szakterületi beosztásoknál ez irányú előképzettséget feltételeznek

- jelenleg nem folyik képzés, rendszeres továbbképzés a honvédelmi igazgatást érintően a területi és a helyi védelmi bizottságok (20+198 szervezet), továbbá a kormányhivatalok és más központi igazgatási szervek részére, miközben azok a honvédelmi törvény vonatkozó rendelkezései szerint békeidőszakban is honvédelmi igazgatási feladatokat látnak el
- a polgármesterek és a védelmi (közbiztonsági) referensek (mintegy 800, egyenként 2000 főnél nagyobb lélekszámú település polgármesteri hivatalai) egységes alapokon nyugvó rendszeres honvédelmi igazgatási képzése, utánképzése nem biztosított – miközben a települési szintű honvédelmi feladatok megszervezése és végrehajtásuk koordinálása a honvédelmi és az önkormányzati törvény szerint is a polgármester feladatköre
- a közép- és felsőoktatásban folyó, 2008–2009-től egyre növekvő méretű katonai alapismeret-, illetve honvédelmi ismeret oktatás oktatói állományának rendszeres képzése és továbbképzése hektikusan változó (közeli katonai szervezet meglététől függő).

A honvédelmi igazgatási képzés lehetséges megoldási módjai:

- honvédelmi igazgatási szakirány létrehozása a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a katonai vezetőképző alapszakon (új szakindítás előkészítését nem igényli, tematikájában kötődik a katonai vezetőképzéshez, az egyetem szenátusa jogosult az indításra), döntés és beiskolázási igény szerint a 2015/2016-os vagy későbbi tanévtől⁷¹
- a honvédelmi igazgatási szakirány létrehozásáig és az ide való beiskolázás (Bsc, Msc) beindításáig, majd azzal párhuzamosan is honvédelmi igazgatási felsőfokú előképzettségre alapuló továbbképző tanfolyamok indítása (levelező képzési forma, rendszeres összevonásokkal, 4–5 hónapos időtartamban vagy nappali képzési forma 2–3 hetes összevonással)
- a felsőfokú végzettséget nem igénylő beosztások esetében középfokú honvédelmi igazgatási továbbképző tanfolyam indítása (levelező képzési forma, rendszeres összevonásokkal, 2–3 hónapos időtartamban vagy nappali képzési forma 1–2 hetes összevonással)
- honvédelmi nevelői (oktatói) tanfolyam indítása elsősorban a köz- és felsőoktatásban érintett oktatói/tanári állomány részére (rövid nappali – pl. tanévközi oktatási szünetekben –, hosszabb levelező képzési formák az igény és lehetőség felmérését követően).

A honvédelmi igazgatási képzésben érintett állomány vonatkozásában:

- a Honvédelmi Minisztérium felelősségi körébe tartozó tisztjelölti, szerződéses és hivatásos tiszti, katonai előképzettséggel nem rendelkező önkéntes tartalékos tiszti állomány (kiemelten katonai igazgatási, haderő-szervezési, haderő-tervezési, honvédelmi igazgatási beosztások) (Bsc, Msc)

- a Honvédelmi Minisztérium felelősségi körébe tartozó közalkalmazotti (katonai igazgatás), köztisztviselői, kormánytisztviselői (központi közigazgatás, megyei és járási védelmi igazgatási szervek) – levelező tanfolyami képzésben
- polgármesterek, referensek – csak levelező rendszerű tanfolyami képzésben
- közép- és felsőfokú tanintézeti oktató/tanári állomány – nyári oktatási szünetekben, levelező tanfolyami képzésben
- katonai előképzettséggel rendelkező önkéntes tartalékos állomány – tanfolyami, levelezős tanfolyami képzésben.

A jelen tanulmányban felvetett javaslatok megvitatását, pontosítását, végrehajtási lehetőségük értékelését követően fel kell mérni a beiskolázásra kötelezhető, illetve várhatóan beiskolázásra jelentkező személyi kört, a különböző képzési formáknak megfelelően. Ehhez rendelkezni kell azon előzetes állásfoglalással, döntéssel, amely alapján a felméréshez már ismertetni lehetne a képzési formákat, tematikai alapokat. Az elvi döntések ismeretében a honvédelmi tárca érintett humánigazgatási szervei kialakíthatják javaslataikat a munkakörökre előírható képzettségi követelmények területén.

Befejező gondolatok

A veszélyek, a kihívások és a kockázatok átfogó megközelítés elvén való értékelése, az azokra választ adó védelmi tevékenységek feltételezik mind a kiváltó okok, mind pedig a válaszreakálási lehetőségek komplex és összetett értékelését. Igaz ez a polgári típusú veszélyhelyzetek kezelésére ugyanúgy, mint a katonai típusú válságok esetére is. A közös tényező ugyanis mindkét esetben a védelemben részt vevő szervek és szervezetek komplex jellege – civil és fegyveres, államigazgatási és önkormányzati, nemzeti keretekben megszervezett és nemzetközi segítséggel végrehajtott válaszreakálási lehetőségek. Mindez feltételezi az egymás „nyelvét” értő vezetői és végrehajtó szakállomány meglétét, azok szakmai ismeretének a mindenkori fenyegetésekre való reagálást biztosító felkészültségét.

Ez a „közös nyelv” az ország honvédelmi felkészítésének területén a honvédelmi igazgatási ismeretek birtoklása és rendszeres megújítása a védelmi igazgatás, a honvédelmi igazgatás, a nemzeti és nemzetközi keretekben végzett civil-katonai együttműködés területén. A bábeli nyelvezavar nem csak bibliai utalást jelent az egymást meg nem értők erőfeszítéseinek hiábavalóságára, de egyben azt is jelenti, hogy csak a közös érdekeken alapuló közös felkészültség eredményezhet valós megoldásokat a hazánkat esetlegesen fenyegető veszélyek kezelése során. Ehhez pedig elengedhetetlen az abban résztvevők időbeni és célirányos felkészítése, képzése.

II. RÉSZ

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSULÁSI LEHETŐSÉGEI EGYES SZAKTERÜLETEKEN

*Dr. Radnóty Gábor,
1993-tól 2013-ig az egészségügyi tárca védelmi referense (jelenleg nyugdíjas)*

A CIVIL ÉS A KATONAI EGÉSZSÉGÜGY EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK TERÜLETEI

Bevezetés

A civil és a katonai egészségügy eddig megvalósult gyakorlati együttműködésének, valamint az együttműködés továbbfejlesztésének és szorosabbá tételére lehetőségeinek áttekintése során kiindulópontként két alapvető tényezőt mindenképpen figyelembe kell vennünk.

Az egyik, hogy – a lehetséges természeti vagy civilizációs katasztrófa következtében kialakuló válsághelyzeteket áttekintve – gyakorlatilag alig akad olyan válsághelyzet, amely közvetlenül, közvetve vagy későbbi hatásaiban ne érintené vagy veszélyeztetné valamilyen módon az emberek egészségét, testi-lelki épségét vagy életét.⁷²

A másik az, hogy az együttműködés a hétköznapi körülmények között is és az egészségügyi válsághelyzetben is megvalósul vagy annak bizonyos elemei megvalósulhatnak, ezért nem érdektelen az egészségügyi válsághelyzet fogalmának felidézése.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. §-ának 2. bekezdésének a) pontja szerint ezen törvény alkalmazásában egészségügyi válsághelyzetnek minősül minden – rendszerint váratlanul bekövetkező – esemény, amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy 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.⁷³

A definíciónak ez a része tehát a természeti, illetve a civilizációs okból kialakuló, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekre, valamint az Alaptörvény szerinti különleges jogrend kihirdetését is indokoló válsághelyzetekre vonatkozik, beleértve a honvédelmi válsághelyzeteket, fegyveres konfliktusokat is. A meghatározás szerint az egészségügyi válsághelyzet minősítésének másik feltétele – a más állami szervvel való együttműködés – pedig magában foglalja a honvédelem irányításával, illetve a Magyar Honvédséggel való együttműködést is.

A civil egészségügy és a katonai egészségügy együttműködésének igénye az elmúlt évtizedben végrehajtott béketeremtő, békefenntartó katonai műve-

letek során kezdett fokozatosan felerősödni. Ennek oka, hogy a jelenkor katonai műveletei már gyökeresen eltérnek terjedelmükben és végső céljaikban mind a II. világháború tömeghadseregeinek összeesapásaitól, mind a közel ötven évig tartó hidegháborús időszakban a két nagy katonai blokk által az előzőnél is pusztítóbb világháborúra való felkészülés során tervezett hadműveletek – szerencsére csak – elképzeléseitől.

Történelmi előzmények

Mielőtt a jelen kor civil-katonai együttműködésének megvalósulási formáit áttekintenénk, érdemes egy rövid pillantást vetni a múltra is, mivel ha nem is ilyen tudatosan és koncepcionálisan, és nem is mindig a két fél közös akaratának eredményeként, de számos példa található arra, hogy a civil és a polgári társadalom, valamint annak egészségügye, illetve a hadra kelt seregek között valamiféle – esetenként kényszerű – civil-katonai együttműködés alakult ki a katonasérültek egészségügyi ellátása érdekében.

Bocskai István – az 1604–1606. közötti függetlenségi és felszabadító harcaiban – 1605 októberében úgy rendelkezett a sebesültek ellátásáról, hogy „...*kik harcokon és ostromokon az mi szolgálatunkban sebeskednek, melyre felette szükséges gondviselésünknek lenni... Kegyelmedtől fölötte kedvesen vesszük és meg is szolgáljuk... magának Kegyelmednek legyen vigyázása rá, hogy az borbélyoknak is fizessen a mi jóvedelmünkből és ételekre-italokra valameddig gyógyítják őket, a mienkből legyen gondviselés rájuk*”. Ez az utasítás Illésházy Istvánnak, az akkori Felvidék nyugati része kormányzójának szólt.

Bethlen Gábor 1619–1626. között vívott függetlenségi harca több hadjáratot ölelt fel. A harcok sebesültjeit a sereg mögötti városokba küldték gyógykezeltetés végett.

A 17. század eleji török háborúkban már létesültek ideiglenes hadikórházak, itt viszont olyan ellátási móddal találkozunk, amely – magyar sajátosságként – akkor először jelenik meg, de később a Thököly- és a Rákóczi-szabadságharcban is alkalmaztak. A sebesülteket a mélyebb hadtápban fekvő – a seregek vonulási útja mögötti, a seregek ellátását biztosító – városok bíráihoz küldték, akik kötelesek voltak ellátásukról és sebészi kezeltetésükről gondoskodni. Bethlen Gábornak a pozsonyi, illetve a szenci táborból írott levelei igazolják, hogy szíven viselte sebesültjeinek sorsát.

Erre a legjellemzőbb az 1621. szeptember 2-án írt – lényegében utasításokat tartalmazó – levele, amely Nagyszombat főbírájának és esküdteinek szólt. Ebben elrendelte, hogy „[a]z mely legények udvari gyalogink közül megh sebesettenek, várostokban küldöttük gyógyításnak okáért őket. Ezért hadgyuk és ighen serio (komolyan) parancsollyuk is, hűséghelek mindgyárást illendő szállásokat adatván nekik, az borbélyokat céh mesterekkel együtt előtökbben hivattván, erőssen meghadgya nekik, mentől legh jobban és szorgalmatosban le-

het, forgódgyanak az sebessek körül és gondviselettel kössék őket. Mert ha valamely gondviseletlenségek miatt meghal közüllök, magatokat megh büntetünk érte, az borbélyokban pedig valaki okának találtatik, megh ölettjük...”

A Thököly Imre által vezetett első kuruc felkelésnek inkább portyázó jellege volt, mint akár Bocskai, akár Bethlen szabadságharcának. Az összecsapásokban megsebesült, illetve a hadjárat során megbetegedett katonákat a városi ispotályok vagy borbélyok kezelésében hagyták hátra.

A Rákóczi-szabadságharc alatt már kezdett kialakulni a magasabb egységek saját egészségügyi állománya, és ezzel összefüggésben elkezdődött a kialakuló katonai egészségügy és a polgári egészségügy különválása és az előbbi önálló fejlődése, bár katonai szempontból a hadikórházak létesítését alapvetően az a tény befolyásolta, hogy a szabadságharc hazai területen folyt, ezért a betegeket és sebesülteket továbbra is a meglévő polgári xenodochiumokban, ispotályokban helyezték el.⁷⁴

Az 1948–49-es szabadságharc kezdeti időszakában, 1848 nyarának elején, a szerveződő nemzetőri egységekben még polgári orvosok látták el a toborzással és a betegellátással kapcsolatos feladatokat. A Jelačić bánt vezette horvát támadás idején Sauer Ignác országos főorvost nevezték ki a nemzetőrség igazgató főorvosává, aki gyors és hatékony intézkedéseket tett a hadi egészségügy megszervezésére: tíz főorvost és harminc alorvost nevezett ki, megszervezte a magyar véderők betegellátását, gondoskodott a gyógyszerkészletekről és a kórházi felszerelésekről. A Jelačić felett aratott győzelem után a polgári és a katonai egészségügy ésszerű szétválasztása reményt ébresztett arra, hogy a két terület elkülönülten és egészségesen fejlődhet, de a hadi helyzet kedvezőtlen változása miatt a katonai ellátás erősítése élvezett prioritást.

Az 1849. évi tavaszi hadjárat során a tábori kórházakban jelentkező betegápoló hiány miatt a betegápolás ügye sürgető feladattá vált. Az ekkor kialakított új megoldás jóval felülmúlta a kor követelményeit és színvonalát. Kossuth javaslatára a társadalom öntevékeny erejét is mozgósították, elsősorban a nők segítségét vették igénybe, akik közül sokan önként jelentkeztek a tábori kórházakba takarítani és főzni. Flór Ferenc javasolta, hogy az önkéntesek kapcsolódjanak be a hátszági tábori kórházakban folyó betegápolásba is. Kossuth Zsuzsanna országos főnővér a kinevezését követően felhívással fordult a nőkhöz, hogy jelentkezzenek önkéntes ápolónőnek, Klapka György hadügyminiszter-helyettes pedig 1849. áprilisában elrendelte, hogy a kórházparancsnokok kötelesek igénybe venni az önkéntes asszonyok és leányok munkáját.⁷⁵

Az Osztrák–Magyar Monarchiában – elsősorban a Bosznia-Hercegovinát 1878. évben megszálló, főleg magyar alakulatokból álló hadsereg egészségügyi ellátásában tapasztalt hiányosságok hatására – 1881-ben megalakult a Magyar Szent Korona Országai Vörös-Kereszt Egylete. Tevékenységének elsődleges célja egy bekövetkező háborúban teljesítendő feladatokra – így szükségkórházak, sebesültszállító oszlopok felállítására, tábori kórházak utánpótlására, a Magyarországra érkező sebesültek és beteg katonák ellátására – való felkészülés volt. Az

Egylet által kibocsátott sorsjegykötvények bevételeiből épült fel a budapesti Vöröskereszt Kórház (a későbbi Sportkórház), valamint a hivatásos ápolónőképző intézet. 1889-től a hadsereg számára a budapesti Helyőrségi Kórházban is indítottak évente egy tanfolyamot nem bentlakásos nővérek számára, majd 1899-ben megnyílt az ország második betegápolói intézete Kolozsvárott, ezzel egyidejűleg a hadsereg igényei szerint megreformálták a képzést. A Vöröskereszt Egylet civil ápolónői a balkáni háborúban, majd az első világháborúban már harc-téri egészségügyi ellátó szolgálatot láttak el. Az Egylet fontos feladata volt még az elesett és sebesült katonák, hadifoglyok ügyében a hozzátartozók értesítése.

1939-ben megkezdte működését a Vöröskereszt Véraladó Központja, a II. világháború alatt pedig a Vöröskereszt már az ápolónőképző intézetében kiképzett ápolónőkkel, műtősnőkkel segítette a honvédség egészségügyi szolgálatát; emellett kórházakat, kórházvonalakat is működtetett, továbbá a női társadalmi egyesületek közreműködésével készített szeretetsomagokat juttatott el a harcterekén küzdő honvédek számára.⁷⁶

Példák az utóbbi évtizedek együttműködésére

A II. világháború utáni évtizedekben bekövetkezett súlyos tömeges balesetek felszámolásához is gyakran vezényeltek katonákat. Szemléltetésül csak néhány emlékezetes baleset, amelynél a katonák is részt vettek a mentésben, illetve a kárhely felszámolásában:

1963. decembere: a Szolnok melletti paládicspusztai megálló közelében személy és tehervonat rohant egymásba. A balesetnek 45 halottja, 27 súlyos és 5 könnyebb sérültje volt. A mentéshez a Honvédség nyújtott segítséget, mert a nagy hóban nehéz volt megközelíteni a szerencsétlenség színhelyét.

1968. decembere: Mendénél szintén tehervonat ütközött frontálisan egy gyorsvonattal. Ennek a balesetnek 43 halottja és 60 sérültje volt. A katonaság részt vállalt a mentésben.

1978. április 13.: a legnagyobb forgalomban a Boráros téri HÉV-végállomás várótermébe rohant a Csepel felől érkező szerelvény, itt 16-an meghaltak, 25-en pedig különböző súlyosságú sérüléseket szenvedtek. A balesetnél a katonaság is bekapcsolódott a mentésbe.

1994. december 2.: a Szajol állomáson áthaladó, Nyíregyházáról Budapestre tartó gyorsvonat egyik kocsija kisiklott, majd a többi koci egymásba, illetve az állomásépületbe rohant. 27-en a helyszínen veszítették életüket, négyen a kórházban haltak meg, 52-en pedig kisebb-nagyobb sérüléseket szenvedtek. Ennél a balesetnél 122 sorállományú és 12 hivatásos katona vett részt a mentésben.

A nagy téli havazások, hófúvások napjaiban szinte majdnem minden évben előfordult, hogy a mentők által el nem érhető településekről a katonaság lánc-talpas járművel vagy harc-kocsival szállította a súlyos betegeket vagy szülönőket a kórházakba.

Az előbbi példák bizonyítják, hogy a civil szféra és a katonaság között bizonyos időszakokban és eseményekhez kötődően, az adott helyzet kezelésére, átmenetileg megjelent az együttműködés valamilyen formája, de ezek nem voltak elemei a mindenkori katonai doktrínáknak.

Az elmúlt két évtizedben a hagyományos hadviselés formája és tartalma folyamatos változásokon ment át. Amíg a hidegháborús időszakban a két nagy katonai blokk, a Varsói Szerződés és a NATO még a harmadik világháborúra, egy atomfegyverek tömeges bevetésével tervezett, második világháborús típusú totális hadviselésre készült, a Varsói Szerződés felbomlásával a világméretű összeesapás veszélye megszűnt, viszont egy sor helyi válsághelyzetre kellett reagálni.

A hadműveletek fő célja már nem az ellenséges erők minél nagyobb mértékű katonai megsemmisítése, legyőzése, hanem a fegyveres konfliktusok megelőbbi lezárása, a válsággóccok megszüntetése, a béketeremtés, a békefenntartás, és a normális állapotok visszaállítása vagy kialakítása lett. A béketeremtő, békefenntartó műveletek tartalma már mesze túlmutat a katonai erők hagyományos alkalmazásán, a katonák művelati tevékenysége kiterjed olyan tevékenységekre, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna.

A NATO és az EU katonai válságkezelési nemzetközi műveleteinek tapasztalatai egyértelműen arra a következtetésre vezettek, hogy a válsághelyzetek egyedül katonai erővel, tartósan nem oldhatók meg, ezért alapvető szükségletté vált a civil szakértelem bevonása is. Különösen érvényes ez a napjainkban egyre elterjedtebbé váló újjáépítési és helyreállítási műveletek esetében.

A fentiekből következően a művelati területeken sem korlátozódik már az egészségügyi tevékenység a fegyveres összeesapások sérültjeinek ellátására, hanem kiegészül a lakosságot ellátó egészségügyi rendszer, illetve a közegészségügyi-járványügyi képességek helyreállításával, újraszervezésével vagy ahol addig nem épült ki, annak kialakításával.

Hazánk NATO-csatlakozásával a biztonsági környezet alapvetően megváltozott, a kollektív védelem ernyője alá kerülés jelentősen növelte a biztonság szintjét, viszont a délszláv háború, a 2001. szeptember 11-i, majd a madridi és londoni terrortámadások, illetve a bioterrorizmus megjelenése új fejezetet nyitottak a válsághelyzetekre való egészségügyi felkészülésben is.

Az 1989-es rendszerváltás idejére jellemző paraméterekhez viszonyítva, létszámában és egészségügyi potenciáljában is erősen redukált Magyar Honvédség kisebb szerepet képes vállalni a válsághelyzetek egészségügyi felszámolásában, ezzel összefüggésben viszont felértékelődik a polgári egészségügyi-gyel való együttműködés jelentősége, és az utóbbi években a Magyar Honvédség egészségügyi szervezetein belül is megnövekedett a civil szférába tartozók részaránya.

Úgy tűnik, hogy a civil és katonatorvoslás különválása és mintegy 150 éves, egymástól jól elkülönülő, önálló diszciplínaként történő fejlődése után, a 2000-es évektől kezdve megindult egyfajta folyamatos konvergálási tendencia a két egészségügyi szakterület között.

Az egészségügy területén a civil-katonai együttműködés szükségességét több tényező indokolja:

- Mindkét ellátórendszer – de főleg a hadsereg egészségügyi szolgálatának – kapacitása jelentősen csökkent, mind a működő, mind a tartalék kapacitások vonatkozásában, ebből következően az egészségügyi válsághelyzeteket egyik sem lenne képes önállóan kezelni.
- A katonaeorvoslás egyre aktívabban fordul a korábban csak kizárólagosan civil szakterületek felé (pl. allergológia, pszichológia, szenvedélybetegségek).
- Mindkét oldalon léteznek hiányzó, egymást kiegészítő ellátási, reagálási képességek.
- A humán erőforrások tekintetében szakmai igényként jelentkezik a Honvédség számára a szükséges és hasznos civil egészségügyi, a civil szférának pedig a speciális katonaeorvosi szakmai ismeretekhez, tapasztalatokhoz való hozzáférés lehetősége.

A megvalósításhoz széles tárcaközi együttműködés szükséges, vagyis más szóval az átfogó megközelítés nemzetközi dimenzióban alkalmazott elveit nemzeti kereteken belül kell alkalmazni. Ezt, vagyis az átfogó megközelítés nemzeti szintű alkalmazását, a szakirodalom „összkormányzati megközelítés” néven ismeri. Az átfogó megközelítésnek az egészségügy vonatkozásában is az a lényege, hogy a katonák és a civil szakértők megismerjék egymás feladatrendszerét, célkitűzéseit; együttesen és koordináltan lépjenek fel egy adott válságszituációban.⁷⁷ A civil-katonai együttműködés az egészségügy vonatkozásában is három formában vagy szinten valósítható meg:

1. Nemzetközi szintű együttműködés a szervezetek között. Az együttműködő szervezetek lehetnek a válságövezeten belül tevékenykedő katonai és polgári erők, nemzetközi szervezetek, egyes országok kormányzati és nem kormányzati szervei, a befogadó nemzet szervezetei. Tipikus megnyilvánulási formái a klasszikus NATO- vagy EU-vezetésű békétámogató műveletek, amelyekben egy nemzetközi szervezet égisze alatt működő többnemzetiségű haderő a különböző humanitárius szervezetekkel, valamint a befogadó állammal együttműködésben folytatja a válság kezelését.
2. Nagyobb szervezetekben gyakran előfordul a szervezeten belüli együttműködés, ahol több szervezeti elem tevékenykedik egy műveletben, és a tevékenységük részben vagy egészben átfedi egymást, ezért harmonizálni, koordinálni kell a tevékenységüket. Legjobb példa erre a NATO égisze alatt működő afganisztáni Tartományi Újjáépítési Csoportok (PRT) tevékenysége, amelyek keretén belül katonai, rendőri, oktatási, mezőgazdasági vízgazdálkodási stb. szakemberek közösen vettek részt.
3. A nemzeten belüli együttműködés, az összkormányzati megközelítés, amely kiteljesíti a civil-katonai együttműködést. Azon nemzetek esetében,

amelyek a nemzetközi missziók során kialakították a civil-katonai egészségügyi erőforrások koordinált alkalmazására való képességeket, az így megszerzett tudást és tapasztalatokat célszerűen felhasználhatták a belső, nemzeti krízishelyzetek kezelésére is.

A hazánk részvételével működő missziókban az egészségügyi feladatokat kizárólag a Magyar Honvédség látta el saját állományával, így nálunk a civil-katonai együttműködés a hazai eseményekre történő felkészülés keretei között indult fejlődésnek. A civil egészségügy szereplőinek nemzetközi viszonylatban való tevékenysége – az erre való kormányzati szándéknyilvánítás alapján – napjainkban valósul meg.

A civil-katonai egészségügyi együttműködés konkrét elemei több szempontból csoportosíthatók, így például az együttműködés dimenziói, a tevékenységek szakmai tartalma, vagy azok helyszíne, illetve nemzeti vagy nemzetközi kiterjedése szerint.

1. Az együttműködés dimenziói lehetnek vertikálisak vagy horizontálisak. (lásd 23. ábra)



23. ábra: A civil-katonai egészségügyi együttműködés szintjeinek kapcsolata

Készítette: Dr. Radnóty Gábor

- a) A vertikális dimenzió az egymásra épülő alá- és fölérendeltségi hierarchikus rendszerben, elsősorban a döntéselőkészítés, a vezetés-irányítás, a végrehajtás és annak ellenőrzése tekintetében jellemzi az együttműködést. Ennek elemei a kárhelyi, a települési, helyi, területi, ágazati, kormányzati és nemzetközi szintek.
 - b) A horizontális dimenzió a mellérendeltségi viszonyú végrehajtó, illetve kárfelszámoló szervezetek és tevékenységeik tekintetében jellemzi az együttműködést. Ennek elemei a kárhelyi beavatkozó szervezetek, a polgármesterek, a lakosság, a civil segítők, a helyi egészségügyi szolgáltatók közötti, továbbá a helyi védelmi bizottságok, illetve a megyei védelmi bizottságok szintjén koordinált szervezetek, továbbá a tárcák közötti, a kormányok közötti, valamint a kormányzatok és a nemzetközi szervezetek közötti együttműködés megnyilvánulásai.
3. Az együttműködés csoportosítható aszerint is, hogy helyszínét tekintve hazai területen vagy külföldön valósul meg, illetve arra békeidőben vagy fegyveres konfliktus körülményei között kerülhet sor.
 4. A csoportosítás további szempontja lehet az egyes egészségügyi tárgyú vagy célú tevékenységek szakmai tartalma, így például a mentésben, a kárhelyi ellátásban, a kórházi ellátásban, a speciális szakellátásokban, a katasztrófa-egészségügyi ellátásban, a szakmai ismeretátadásokban, a közös gyakorlatokban, a védelmi igazgatásban és a nemzetközi missziókban való közös részvétel.

A civil egészségügy és a Magyar Honvédség egészségügyi szervezetei közötti együttműködés bemutatása tekintetében célszerűbbnek látszik a különböző egészségügyi tevékenységek szerinti áttekintés.

A mentés állami feladatát – néhány kisebb, nem állami mentőszervezettől eltekintve – az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) látja el. Az elmúlt évtizedek telein, az extrém nagy havazások, hófúvások időszakában vagy árvizek idején többször is szükségessé vált, hogy a mentőautóval megközelíthetetlen településekről a súlyos, életveszélyes, azonnali kórházi kezelést igénylő beteget vagy szülőnőt az OMSZ kérésére a Honvédség lánctalpas vagy kételtű harcjárművei szállítsák be a kórházakba vagy juttassák el addig a pontig, ahol már átvehetik tőlük a mentőszolgálat.

Az ország területén közel 300 mentőállomáson mintegy 780 mentőautó áll naponta szolgálatban. Ezeknek csak egy kisebb része négykerék-meghajtású, amelyek – bár nem korlátlan mértékben, de – alkalmasak a nehezebb út- vagy időjárási viszonyok között is eljutni olyan helyekre, amelyek a normál mentőgépkocsikkal nem lennének megközelíthetők. A Magyar Honvédség viszont terepjáró mentőgépkocsikkal rendelkezik, amelyekkel segítséget tud nyújtani a mentőszolgálat számára.⁷⁸ Ez a honvédségi képesség és többletka-

citás katasztrófa esetén igen jelentős segítséget jelenthet a mentéshez, és ezáltal a katasztrófa sérültjeinek mielőbbi ellátásához. Az együttműködés eljárásrendjének kialakítása, a katonai mentők alkalmazásának tesztelése céljából 2010-ben már közös gyakorlatot hajtottak végre. (lásd 24. ábra)



24. ábra. A Vigorous Warrior 2011 gyakorlat

Forrás: www.biztonsagpolitika.hu.

A földi mentés mellett a *légimentés* területén is szükségszerű az együttműködés. Az OMSZ mentőhelikoptereinek szállítókapacitása a napi légimentési feladatok ellátását biztosítja, de egy katasztrófa esetén a sérültek tömeges mentéséhez szintén a Honvédség közreműködése szükséges. Erre a célra elsősorban a Honvédség kutató-mentő helikopterei jöhetnek szóba, mivel ezek rohammentő felszereltségűek, több sérült szállítására alkalmasak, igen rövid időn belül riaszthatók, és jól kiképzett egészségügyi személyzet teljesít rajtuk szolgálatot.

Mint emlékeztetés, a kolontári vörösiszap okozta katasztrófa sérültjei közül a Honvédség két kutató-mentő helikopterével 25 sérültet szállítottak Budapestre, közülük 10 sérültet a Honvédkórházban – akkori nevén a Honvédelmi Minisztérium Állami Egészségügyi Központban (ÁÉK) – helyeztek el gyógykezelésre.

Súlyos tömeges balesetek, nagyszámú sérülttel járó katasztrófák esetén a kárhelyi sérültellátás legfontosabb első lépése a sérültek további sorsát meghatározó *triage*, vagyis a sérültek vagy betegek ellátási igényük sürgőssége szerinti csoportokba sorolása. Amennyiben egy katasztrófhelyzetben a polgári orvosok által osztályozott sérültek katonai kórházba kerülnének ellátásra vagy az osztályozás feladatait a civil és katonaeorvosok közösen látnák el vagy fegyveres konfliktus esetén a katonaeorvosok által osztályozott sérültek pol-

gári kórházba kerülnének ellátásra, egyaránt alapvető szakmai igényként jelentkezne, hogy bármelyik fél orvosa által osztályozott sérült állapota, a másik fél orvosa számára is egyértelmű legyen. Ennek érdekében felmerült az úgynevezett osztályozó kártyák egységesítésének igénye. Az erre a célra összehívott munkacsoport az OMSZ-t kérte fel a mentőszolgálatnál, illetve a Magyar Honvédség egészségügyi szolgálatánál rendszeresített osztályozó kártyák értelmezhetőségének vizsgálatára és javaslattevésre.

A vizsgálat eredményeként megállapításra került, hogy az OMSZ által használt osztályozó kártya, valamint a NATO MIMMS osztályozó kártya – bár vannak közöttük eltérések – szakmai tartalmukban hasonlóak, a színekódok gyakorlatilag hasonló állapotú betegeket jelölnek, ezért azok a civil- és a katonatorvosok számára jelenleg is értelmezhetők. Megfogalmazódott továbbá annak igénye, hogy mindkét fél építse be szakmai képzésébe a másik fél osztályozó kártyáinak ismeretét is.

A *kórházi ellátás* tekintetében a budapesti Honvédkórház részt vesz a főváros sürgősségi ügyeleti rendszerében. Az évek során az ügyeleti napokon felvett és ellátott, gyógykezelt civil személyek száma már több ezerre tehető. Ez a civil ellátásban való közreműködés a Honvédkórház egészségügyi állománya szempontjából is hasznos, mivel így a különböző típusú sérülések és sürgősségi esetek ellátásával folyamatosan biztosított a szakmai képességek szinten tartása. Ez a lehetőség elveszne vagy csak a kívánatosnál alacsonyabb szinten realizálódhatna, abban az esetben, ha a kórház tevékenysége a Honvédség, illetve a rendvédelmi szervek állományának ellátására korlátozódna.

Védelempolitikai szempontból indokolt lenne, hogy az ország védelme határozza meg a Honvédkórház feladatait, szerepét és lehetőségeit. Ebből következően tehát nem kizárólag a Magyar Honvédség szükségletei jelenthetik a fenntartandó kapacitást meghatározó kiindulópontot, mert a Magyar Honvédség csak akkor tudja megfelelően ellátni hazánk védelmét, hogyha megfelelő minőségű és szakmai felkészültségű fekvőbeteg-ellátó bázis is áll mögötte.

A NATO műveleti tapasztalatai alapján az egészségügyi ellátás-biztosítási követelmények megkövetelik a telepíthető (Role 1–3-as), valamint a stacioner, vagyis helyhez kötött (Role 4) ellátóképességek kialakítását és fenntartását. Ez utóbbi követelménynek a Honvédkórház felel meg. A Role 4 szinten az ellátás azonban csak abban az esetben lehet hatékony, ha a szakosított szakorvosi, labordiagnosztikai és képalkotó képességek minél szélesebb köre koncentráltan rendelkezésre áll.

Szintén a hadszíntéri – elsősorban Irakban és Afganisztánban szerzett – tapasztalatok alapján indokolt egy vegyes ellátási feladatú intézményben, de a honvédegyeségügy szervezetében fenntartani és működtetni a traumatológiát, idegsebészetet, aneszteziológiát, intenzív ellátást, pszichiátriát, belgyógyászatot (beleértve a sugársérült, hematológiai és toxikológiai, illetve a fertőzőbeteg-ellátást), továbbá a diagnosztikai és kutatói háttérrel. Mindezeknek az oktatás, a kiképzés és a békeellátás szükségleteit is ki kell elégítenie.

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet 12. számú melléklete jelöli ki azokat a kórházakat, amelyeknek a nukleárisbaleset-elhárításra történő felkészülés keretében ki kell alakítaniuk és fenn kell tartaniuk *sugársérültek ellátására* való képességeket. Nem véletlen, hogy a felsorolás első helyén a Honvédkórház áll, mivel egy katonai kórháznak kiemelten alkalmasnak kell lennie mind a nukleáris fegyverek, mind a nukleáris balesetek okozta sugársérülések ellátására. Az e célra kijelölt kórházak – így a Honvédkórház is – a sugársérült-ellátás esetén támaszkodhatnak az Országos Tisztifőorvosi Hivatal háttérintézményeként működő Országos „Frédéric Joliot-Curie” Sugárbiológiai és Sugáregészségügyi Kutató Intézet szakmai támogatására.

Egy esetlegesen bekövetkező fegyveres konfliktus – váratlan támadás vagy rendkívüli állapot – bekövetkezése esetén viszont a polgári kórházak is részt vennének a Honvédség és a rendvédelmi szervek sérültjeinek, betegeinek ellátásában. Ezt a civil ellátó kapacitást egészítenék ki az Állami Egészségügyi Tartalékból telepíthető különböző típusú szükségkórházak és orvosi segélyhelyek, amelyek egyaránt alkalmasak mind a katasztrófákban megsérültek, mind a fegyveres események során megsérültek gyógykezelésére.

A békeidőben történő civil-katonai együttműködés további kapcsolódási pontja a kiemelt *rendezvények egészségügyi biztosítása*. Az utóbbi másfél évtizedben három ilyenre került sor.

1996 szeptembere: II. János Pál pápa kétnapos magyarországi látogatása során a pápa és a kíséretében lévő személyek ellátására a ferihegyi érkezés és elutazás, valamint a budapesti programok során az Országos Mentőszolgálat mellett a Honvédkórház tartott kiemelt készséget. Tekintettel a pápa elleni, 1981-ben elkövetett merényletre, mint a világ egyik leginkább veszélyeztetett személyének védelmét, ezen belül az egészségügyi biztosítást, a civil- és honvédegségügy igen szorosan együttműködve látta el.

2008. október 9–10.: a Budapesten megrendezett NATO informális védelmi miniszteri találkozó egészségügyi biztosítását – a helyszíni készenléttől a kórházi háttérig – szinte teljes mértékben a saját eszközeivel és személyi állományával a Magyar Honvédség egészségügyi szolgálata látta el, de igénybe vette az Országos Mentőszolgálat és az ÁNTSZ közreműködését is. Az OMSZ a résztvevők érkezésének, illetve távozásának napján, a rendezvény helyszíne és a repülőtér közötti úton biztosított mozgóőrséget arra az esetre, ha közlekedési baleset következne be, továbbá készenlétben állt a rendezvény helyszínein lévő honvédségi mentők támogatására. A rendezvény időtartama alatt a Honvédség részéről kijelölt mentésirányító és az OMSZ szolgálatvezetése folyamatos kapcsolatot tartott. Az OTH–ÁNTSZ látta el a védelmi miniszteri delegációk tagjainak szállásául szolgáló szállodákban a konyhák ellenőrzését, az ivóvízminőség vizsgálatát, a légkondicionálók bakteriológiai ellenőrzését, valamint a rendezvények külső helyszínein, alvállalkozókkal dolgozó civil cégek által biztosított étkezés előzetes közegészségügyi ellenőrzését, emellett folya-

matosan figyelemmel kísérte a fővárosi traumatológiai, égési, toxikológiai és belgyógyászati üres ágyak számát, felkészülve az ellátás-szervezési intézkedések megtételére.

2011. I. féléve: a magyar európai uniós elnökség mintegy 70 kiemelt rendezvényének egészségügyi biztosítása céljából az érintett szervezetek közötti koordináció megvalósítása érdekében a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma (NEFMI) munkacsoportot alakított a Külügyminisztérium, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, az Országos Mentőszolgálat, a Köztársasági Őrezred és a Honvédkórház (az akkori nevén MH Állami Egészségügyi Központ) munkatársai részvételével, amely rövidesen kiegészült a Terrorelhárítási Központ (TEK) munkatársaival is. Annak érdekében, hogy az elnökségi rendezvényekre érkező külföldi miniszterek vagy más magas beosztású vezetők esetleges kórházi ellátásuk, elhelyezésük során magas szintű szakmai ellátásban, elvárható odafigyelésben és megfelelő színvonalú hotelellátásban részesüljenek, az egészségügyért felelős tárca kezdeményezésére a Honvédkórház (akkori nevén ÁEK) a kiemelt rendezvény időtartama alatt megerősített kórházi ügyeletet látott el, továbbá fogadta az európai uniós rendezvényekről ambulánsan érkező betegeket is. A rendezvény egészségügyi biztosításában a civil egészségügy nemcsak a Honvédséggel, hanem a rendőrséggel is több területen együttműködött. A Köztársasági Őrezred a jogszabály szerint is védendő személyek sürgősségi ellátását a saját mentőegységével, illetve a program helyszíne szerint érintett kórházak felkérésével, szükség esetén az OMSZ bevonásával biztosította.

A kiemelt rendezvények időtartama alatti rendkívüli ügyeletek fenntartására az ÁEK mintegy 70 nap többletügyeletet teljesített. Ez idő alatt mind az OMSZ, mind az ÁEK folyamatos és magas szintű készséget tartott fenn. Ez volt a biztosítóka annak, hogy a rendezvényeken résztvevők az esetlegesen bekövetkező súlyosabb megbetegedéseik, baleseteik esetén gyors és a lehető legmagasabb színvonalú ellátásban részesülhessenek.

A *közegészségügyi-járványügyi együttműködés* a Magyar Honvédség feladatával kapcsolatos közegészségügyi-járványügyi követelményekről, azok ellátásának, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (Országos Tisztifőorvosi Hivatal – OTH) való együttműködésének rendjéről szóló 21/2003. (VI. 24.) HM-ESzCsM együttes rendelet alapján az MH Közegészségügyi-Járványügyi Szolgálat, valamint az OTH, az Országos Epidemiológiai Központ, valamint az OTH által szakmailag irányított megyei és járási Népegészségügyi Szakigazgatási Szervek közötti szakmai együttműködés útján valósul meg.

A Magyar Honvédség Megelőző Egészségügyi Laboratóriuma a járványügyi laboratóriumi diagnosztikai tevékenységéhez igénybe veheti az ÁNTSZ laboratóriumait, illetve a járványügyi intézkedések kidolgozása során szakmai konzultációt folytat az ÁNTSZ szerveivel. A két szervezet közötti együttműködést az országos tisztifőorvos és a honvéd-tisztifőorvos közösen koordinálja. A MH BSL-3 biológiai biztonsági fokozatú Mobil Biológiai Laboratórium Komp-

lexuma szakmai kapcsolatban áll az Országos Epidemiológiai Központtal, bioterrorizmus, azonosítatlan biológiai ágens okozta fertőzések esetén együttműködhet az annak BSL-3–4 fokozatú mikrobiológiai laboratóriumával, mint országos referencia-laboratóriummal.

A *szakmai tapasztalatcserék és továbbképzések* területén is élő együttműködés van a civil és a katonai egészségügy között.

A Magyar Katonai- és Katasztrófaorvostani Társaság által rendszeresen megtartott tudományos konferenciák szintén fontos fórumai a civil-katonai egészségügyi együttműködésnek. A konferenciák programjában rendszeresen szerepelnek katonaorvosi szakmai előadások, amelyeken az előadók a katonaorvoslás aktuális kérdéseit, újabb eredményeit, illetve hadművelleti területen szerzett személyes tapasztalatokat ismertetik. Ezeknek a művelleti területeken szerzett harctéri tapasztalatoknak, szakmai ismereteknek a továbbadása, publikálása ugyanis felbecsülhetetlen értékű a civil traumatológia számára is. A meghívott polgári előadók az adott témakörhöz kapcsolódó, a katonaorvosok számára is informatív ismereteiket adják át a civilekből és katonákból álló hallgatóságnak.

A Magyar Katonai- és Katasztrófaorvostani Társaság vezetőségében is részt vesznek a civil egészségügy képviselői, mint ahogy a *Honvédorvos* szerkesztőbizottságában is. A honvédorvostan, katasztrófaorvostan szakorvosjelöltjei számára rendezett felkészítő tanfolyamok, valamint a szakorvosok számára rendezett szintentartó továbbképző tanfolyamok előadói között számos civil orvos is rendszeresen megtalálható, akik szakterületük speciális ismereteinek átadásával járulnak hozzá a résztvevők szakmai ismereteinek bővítéséhez.

Az Egészségügyi Szakmai Kollégium Oxyológiai-Sürgősségi, Honvéd- és Katasztrófaorvostani Szakmai Kollégium Oxyológia Tagozatának elnökségében, valamint a Tagozat tanácsának tagjai között szinte azonos számban vesznek részt a civil és a katonai egészségügy prominens szakmai képviselői. A Tagozat a jogszabályi rendelkezés alapján szakmailag véleményezi az Emberi Erőforrások Minisztériuma által fenntartott Állami Egészségügyi Tartalék gyógyszer- és kötszernormáinak tervezeteit, és azok csak a Tagozat véleményének figyelembevételével kerülhetnek miniszteri jóváhagyásra.⁷⁹

A civil együttműködés széles perspektívákat kínál, de még nem eléggé kiaknázott területe a *közös gyakorlatok* végrehajtása. Az elmúlt években a következő közös gyakorlatokra került sor:

- Az MH Pápa Bázisrepülőtéren végrehajtott *Cooperative Sarex 2008* többnemzeti légi kutató-mentő gyakorlatban együttműködőként részt vett az Országos Mentőszolgálat, valamint a Légimentő Kht. kijelölt állománya és több mentőeszköze is.
- A védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1055/2010. (III. 5.) Korm. határozat alapján került sor a *polgári és katonai egészségügyi együttműködési törzsvezetési gyakorlat* végrehajtására 2010. december 8-án. A gyakorlat célja egy feltételezett katasztrófahelyzetben az egészségügyet irányító tár-

ca és az Országos Mentőszolgálat (OMSZ), valamint a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (HKR) és a Honvédség egészségügyi szolgálata közötti együttműködés lehetőségeinek gyakorlása, az erre vonatkozó kezdeményezés, döntés-előkészítés és döntéshozatal mechanizmusának tesztelése, az együttműködés javítása volt az időfaktor optimalizálása érdekében. A gyakorlat kiinduló helyzetbeállítása szerint az ország nyugati megyéit érintő folyamatos esőzések, majd az intenzív havazás miatt az alsóbbrendű utak legtöbbször járhatatlanná vált, és ilyen körülmények között még egy földrengés is bekövetkezett. A kialakult helyzet miatt az OMSZ szolgálatvezetése a Magyar Honvédséghez fordult segítségért, kérve a katonai terepjáró mentőgépkocsik személyzettel történő helyszínre vezénylését, az illetékes megyei tisztifőorvos pedig a nagyszámú sérült miatt kezdeményezte az Állami Egészségügyi Tartalékban lévő Mobil Orvosi Segélyhely telepítését, és működtetéséhez az MH Dr. Radó György Honvéd Egészségügyi Központ Mobil Orvosesoportja személyi állományának útnak indítását.

- A fentieknek megfelelően a gyakorlat kizárólag a polgári és katonai mentőszolgálatok együttműködésére, illetve a Magyar Honvédség részéről kijelölendő mentőeszközök és személyzetük, továbbá a Mobil Orvosesoport személyi állománya helyszínre vezénylésének modellezésére irányult. A gyakorlat során az OMSZ szolgálatvezetése és az MH Katasztrófavédelmi Operatív Bizottság (KOB), illetve a Mobil Orvosesoport vezetése közötti együttműködés problémamentes volt.
- A gyakorlat tapasztalatai feldolgozásra kerültek. Az egészségügyi szervezetek vonatkozásában a gyakorlat több olyan kérdést felvetett, amelynek megválaszolása nem szerepelt a gyakorlat céljai között, de a valós feladatok hatékony végrehajtásához nélkülözhetetlenek. Ezek a tapasztalatok igen hasznosak voltak az együttműködés továbbfejlesztése során. Összességében a gyakorlat elérte a kitűzött célját, alkalmas volt arra, hogy tesztelje a döntéshozatali mechanizmust, hozzávetőleg reálisan mérje egy esetleges katasztrófahelyzetre való reakálás időtartamát.
- Ezt a gyakorlatot követte az Állami Egészségügyi Tartalékban lévő Mobil Orvosi Segélyhely telepítési és együttműködési közös gyakorlata, amelynek a végrehajtását szintén a Kormány fent említett határozata írta elő. Ennek általános célja a civil-katonai együttműködés fejlesztése, a civil és a katonai egészségügy személyi és tárgyi erőforrásai közös alkalmazásának gyakorlása volt, a katasztrófák egészségügyi következményeinek felszámolására történő felkészülés érdekében.

A Mobil Orvosi Segélyhely egészségügyi válsághelyzeti működtetése feltételeinek fejlesztése érdekében három közvetlen célt tűztek ki:

- a Magyar Honvédség egészségügyi szolgálata által kijelölt – gyorsan mobilizálható és műveleti területeken szerzett szakmai tapasztalatokkal rendelkező – felkészült és állandó összetételű személyi állomány biztosítása

- a Mobil Orvosi Segélyhely betegellátó részlegeinek telepítése és felszereléseinek megismertetése, arról szakmai tájékoztatás és konzultáció folytatása
- a telepítés gyakorlása, továbbá munkafázisainak digitális dokumentálása és annak alapján a telepítés végrehajtását bemutató felkészítő anyag összeállítása a Mobil Orvosi Segélyhely telepítésére kijelölt kórházak műszaki állományának felkészítése érdekében. (lásd 25. ábra)



25. ábra. Mobil Orvosi Segélyhely

Forrás: www.honvedelem.hu, letöltés dátuma: 2013. március 25.

A gyakorlat végrehajtására 2011 októberében a Magyar Honvédség Dr. Radó György Honvéd Egészségügyi Központ Egészségügyi Kiképző Bázisán került sor. Az elért eredmények a következők voltak:

- Az EKI munkatársainak ismét lehetősége volt a Mobil Orvosi Segélyhely telepítésének gyakorlására; a málházással, szállítással és a telepítéssel kapcsolatos problémák feltárására, azonosítására. Ezek megalapozták a fentiekkel kapcsolatos további tennivalók megfogalmazását, illetve az azok megvalósításához szükséges tárgyi feltételek és forrásigények meghatározását.
- A Magyar Honvédség Mobil Orvoscsoportja elméleti ismereteket kapott – az állományának többsége számára addig nem ismert – Mobil Orvosi Segélyhely rendeltetéséről, alkalmazási körülményeiről, az egyes ellátó részlegeiről, az azokban végzendő szakmai feladatokról, valamint a telepítésre nem került kiegészítő részlegeiről.
- A Mobil Orvoscsoport tagjai megtekintették a Mobil Orvosi Segélyhely ellátó részlegeinek orvostechikai eszközeit, fogyóanyag készletét és egyéb felszereléseit, közvetlenül megismerkedhettek ezzel a szükség-gyógyintézeti egységgel, amelyben egy súlyosabb katasztrófa esetén – az egészségügyért felelős tárca kezdeményezésére – a civil-katonai együttműködés keretében végeznék a sérültek ellátását.

- Az egészségügyért felelős tárca képviselői, valamint az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet vezetése és gyakorló állománya megtekinthették a kiképzőbázison telepített mobil katonai orvosi ellátó helyet, annak orvos-technikai eszközeit és tájékoztatást kaptak rendeltetéséről és ellátó képességéről.
- A szakmai konzultáció keretében a Mobil Orvosi Segélyhely működtetéséhez szükséges személyi állomány létszámának és szakmai összetételének pontosításával, a rendelkezésre álló felszerelésével és az egészségügyi anyagi készletek összetételével kapcsolatos szakmai kérdések, javaslatok hangzottak el.

A gyakorlatot mindkét fél kölcsönösen hasznosnak értékelte és szükségesnek tartotta a megkezdett együttműködés folytatását, a közös gyakorlatok rendszeressé tételét. A gyakorlat tapasztalatai, illetve az ott felmerült szakmai kérdések alapján fogalmazták meg az együttműködés további fejlesztéséhez a későbbiekben közösen megoldandó feladatokat.

Az elmúlt évtizedben az évente végrehajtásra kerülő *NATO CMX válságkezelési gyakorlatokban* rendszeresen részt vettek az egészségügyért felelős tárca védelmi igazgatási területen dolgozó munkatársai is, a gyakorlatokon felmerülő egészségügyi kérdések megválaszolásába bevonva a minisztérium háttér-intézményeinek szakértőit is.

Az együttműködés további területe a *védelmi igazgatás*. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet meghatározása szerint a 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, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. A védelmi igazgatás rendszerét a Kormány a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi feladatok tekintetében a belügyminiszter útján irányítja.

A védelmi igazgatás központi részét a központi államigazgatási szervek, illetve azok védelmi feladatokban közreműködő háttérintézményei alkotják, amelyekben a védelmi referensek látják el az ágazati feladatok szervezésének, tervezésének és koordinálásának gyakorlati feladatait.

A központi államigazgatási szervek szintjén, katasztrófavédelmi helyzetekben a belügyminiszter vezetésével működő Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságban (KKB) biztosított a honvédelmi és az egészségügyi tárca kijelölt állami vezetőinek együttműködése a katasztrófavédelmi egészségügyi fel-

számolásával kapcsolatos kormányzati döntéseinek előkészítésében, a védelmi bizottságok, valamint a védekezésben részt vevő szervek tevékenységének összehangolásában.

A KKB döntés-előkészítő, koordináló és értékelő-elemző feladatokat ellátó szervében, a Nemzeti Veszélyhelyzet Kezelési Központban szintén együtt dolgoznak az egészségügyi tárca részéről kijelölt szakértők és a Honvédelmi Minisztérium, illetve a Magyar Honvédség kijelölt állománya, megvalósítva ezáltal az ágazati szakértői szintű szakmai együttműködést és koordinációt.

A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok honvédelmi feladatainak végrehajtását. A védelmi igazgatás területi és helyi szerveinek szintjén már azonos szervezeti keretek között folyhat mind a katasztrófahelyzetekből kialakuló válsághelyzetek kezelése, mind a honvédelmi feladatok végrehajtása.

Az egészségügyi igazgatás megyei szinten az együttműködés tekintetében szerencsés helyzetben van, mivel az egészségügyi válsághelyzetek megyei szintű kezeléséért felelős megyei tisztifőorvos tagja a megyei védelmi bizottságnak, amelyben jelen van a katonai igazgatás területi szervének vezetője is, állandó meghívottként pedig az OMSZ képviselője, továbbá a megyei védelmi bizottságot elnökként a tisztifőorvos hivatali felettese, a kormány megbízott irányítja.

A járási tisztifőorvos a helyi védelmi bizottságban vesz részt, amelynek elnöke a járási (fővárosi kerületi) hivatal vezetője, elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú főtitest, különleges jogrend bevezetése esetén pedig a bizottság tagja a katonai igazgatási szerv képviselője is.⁸⁰

A délföldi régió egyes településein a Magyar Honvédség *biztosítja a lakosság egészséges ivóvízzel való ellátását*. Tekintettel arra, hogy az ivóvíz arzéntartalma meghaladja az EU által meghatározott maximális szintet, ezért az Európai Bizottság 2012. december 25-ig adott haladékot a probléma megoldására.

Mivel az EU által meghatározott határidőig nem sikerült az érintett településeket megfelelő minőségű ivóvízzel véglegesen ellátni, átment megoldást kellett találni. Ez a Magyar Honvédség közreműködése nélkül nem lett volna megoldható. A katonák az általuk működtetett víztisztító berendezésekkel előállított, illetve lajtos kocsikkal szállított vízzel folyamatosan biztosítják közel százötven település háromszáznegyvenezer lakosának egészséges ivóvízzel való ellátását, a HM CURRUS Zrt. pedig megkezdte az ivóvízbázisok újbóli használatbavételéhez szükséges elegendő víztisztító konténer gyártását.

A Magyar Köztársaság NATO-tagsága időpontjától a haza védelme a nemzet önerején túlmenően szövetségeseink segítségnyújtására épül, amely alapját a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyében foglaltak képezik. A kollektív védelem egyik sarokkövét a *Befogadó Nemzeti Támogatás (Host Nation Support – HNS)* nyújtása jelenti, aminek előkészítése szövetségi szinten és a NATO-tagállamokon belül egyaránt kiemelt fontossággal bír.

A Befogadó Nemzeti Támogatás az ország, a Honvédség és a honvédelemben részt vevő más szervek által, külföldi fegyveres erőknek az ország területén tartózkodásuk, azon való átvonulásuk vagy az ország területéről indított műveleteik során nyújtott egyoldalúan vállalt vagy nemzetközi szerződéseken és azok végrehajtási megállapodásain alapuló logisztikai támogatás. A logisztikai támogatásra irányuló igény vonatkozik a szövetséges erők egészségügyi ellátásának biztosítására is, ennek megfelelően a katasztrófatervek készítésére kötelezett egészségügyi szolgáltatóknak a Befogadó Nemzeti Támogatással kapcsolatos feladatokat is tervezniük kell.⁸¹

A tíz NATO tagállam és két Békepartner (PfP) ország által közösen létrehozott többnemzetiségű Stratégiai Légiszállítási Képesség (*Strategic Airlift Capability – SAC*) kialakításának előkészítése során az egészségügyi és a honvédelmi tárca szoros együttműködésben közös táereközi munkabizottság működtetésével dolgozta ki a Magyarországra települő **Nehéz Légiszállító Ezred** alakulat katonáinak, illetve az *Airlift Management Organisation* (NAMO) szervezet munkatársainak, valamint a fentiekkel érkező családtagoknak, továbbá a SAC tevékenységhez kapcsolódóan települő civil cégalalmazottak egészségügyi ellátásának jogi és gyakorlati kérdéseit.

A Pápán állomásozó C-17-es gépek szállítókapacitása alkalmazható a légi egészségügyi kiürítés feladataira is, amennyiben nagyszámú sérült szállítása válna szükségessé nagyobb távolságra, akár katasztrófák, akár fegyveres konfliktusok esetén. A katonai szállítógépeken szükség esetén civil egészségügyi szakszemélyzet vagy vegyes, nemzetközi személyzet is elláthatja a szakfeladatokat, amennyiben a gépeken rendelkezésre állnak a sérültszállításhoz szükséges technikai felszerelések és az orvostechikai eszközök.

A Honvédkórház a saját erők biztosításán túl háttérbiztosítást is képes nyújtani a Pápán állomásozó, illetve a gyakorlatra hazánkba érkező nemzetközi erőknek, a kiemelten védett személyeknek vagy a NATO-szervezetnek minősülő Katona-egészségügyi Kiválósági Központnak is.

Afganisztánban a magyar PRT (Provincial Reconstruction Team) keretében, Baghlan tartományban, a 2007. évi egészségügyi projekt szintén a HM-mel való együttműködés útján valósult meg. Az Egészségügyi Minisztérium arra törekedett, hogy a kapott keretet a lehető legnagyobb hatékonysággal, a tartományi célokkal összhangban és maximális költségkíméléssel hajtsa végre. Mivel a rendelkezésre álló keretet csökkentették volna a szükségletek helyszíni felméréséhez és egyeztetéséhez szükséges kiutaztatások, valamint a helyismeret hiánya okán azok eredményessége is kérdéses volt, az egészségügyi tárca az MH Művelési Központot, illetve – a helyismeretükre és az ottani afgán egészségügyi vezetéssel való rendszeres kapcsolattartásukra építve – a baghlani magyar PRT parancsnokságot kérte fel a projekt helyi menedzselésére és a kivitelezés koordinálására, ide értve a szükséges felméréseknek a magyar kontingens egészségügyi személyzete általi elvégzését is.

Ennek megfelelően a 25 millió Ft keretből 18 millió Ft átutalásra került az MH 64. Boconádi Szabó József logisztikai ezred útján a PRT részére, amelyből a baghlani Jadid járásban, Sekh Jalal faluban egy szakellátással bővített háziorvosi rendelőt, „poliklinikát” alakítottak ki (lásd 26. ábra). A fennmaradó 7 millió Ft keretből négy, egyenként két hordtáskából és egy dobozból álló mintegy 1,8 millió Ft értékű sürgősségi orvosi készletet állítottak össze és adták át a tartományi egészségügyi vezetés részére, figyelembe véve annak igényeit.



26. ábra. Az afganisztáni magyar rendelő

Forrás: www.honvedelem.hu, letöltés dátuma: 2013. március 25.

A boszniai, koszovói és az afganisztáni tapasztalatok bizonyították, hogy a NATO válságkezelési feladatai során, a hadműveletek részeként civil szakértelmet igénylő feladatokat is végre kell hajtani. Az afganisztáni szerepvállalás már egyértelmű példa volt arra, hogy a műveleti területeken az ellenség mellett a civil oldalt is figyelembe kell venni, számolni kell a lakossággal, a kormánzzal (ha van), a helyi vezetéssel és ahol vannak, ott az egyéb civil szereplőkkel is.

A 2012. májusi chicagói NATO-esúcsértekezleten további gyakorlatias lépések kerültek meghatározásra. A NATO legutóbbi Stratégiai Koncepciója egyértelműen meghatározza az ilyen irányú képességek fejlesztését és 2013-tól a *Stabilizáció és Újjáépítés* (*Stabilization and Reconstruction – S&R*) a civil képességek kialakítását is célul tűzte ki, meghatározva azokat a szakterületeket, amelyeken civil támogatást, közreműködést tart szükségesnek.

A Honvédelmi Minisztérium a NATO Stabilizáció és Újjáépítés programjához kapcsolódva, az érintett tárcák – köztük az egészségügyért felelős ágazat – részvételével felmérte a NATO-műveletekhez potenciálisan felajánlható, szükség esetén a műveleti területekre is kiküldhető civil képességeket.

Az egészségügy vonatkozásában azonosították azokat a lehetséges szakterületeket, amelyekben Magyarország hozzájárulhat a NATO újjáépítési műveleteihez. Az Országos Mentőszolgálat rendelkezik olyan szakemberekkel, akik képesek lennének segítséget nyújtani egy másik ország mentőszolgálatának kialakításához vagy újjászervezéséhez. A közegészségügyi, járványügyi szakemberek a fertőző betegségek elleni védekezésben, a járványügyi biztonság kialakításában, illetve a közegészségügyi helyzet javításában tudnának hatékony segítséget nyújtani. Emellett szóba jöhet az egészségügyi intézmények létesítésének, illetve az ellátás szervezésének támogatása is.

A rendvédelmi szervekkel történő együttműködés

A civil-katonai együttműködés gyakorlati megvalósulásának és további lehetőségeinek bemutatása mellett – tekintettel az összkormányzati megközelítés felértékelődő szerepére és igényére – elkerülhetetlen egy rövid kitérés *a rendvédelmi szervekkel való együttműködésre* is. A rendőrséggel való együttműködés a leggyakrabban a balesetek során a kárhely biztosításával, a mentés, a helyszíni sürgősségi ellátás zavartalanságának biztosításával, a mentőerők mozgásának segítségével – felvezetésével, útvonal-biztosításával – valósul meg. A 2010. évi kolontári vörösiszap katasztrófa során ennek szinte minden formája a napi gyakorlatban valósult meg, hozzájárulva a sérültek mielőbbi helyszíni ellátásához és kórházba szállításához.

Járványügyi vonatkozásban a rendőrség közreműködik a fertőzött személyek felkutatásában, az egészségügyi igazgatási szervek által hozott járványügyi intézkedések fogantatosításában, amennyiben azok rendőri intézkedést igényelnek (pl. karantén fenntartása, fertőzött területre való ki- és belépés ellenőrzése). A pandémiára való felkészülés során is kiemelt jelentőségű volt a rendőrség felkészítése a várható járványnak a WHO által prognosztizált lehetséges következményeire, az ebből adódó rendőri feladatokra, továbbá a rendőrség személyi állománya részére az oltóanyag biztosítására, eljuttatására, valamint a védőoltás megszervezésére.

Katasztrófa esetén, illetve a felkészülési gyakorlatok alkalmával a rendőrséggel való együttműködés a koordináció és a döntés-előkészítés területén kormányzati szinten a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központban, területi szinten a megyei védelmi bizottságokban, valamint a helyi védelmi bizottságokban valósul meg.

Az egészségügyi ágazat és a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) együttműködésére is számos példa van. Két súlyos földrengés (India, Törökország), illetve a 2004. évi thaiföldi cunami bekövetkezésekor a Kormány egészségügyi segélycsapat kiküldéséről döntött. Ezekben az esetekben az OKF állította ki – többnyire az OMSZ állományából – az önkéntes segélycsapat személyi állományát, szervezte a kárhelyre való ki- és hazajutásukat, tovább-

bá logisztikai tiszt melléjük rendelésével segítette az egészségügyi feladataik zavartalan ellátásához a megfelelő körülmények megteremtését. Az egészségügyi tárca pedig az Állami Egészségügyi Tartalékból rendelkezésre bocsátotta az erre a célra kialakított Gyorsreagáló Segélyesapat Felszerelést.

További együttműködési lehetőséget jelent a rendvédelmi szervek közegészségügyi-járványügyi szolgálatának kialakítása, illetve a rendvédelmi tisztifőorvosi beosztás létrehozása, amely által a rendvédelmi szervek részéről új szakmai partnere lesz az országos tisztifőorvosnak. A rendvédelmi tisztifőorvos közreműködésével a speciális helyzetük okán a népegészségügyi szakigazgatási szervek, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal szakmai ellenőrzési és hatósági intézkedési jogköre által lefedetlen belügyi szervezeteknél is garantáltan érvényesülhet az ország közegészségügyi-járványügyi rendszerének egyenszilárdságát biztosító rendelkezések egységes értelmezése és végrehajtása.

A civil-katonai együttműködés további lehetőségei

Az egészségügyi civil-katonai együttműködés egy megkezdett folyamat, amelyet a mindenkori kihívásoknak való megfelelés érdekében és a lehetőségek függvényében szükséges folyamatosan továbbfejleszteni. Ez – a konkrét eredmények mielőbbi elérhetőségének realitását szem előtt tartva – az alábbi területeken lenne célszerű és időszerű:

- a) A Magyar Honvédség Mobil Orvosesoport – békeidejű katasztrófa-egészségügyi ellátásban való részvételéhez szükséges – igénybevételi és alkalmazási rendjének kialakítása, rendszeres gyakorlatok végrehajtása az orvosesoport és a Mobil Orvosi Segélyhely egyidejű riasztására, készenlétbe helyezésére és telepítésére, továbbá a MOSH telepítésre kijelölt egészségügyi intézményekből a MOSH-ba kijelölt, az MH Orvosesoport parancsnokának irányítása alatti tevékenység végzésére kiválasztott civil állománnyal történő közös felkészítő gyakorlatok, gyakorló továbbképzések folytatása, rendszeres- sé tétele.
- b) A Magyar Honvédség is átvette a NATO betűzési ABC szerint jelölt Alfa-1, Bravo és Charlie készenléti, riasztási fokozatokat. Az Alfa-1 készenléti fokozatot akkor rendelik el, ha a jelek válság kialakulására utalnak, vagy amikor a Szövetség fontolóra veszi részvételét az ENSZ vagy egy regionális szervezet mandátuma szerinti béketámogató műveletben. A Bravo készenléti fokozatot a növekvő feszültség és a válság további eszkalálódása esetén rendelik el és a helyzetnek megfelelően a különböző válságkezelő szervezetek újabb elemeit aktivizálják. A Charlie készenléti fokozatot rendkívüli feszültség, kialakult válság vagy az ellenségeskedések megindulása esetén vezetik be.

- c) A NATO válságreakálási intézkedések (NCRS) – beleértve a terrorizmus elleni riasztási fokozatokhoz kapcsolódó intézkedéseket is – számos, a civil szférára vonatkozó intézkedést is meghatároznak. Az ezeknek megfelelő egészségügyi tárgyú nemzeti intézkedéseket a katasztrófa-egészségügyi ellátásról rendelkező jogszabályokban foglaltak figyelembevételével meghatározták, de a végrehajtásuk elrendelése esetén jelenleg részletesen meg kellene jelölni a leírandó egyes intézkedéseket.

A civil egészségügy reagáló képességét javítaná, ha meghatároznák az Alfa-1, Bravo és Charlie készségi fokozatokhoz rendelhető intézkedési csomagokat, és amennyiben a Magyar Honvédségnél a készenléti fokozatokat elrendelnék, elegendő lenne a civil egészségügyre vonatkozóan is ugyanezekre utasítani, az érintett egészségügyi intézmények pedig automatikusan megkezdhetnék az előre meghatározott feladatok végrehajtását.

- d) Ahhoz, hogy Magyarország civil egészségügyi szakértőket tudjon küldeni a különböző nemzetközi műveletekhez, elengedhetetlen a szakértők tevékenységéhez szükséges peremfeltételek részletes meghatározása és jogszabályi rendezése. Amennyiben a civil szakértő vállalja a műveleti-tartalékos állományba vételt, úgy a jogszabályi keretek biztosítottak, azonban figyelembe kell venni, hogy azon egészségügyi dolgozók egy része, akik civilként vállalnák az ilyen küldetésekben való részvételt, idegenkednének attól, hogy abban tartalékos katonaként, egyenruhásként vegyenek részt és hosszabb távon is elkötelezzék magukat a hadsereg felé.

Ebből következően célszerű lenne megteremteni a megfelelő, jogszabály által rögzített garanciákat (a küldetés időtartama alatti munkajogi helyzet [fizetett szabadság, kiküldetés?]; az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járulékfizetés folytonossága; a műveleti területen érvényes jogi státusz; a fizikai védelem; a katonai szervekhez való függőségi viszony; sérülés, rokkantság, halál esetén szükséges hazaszállítás; munkahelyére való visszavétel stb.) azok számára is, akik kizárólag civilként vállalkoznának a feladatra.

- e) A hivatásos vagy szerződéses harctéri életmentő katonák jól kiképzett egészségügyi szakemberekké válhatnak, akik szolgálati idejük alatt akár műveleti területeken is a háborús sérülések sürgősségi, traumatológiai első ellátásában is gyakorlatot szerezhhetnek.

Kár lenne, ha leszerelésüket követően ez a szakmai tudás elveszne és nem a civil egészségügy hasznára kamatoztatnák.

Kíváncsú lenne, hogy a harctéri életmentő katonák szakképzettsége – akár államilag támogatott továbbképzéssel – elismerhető legyen az Országos Mentőszolgálatnál, és a Magyar Honvédségtől leszerelők mentőápolóként vagy mentőtisztként folytathassák szakmai tevékenységüket. Ennek érdekében indokolt lenne kialakítani és jogilag szabályozni a két szakmai képzés, illetve szakképzettség átjárhatóságát.

*Petneházi Ferenc alezredes,
a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal Védelmi Igazgatási
és Koordinációs Igazgatóság igazgatóhelyettese*

A NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZERÉVEL ÖSSZHANGBAN LÉVŐ NEMZETI INTÉZKEDÉSI RENDSZER ÉS AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KAPCSOLATA

A válságreagálási rendszer kialakításának előzményei

Az Észak-atlanti Szövetség Szervezete (a továbbiakban: NATO) keretein belül egy új válságkezelési rendszer kialakításának az igénye még az 1999 évi washingtoni NATO-csúcstalálkozón, valamint az 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 hagyott jóvá 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.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepciójára kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (NATO *Precautionary System*, a továbbiakban: NPS) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra adandó adekvát fellépésnek, a terrorizmussal és az aszimmetrikus hadviseléssel szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére sem. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel. Az életben e problémára leginkább az 1990-es években a Balkán-félszigeten kialakult fegyveres konfliktusok és az azt követő válságok kezelése derített fényt. A NATO stratégiai ekkor ismerték fel annak szükségességét, hogy létrehozzanak egy hatékony, válságokra gyorsan reagálni képes erőt, valamint kialakítsanak új elveket követő, korszerű átfogó válságkezelési eljárásokat.

Ezen körülmények figyelembevételével, a Szövetség új feladatainak jegyében és a megváltozott kihívásokra történő szövetségi reagálás meghatározása érdekében fogadták el Washingtonban az 1999. évi stratégiai koncepciót,

amelyben a tagállamok azonosították a 21. század biztonsági kihívásait, rögzítették a Szövetség céljait és működésének főbb követelményeit, meghatározták az új stratégiai irányokat, valamint a szövetségi haderő fejlesztésének főbb mutatóit. A dokumentum a Szövetséget fenyegető fő biztonsági kihívások között a fegyveres fenyegetések mellett a terrorizmust, a szabotázsstevékenységeket, az instabil államokat, a szervezett bűnözést és a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedését nevezte meg. Az 1999-ben elfogadott stratégia a biztonsági környezet és a kockázatok változásának figyelembevételével megerősítette a NATO eredeti védelmi jellegű természetét is, és megtartotta a Szövetség megalakításakor vállalt eredeti fő célját: a tagállamok szabadságának és biztonságának politikai és katonai eszközökkel történő őrzését, amit a szuverén államok közös hozzájárulásán és kölcsönös együttműködésén keresztül tud elérni.

A megváltozott biztonsági környezet hatásai a dokumentumban leginkább *a stratégiai célok megvalósításának irányáiban* jelentkeztek, amelyekben a hagyományosnak mondható *elrettentés és védelem* feladatai kiegészültek *a biztonsághoz, a konzultációhoz, a válságreakáláshoz és a partnerséghez köthető tevékenységekkel*. Tekintettel arra, hogy a Szövetséget érő fenyegetések közül a dokumentum továbbra sem zárta ki egy fegyveres fenyegetés vagy konfliktus veszélyét, az elrettentést és védelmet továbbra is a szervezet működésének alapvető irányaként fogalmazta meg.

A Szövetség újraértelmezett tevékenységének egyik fő iránya a *biztonság* fenntartása, amit a dokumentum a demokratikus intézményrendszer fejlődésén és a viták békés megoldása iránti elkötelezettségén alapuló stabil euroatlanti biztonsági környezet kialakításában jelölt meg, amelynek eredményeként egyetlen ország sem képes erővel vagy annak alkalmazásával a Szövetség tagállamait fenyegetni, megfélemlíteni vagy arra akaratát rákényszeríteni.

A stratégiában fontos elemként jelentkezett a *konzultáció*, amelyben a Washingtoni Szerződés 4. cikkében foglaltak szerinti szövetségi egyeztetés kiegészült a válságban érintett térség országaival és a nemzetközi szervezetekkel történő párbeszéddel, amellyel a Szövetség a válságkezelési műveletek végrehajtásához szükséges átfogó együttműködés alapjait teremtette meg.

Az 1999-ben elfogadott stratégiai célok elérésének fontos iránya lett a szövetségi feladatok között új elemként jelentkező, negyedik pilléréként is emlegetett, *válságreakálással* kapcsolatos tevékenységek végzése. Ezen az új működési területen kiemelt hangsúlyt kapott a konfliktusmegelőzés és a gyors reagálás, valamint a katonai műveletek polgári támogatása, amit a szervezet új szövetségi válságkezelési döntéshozatallal és végrehajtással, valamint új válságreakálási műveletekre képes erők alkalmazásával, továbbá szélesebb körű és újrafogalmazott polgári-katonai együttműködéssel tud megvalósítani.

A megfogalmazott célok elérésének ötödik irányaként a *partnerséget* határozták meg, amit a Szövetség a fenyegetésekre történő hatékonyabb fellépés és a kölcsönös bizalom érdekében szélesít és tart fenn az euro-atlanti régió más országaival.

A válságreakálási rendszer kialakítása szempontjából ebben az időszakban fontos tényezők voltak még a jugoszláviai események, az Amerikai Egyesült Államokat 2001. év szeptemberében ért terrorcselekmények és az azt követő katonai műveletek, valamint a 2002. évi prágai NATO-esúcsértekezleten hozott döntések. A Balkán térségében a Szövetség az albániai és a macedóniai események vonatkozásában sikeresen érvényesítette az 1999 évben elfogadott stratégiai koncepcióban foglaltakat, amikor a válságkezelés keretében sikerült megelőzni egy nagyobb konfliktus kialakulását, valamint a műveletekben – főképp a helyreállítás és humanitárius segélynyújtás vonatkozásában – szélesebb körben vettek részt a polgári veszélyhelyzeti tervezés keretében a Szövetség polgári szervei. A jugoszláv haderő koszovói kivonulását követően a vitatott tartományban kialakult válság kezelése során a NATO a biztonság és a konzultáció tekintetében szintén eredményesen alkalmazta az 1999 évben elfogadott stratégiájában foglaltakat: együttműködött a válság kezelésében érintett nemzetközi szervezetekkel, párbeszédet folytatott az érintett felekkel, amely révén hatékonyan működött közre a demokratikus intézményrendszer létrehozásában és a vitás kérdések békés megoldásában.

A 2001 szeptemberében bekövetkezett események a Szövetség válságkezelése tekintetében új változást hoztak: a terrorizmus elleni küzdelem területén egy új, átfogó együttműködés kezdődött a tagállamok fegyveres erői és rendvédelmi szervei között. A terrortámadás következtében a Szövetség válságkezelési eljárásában az új fogalmak – mint a terrorizmus elleni harc és védelem – új feladatot jelentettek a Szövetség haderőinek és polgári szervezeteinek.

A fentiekben felvázolt, NATO-t ért hatások a 2002. évi prágai csúcsalálkózón hozott szövetségi döntésekben is nyomon követhetők. A tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreakálási Rendszerével (*NATO Crisis Response System*, a továbbiakban: *NCRS*) továbbá, hogy négy képességterületen fejlesztik haderejüket: a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris védelemben; a vezetés-irányítási kommunikációs és információs fölény biztosításában; a telepített erők interoperabilitásának és harci hatékonyságának fejlesztésében, valamint a csapatok gyors telepíthetőségében és működőképességük fenntartásában. A résztvevők kezdeményezték a válságreakálási műveletekben alkalmazásra tervezett NATO Reagáló Erők (*NATO Response Forces*, a továbbiakban: *NRF*) megalakítását 2004-ig és annak alkalmazási készenlétének elérését 2006-ig, amit a kitűzött határidőre a Szövetség sikeresen teljesített.

Átfogó megközelítés és a NATO Válságreakálási Rendszerének kapcsolata

A NATO 1999. évi stratégiai koncepciójának elfogadását követően az Észak-atlanti Tanács a Szövetség és a tagállamok szakembereinek több mint öt éves dolgozó munkáját és folyamatos egyeztetését követően 2005. szeptember 31-én bevezette a NATO új válságkezelési rendszerét az NCRS-t, amellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás koncepciója alapvetően a kialakuló és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetéseken túl képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és a nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO-hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is. Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, amelyekhez a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzetellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a Washingtoni Szerződés 5. cikke szerinti hadműveletek, valamint az azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, a lakosságtájékoztatás és a kommunikáció területén valósít meg. A rendelkezésre álló szövetségi képességek mellett számol a válságövezetben a Szövetséggel együttműködő országokkal, nemzetközi szervezetekkel, valamint egyéb nem kormányzati szervezetekkel. Az NCRS ezen átfogó eszközrendszerének köszönhetően a Szövetség a válságok kialakulásának kezdetétől a fegyveres agresszió elleni műveleteken át egészen a normál időszakig hatékonyan fel tud lépni korunk fenyegetéseivel szemben.

A felsoroltakon túl az új szövetségi válságreakáló szisztéma erőssége még, hogy a műveletek és a válságkezelések során szerzett tapasztalatok, valamint a Szövetség biztonságát fenyegető új kihívások figyelembevételével folyamatosan változik. Mindemellett a rendszerre módosító hatással vannak még a NATO-ban bekövetkező új szervezeti és szerkezeti átalakulások, biztonságpolitikai koncepciók, stratégiák és irányelvek. Ezen hatások tükrében a Szövetség a fejlesztés keretében évente felülvizsgálja a válságreakálási rendszer működését, és ha szükséges, módosításokat eszközöl az elemek összetételében, azok egymáshoz való viszonyában, valamint pontosítja a válságkezelés során fenn tartandó eljárásrendet. Ezen felülvizsgálatnak köszönhetően az NCRS bevezetésétől számítva megváltozott a NATO válságkezelési eljárásrendje, a működés

során szerzett tapasztalatok rendszerbeépítése következtében javult a Szövetség polgári és katonai szervei közötti együttműködés, így a döntéshozók gyorsabban tudnak cselekedni. A 2006. évi isztambuli NATO-esúcsértekezleten, a nemzetközi együttműködés bővítése keretében a Szövetség nyitott a Mediterrán Párbeszéd országai felé is, amelynek során lehetővé vált ezen országok részére az NCRS korlátozott alkalmazása, valamint a szövetséges erőkkal való közös válságreakálási műveletek végrehajtása. A 2010-ben megfogalmazott új biztonsági stratégia elfogadását követően, az átfogó megközelítés koncepciójának érvényesítése keretében a NATO-szervek közötti belső együttműködés javítása mellett a Szövetség kiemelt hangsúlyt fektet a nemzetközi szervezetekkel – kiemelten az Egyesült Nemzetek Szervezetével és az Európai Unióval –, valamint a Partnerség a Békéért és a Mediterrán Párbeszéd országaival való műveleti szinten fenntartott együttműködésre.

Az NCRS 2005. évi bevezetése óta már több alkalommal is bizonyította alkalmazhatóságát, működése során bemutatta sokoldalúságát. Először a 2006. évi pakisztáni földrengés következményeinek felszámolásakor segítette látványosan a Szövetséget, amelynek köszönhetően az afganisztáni hadszíntéren és az ahhoz közeli területeken tevékenykedő műszaki csapatok átvezénylésével a tagállamok gyorsan helyre tudták állítani az infrastruktúrát, nehéz stratégiai légi szállítókapaacitás alkalmazásával segélyszállítmányokkal időben tudtak segíteni a pakisztáni lakosságnak és a kormánynak. Ezen feladatok végrehajtásakor a rendszer a polgári veszélyhelyzeti tervezés keretében működött, amely során a Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Bizottság (*Supreme Civil Emergency Committee*, a továbbiakban: *SCEPC*) kezdeményezésére katonai képességeket polgári célokra, azaz katasztrófavédelmi feladatok támogatására és humanitárius tevékenység végzésére alkalmazott. A Szövetség ezen tevékenysége során az átfogó megközelítés koncepciója alapján szorosan együttműködött az Európai Unió, az ENSZ és más nemzetközi segélyszervezetek térségben tevékenykedő szerveivel, amelynek köszönhetően a területen tevékenykedő szervezetek és nemzetek összehangoltan és hatékonyan tudtak a katasztrófa következményeinek felszámolásában részt venni.

Az NCRS katonai oldalának jó alkalmazhatóságát a líbiai események során végrehajtott sikeres légi műveletek bizonyítják, amelyeknek köszönhetően a NATO rövid idő alatt végrehajtott átcsoportosításokkal megalakította a hadművelet megvívásához szükséges repülőköteléket, majd azt követően az ellenségre mért légicsapásokat pontosan időben végrehajtotta, amellyel a Szövetség hatékonyan támogatta a líbiai kormányellenes erőket.

A fenti példák jól demonstrálják, hogy a NATO az aktuális stratégia és az átfogó megközelítés koncepciójának NCRS-ben történő megvalósításával egy új, korszerű válságkezelő eszközt hozott létre. A szervezet a rendszer segítségével hatékonyan fel tud lépni a jelenkor fenyegetéseivel és polgári-katonai biztonsági kihívásaival szemben; javította a vezető szervei közötti belső együttműködést, továbbá eredményesebben tud közösen cselekedni a válságövezetben

tevékenykedő partner országokkal és nemzetközi szervezetekkel. Ezen külső és belső együttműködés javítása a Szövetség átfogó megközelítés koncepciójának egyik fő célkitűzése, amely fenntartásának egyik biztosítéka az NCRS alkalmazása.

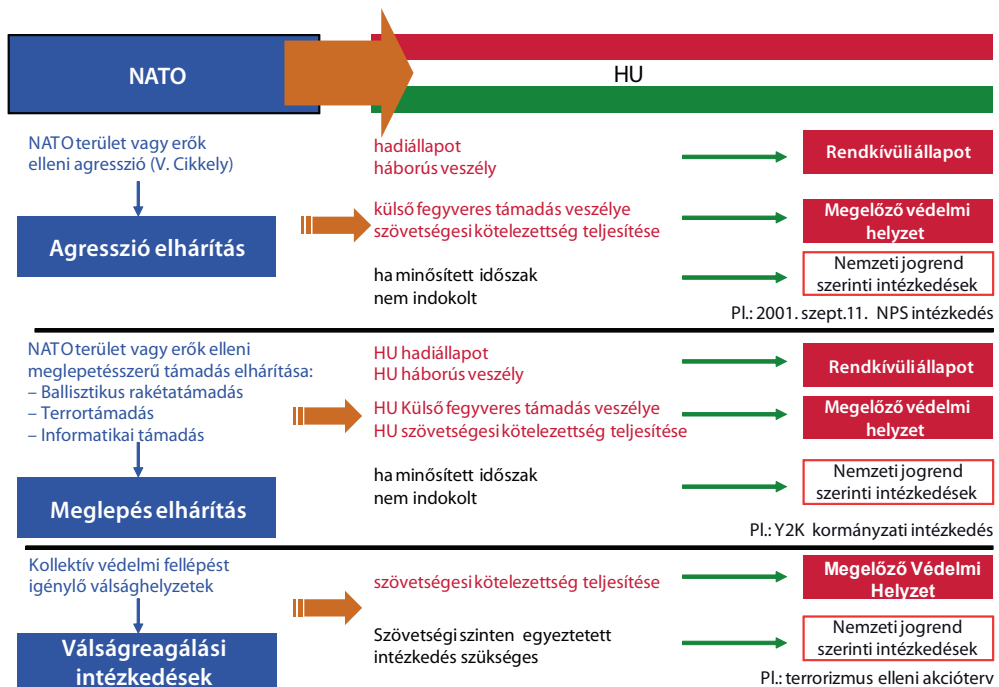
A Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata

Az átfogó megközelítés koncepciójának hazai adaptálását az NCRS-szel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer kidolgozása és annak működtetése példázza legjobban, mivel a két rendszer szinkronja következtében a nemzeti rendszer is – hasonlóan a fentiekben ismertetett szövetségi rendszerrel – ugyanazon az elven alapul. Az átfogó megközelítés koncepciójának hazai adaptálása hosszú folyamatként jelentkezett Magyarországon, mivel hazánk addig még nem rendelkezett komplex nemzeti válságkezelési rendszerrel, amely a nemzeti erőforrásokat összefogva a különböző ágazati tevékenységeket koordinálva működött volna. Így a hazai rendszer kialakítása során a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal (a továbbiakban: HM VH) sokszor ágazati feladat- és hatásköröket érintő vitákba sodródott. Ezért a rendszer bemutatását megelőzően néhány mondatban ismertetem a nemzeti intézkedési rendszer kidolgozásának folyamatát és a munkát lassító akadályokat, amelyeket végül is a kidolgozóknak sikerült megoldaniuk.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer kialakítása során figyelembe vették a NATO biztonsági stratégiájában és eljárásaiban bekövetkezett időbeni változásokat is, továbbá az azokat meghatározó átfogó megközelítés koncepciójának fontosabb célkitűzéseit. *A Nemzeti Intézkedési Rendszer megvalósítja a polgári-katonai együttműködésre, valamint a különböző szervezetek egységes fellépésére kitűzött célokat.*

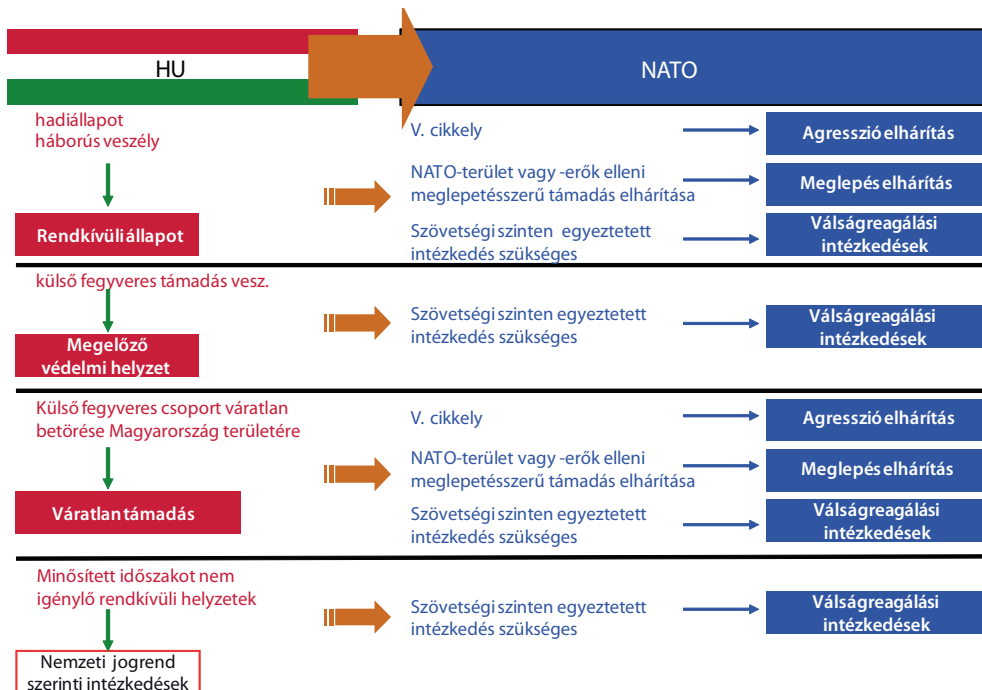
A NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer kidolgozása

Magyarország számára szövetségi kötelezettséget jelentett az NCRS-szel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer létrehozása, mivel a Szövetség tagállamai a 2002. évi prágai NATO-esúcsértekezleten vállalták, hogy a NATO válságkezelési rendszereivel és eljárásaival összhangba hozzák a saját nemzeti rendszerüket. Ennek tükrében Magyarország, miután már ismertté váltak az új szövetségi rendszer főbb működési keretei és eljárásrendje, 2004-ben megkezdte az NCRS-szel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszerének kidolgozását, valamint az ahhoz szükséges jogszabályi háttér megteremtését. (lásd 27-28. ábra)



27. ábra. NATO NCRS intézkedés kezdeményezése esetén bevezethető nemzeti intézkedések

Készítette: dr. Keszely László ezredes



28. ábra. Nemzeti intézkedések bevezetése esetén kezdeményezhető NATO NCRS intézkedések

Készítette: dr. Keszely László ezredes

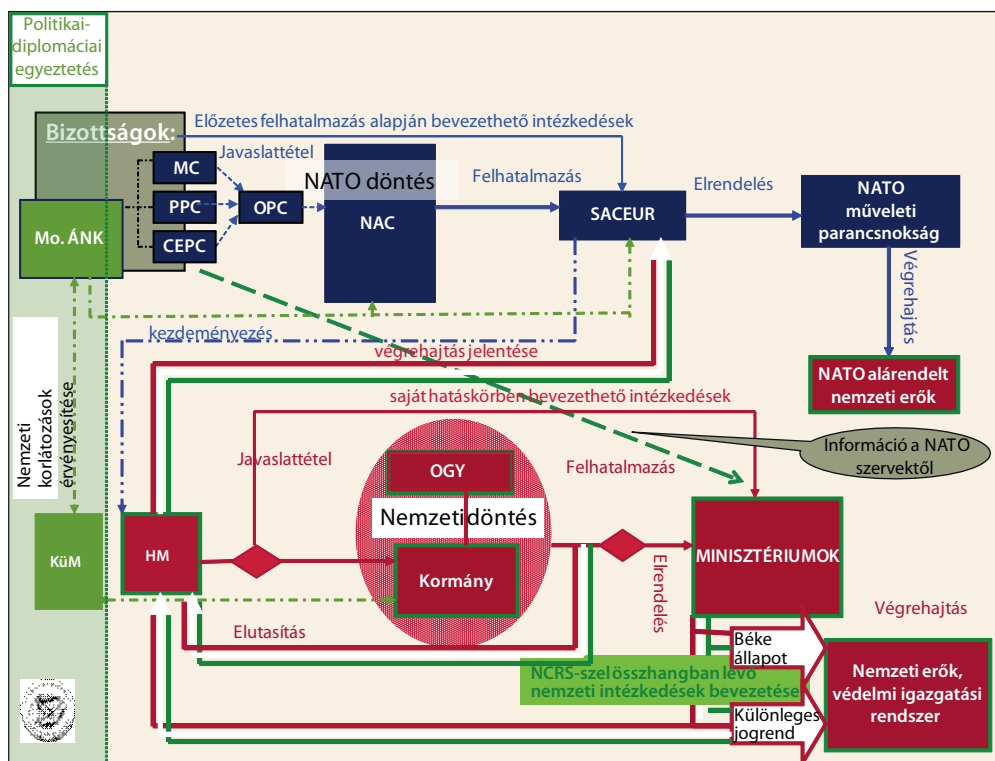
A Nemzeti Intézkedési Rendszer az NCRS átfogó működési elvére alapozott, ennek megfelelően a feladatért felelős HM VH 2004-ben a kidolgozó munkára felkérte a honvédelmi tárca illetékes szervei mellett a társminisztériumok, rendvédelmi szervek és a honvédelmi feladatok ellátásában közreműködő szervek szakértőit is. Tekintettel arra, hogy Magyarország abban az időszakban még nem rendelkezett nevesített nemzeti válságkezelő rendszerrel, hanem csak az akkori Alkotmányban rögzített különleges jogrend szerinti működési renddel, a kidolgozó munka megkezdése hosszas előkészítést és tárcaközi egyeztetéseket igényelt. Ennek során a részt vevő szervezetek képviselői azonosították a rendszer működtetését összefogó szervezetet és meghatározták végrehajtandó ágazati feladatokat. Ezen hosszas tevékenységet követően rögzítették az akkori honvédelmi törvényben⁸², valamint annak végrehajtási rendeletében⁸³ a kormány és a honvédelmi miniszter, továbbá az ágazatok minisztereinek NCRS-szel kapcsolatos feladatait. Sajnos a NATO rendszerrel kapcsolatos nemzeti feladatok jogszabályban történt megfogalmazását követően, a tárcák között kialakult feladat és hatásköri viták, továbbá a NATO szervezeti átalakítása, valamint a Szövetség eljárásrendjében és működésében bekövetkezett nagyobb változás és azok nemzeti interpretálása miatt a nemzeti intézkedési rendszer kidolgozása lelassult. Ezért Magyarország felkészült arra, hogy ideiglenesen, a nemzeti rendszer végleges kidolgozásáig az NCRS hazánkkal kapcsolatos esetleges szövetségi alkalmazása során az érintett tárcák az ágazatukra vonatkozó nemzeti feladataikat egyedi kormányzati döntések útján hajtják végre. Ezen eljárással hazánk ugyan teljesítette a szövetségi kötelezettségeit, azonban a nemzeti intézkedési rendszer kidolgozatlansága és az egyes ágazatokat érintő intézkedések egyedi kormányzati úton történő elrendelése miatt a nemzeti feladatok végrehajtásának reakcióideje nem felelt volna meg a jelenkori válságok átfogó kezelésének. Ezért a HM VH a vitás kérdések rendezése érdekében folyamatosan egyeztetett az érintett tárcákkal, ami sajnos egészen 2010-ig nem vezetett sikerre.

A magyarországi jogszabályi háttér változása kedvező feltételt teremtett és új lendületet adott az NCRS-szel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer kialakításának. Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrend időszakában működő vezetési rendnek, a feladat- és hatáskörök régi, Alkotmányban foglaltaktól eltérő, új értelmezésének köszönhetően a kidolgozásban érintett szervezetek közötti hatásköri viták új alapokra helyeződtek. A sarkalatos törvények körében a honvédelemről, a Magyar Honvédségről valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) kihirdetését követően lehetővé vált a nemzeti intézkedési rendszer kidolgozásának folytatása. A nemzeti intézkedési rendszer jogszabályi háttérének megteremtése érdekében az új Hvt. 81.§ 1. bekezdés b) pontja a Kormány részére felhatalmazást adott arra, hogy rendeletben szabályozza a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit, ami további lendületet adott a rendszer kidolgozásának foly-

tatásához. Ezt követően a Hvt-ben megadott felhatalmazás alapján a Kormány a 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendeletben⁸⁴ szabályozta a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer működését és az annak alkalmazása során jelentkező feladatokat. A kormányrendelet *megalkotásakor alapvető szempont volt a válságkezelésre vonatkozó átfogó megközelítés elvének alkalmazása*, amely szerint a nemzeti intézkedésekben foglalt feladatok végrehajtásában nem csak a Magyar Honvédség, illetve a honvédelmi tárca, hanem a szakterületek azonosítását követően a központi államigazgatási és azok irányítása alatt álló szervek is érintettek lehetnek.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer, mint az átfogó megközelítés koncepció nemzeti megvalósításának egyik fontos eleme

A Hvt. 81.§ 1. b) pontjában megadott felhatalmazás alapján kihirdetett 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a *Nemzeti Intézkedési Rendszer* működtetésében a Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesz-



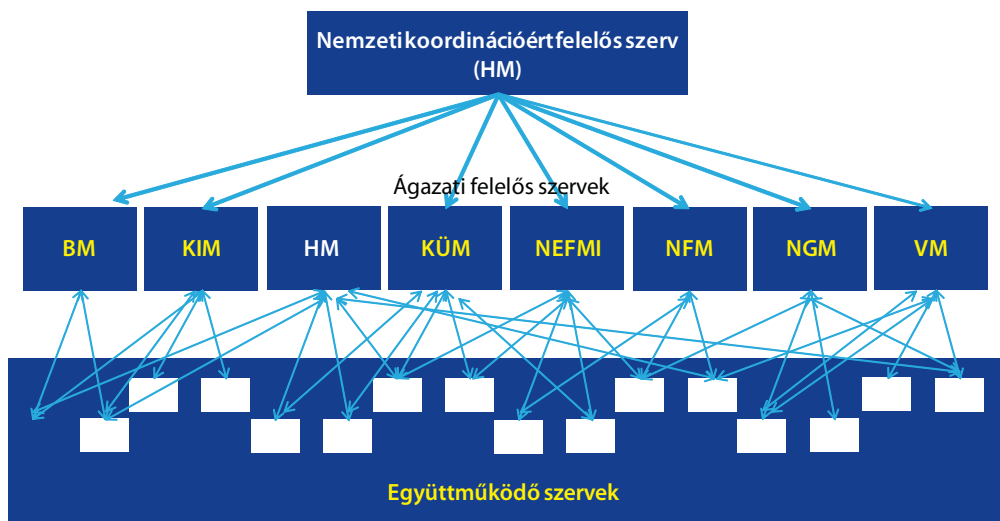
29. ábra. A NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer döntéshozatali folyamatai

Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

nek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további honvédelemben közreműködő szervek. Ez megteremti a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepciója hazai megvalósításának fontos feltételét: a polgári-katonai együttműködést és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenységét a válságkezelés során. (lásd 29. ábra)

A Nemzeti Intézkedési Rendszer ezen átfogó felépítésében a rendszer működtetésében részt vevő szervezetek a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét a nemzeti koordinátor fogja össze. A nemzeti koordinátor a Kormány honvédelemért és a válságkezelés katonai feladatainak végrehajtásáért felelős tagja, vagyis a honvédelemért felelős miniszter, aki a 278/2011. Korm. rendeletben megfogalmazott hatáskörében koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-rel és NCRS-szel kapcsolatos tevékenységét; kapcsolatot tart az érintett NATO-szervekkel; javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, valamint nemzeti intézkedések bevezetésére vagy visszavonására.

A rendszer munkájában fontos szerepük van még az együttműködő szerveknek is, akik a Nemzeti Intézkedési Rendszer részfeladatainak teljesítésével támogatják az ágazati felelős szerveket a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában, szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában. A Nemzeti Intézkedési Rendszer ezen szervezeti struktúrájának létrehozásával megvalósul az átfogó megközelítés belső együttműködésére vonatkozó célkitűzése, azaz megteremtődtek a nemzeti szervezetek közötti akadálytalan együttműködés feltételei a válságkezelés során. (lásd 30. ábra)



30. ábra. A Nemzeti Intézkedési Rendszer meghatározó szervei

Készítette: Petneházi Ferenc alezredes

A Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében került kidolgozásra a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, ami a válságok megelőzését elősegítő, a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedéseket tartalmazza. Ezen három fő feladatot magában foglaló intézkedések összhangban állnak az NCRS-szel és hozzájárulnak a NATO biztonsági stratégiai irányelveiben és az átfogó megközelítés koncepciójában foglaltak nemzeti megvalósításához, a válságkezelés területén vállalt szövetségi kötelezettségek teljesítéséhez.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer megelőzést szolgáló intézkedései a szövetségi elgondolással összhangban, diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, amely során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét. Ezzel megvalósul a válság megelőzése és kezelése során *az átfogó megközelítés koncepciójának nemzetközi együttműködésre (külső együttműködésre) vonatkozó tézise.*

A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos területe a válságreakálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató szabályozások, amelyek körében az átfogó megközelítés koncepciójának megvalósulását a válságreakálási intézkedések ismertetésével lehet bemutatni. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében összesen 213 válságreakálási intézkedés található, amelyekben megfogalmazott feladatokat eljárásonként a minisztériumok, mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a honvédelemben közreműködő szervek támogatásával hajtják végre. A válságreakálási intézkedések ágazati felelőseinek megállapításánál alapvetően a tárcák feladat- és hatásköreit, valamint az intézkedések témaköreit párosították. Ezen tevékenység során a katonai mellett azonosították a következő témakörökkel kapcsolatos intézkedéseket, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősöket:

- nemzetbiztonság
- nemzetgazdaság
- energetika
- kommunikáció
- nemzetközi kapcsolatok
- kritikus infrastruktúra
- polgári védelem
- közszolgálati média
- közrend.

Az intézkedésekben megfogalmazott feladatok végrehajtásához szükséges hatáskörök és a hozzá kapcsolódó szervezetek azonosítása elengedhetetlen a rendszer működése szempontjából, hiszen csak így lehet biztosítani a szakfeladatok maradéktalan teljesítését és a rendszer elemeinek több ágazatot, polgári-katonai szervet magában foglaló közös koordinált tevékenységre, azaz *az átfogó megközelítés szakterületek közötti koordinált tevékenységre, valamint a polgári-katonai együttműködésre vonatkozó célkitűzését. A nemzetközi együttműködés mellett megvalósuló átfogó megközelítésnek* köszönhetően a rendszeren belül lehetővé vált a jelenkor eddig ismert összes biztonsági vonatkozású válságfaktorára történő átfogó, hatékony és haladéktalan reagálás, az adott feladatért felelős szervezet válságkezelésbe történő azonnali bevonása, a Szövetség szervezeteivel való gyors együttműködés megszervezése, a nemzeti és szövetségi szintű döntések gyors előkészítése.

Az átfogó megközelítés szempontjából a Nemzeti Intézkedési Rendszer fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, amelyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében részt vevő szervezetek számára a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően, emelkedő sorrendben A, B, C, D szintet különböztet meg az alábbi módon:

- A fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása
- B fokozat: ismert terrorszervezet várhatóan valamilyen létesítmény ellen terrorcselekményt tervez végrehajtani
- C fokozat: a létesítmény ellen várhatóan terrorcselekményt fognak végrehajtani, illetve az országban valahol terrorcselekményt hajtottak végre
- D fokozat: a létesítmény ellen terrorcselekményt fognak végrehajtani vagy követtek el.

A fenti intézkedések Nemzeti Intézkedési Rendszerbe történő bevezetésével, valamint azoknak az ágazatok részéről történő elfogadtatásával megvalósul *az átfogó megközelítés különböző szervezetek egységes fellépésére vonatkozó irányelve*. A nemzeti szervek a terrorfenyegetettségre vonatkozó, a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében szereplő biztonsági riasztási fokozatainak, a Szövetség pedig az NCRS NATO Biztonsági Riasztási Fokozatok alkalmazásával képes egységesen fellépni az objektumait érő terrorfenyegetettségekkel szemben.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer gyakorlatai

A Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazását a működtető szervek a NATO éves rendszerességgel megtartott válságkezelési gyakorlatain (*Crisis Management Exercise*, a továbbiakban: *CMX* gyakorlatok) tudják gyakorolni. (lásd 31. ábra) Ezen felkészítéseken a NATO-szervek a tagállamok bevonásával gyakorolják a



31. ábra. Civil és rendvédelmi szakértők a NATO válságkezelési gyakorlatán (CMX)

Forrás: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal archívuma

szövetségi válságkezelési eljárásokat, a döntéshozatal folyamatát, valamint az NCRS alkalmazását. Ezen feladatok tervezésében és végrehajtásában Magyarország is részt vesz. A jelentkező nemzeti feladatok elvégzésében a HM VH koordinálásával a Magyar Honvédség vezető szervezetei mellett részt vesznek a társmisztériumok, a rendvédelmi szervek és a megyei, fővárosi védelmi bizottságok képviselői. A gyakorlaton a részt vevő magyar szervezetek részére lehetőség nyílik az aktuális biztonsági fenyegetések elleni fellépés gyakorlására szövetségi környezetben. Ezek során az NCRS és a Nemzeti Intézkedési Rendszer több alkalommal is bizonyította alkalmazhatóságát. A gyakorlatok folyamán az ágazati felelős szerepkörben tevékenykedő szervezetek minden esetben a szövetségi és a nemzeti rendszer előnyeit kihasználva gyorsan hozták meg ágazati hatásköreikben döntéseiket, illetve azt meghaladó esetekben a Kormánytól kezdeményezték a szükséges nemzeti intézkedéseket vagy kérték az NCRS intézkedések szövetségi szintű bevezetését.

Elmondható, hogy a gyakorlatokon minden esetben megvalósult az átfogó megközelítés koncepciója, hiszen a modellezett válság kezelése során a nemzeti szervek egymással a HM koordinálása mellett, illetve Magyarország a külképviseletein keresztül a Szövetség vezető szerveivel az Észak-atlanti Tanács koordinálása mellett sikeresen együtt tudott működni, a rendelkezésre álló nemzeti és szövetségi válságkezelő rendszereket együttesen hatékonyan tudta alkalmazni.

Összegzés

Az NCRS és a Nemzeti Intézkedési Rendszer kialakítása és azok együttes alkalmazása lehetőséget nyújt Magyarország számára a NATO-szervekkel való közös fellépésre a jelenkor kihívásaival szemben. A két rendszer a válságkezelés átfogó megközelítés koncepciója megvalósításának fontos eleme. Segítségükkel a NATO hatékonyan tudta javítani a szervezetei közötti belső, a nemzetközi szervezetekkel való külső, valamint a polgári és katonai szervezetek közötti együttműködést; Magyarország pedig a Szövetséggel összhangban, eljárásainak nemzeti adaptálásával, polgári és katonai szerveivel együttesen, eredményesen tud fellépni a külső fenyegetésekkel szemben.

KATONAI MŰVELETEK TÁMOGATÁSA A NEMZETGAZDASÁG ERŐFORRÁSAI ÁLTAL

Katonai műveletek logisztikai támogatása

A Magyar Honvédség alaprendeltetésének egyik fő szakmai támogatója a katonai logisztika. A katonai logisztikai támogatás a katonai szervezetek ellátásának, mozgatásának és fenntartásának tervezésével és szervezésével kapcsolatos feladatok és rendszabályok összességét foglalja magában. A logisztikai támogatás az a kapocs, amely összeköti a nemzetgazdaságot – mint a logisztikai szükségletek kielégítésének alapvető bázisát – a katonai műveleteket végrehajtó szervekkel.

A jelenlegi katonai logisztika gyökerei az 1990-es évek anyagi-technikai integrációjáig nyúlnak vissza, amelyet követően a szakterület fejlesztése a nemzeti hagyományok és sajátosságok, valamint a NATO alap- és irányelveinek figyelembevételével történt. Ennek megfelelően a katonai logisztikai támogatás elméletileg megalapozott, önálló rendszerben működik. Önállóságát leginkább specifikus feladatrendszere és az ennek alapján kialakított szervezeti felépítése fejezi ki.

A Magyar Honvédség alaprendeltetésének szakmai támogatása jól szervezett és hatékonyan működő logisztikai támogatást igényel. Az ország védelmével, illetve a szövetségi kötelezettségekkel kapcsolatos katonai feladatok logisztikai támogató rendszere több elemből tevődik össze. Ezeket az elemeket a Honvédség szervezetszerű logisztikája, a nemzetgazdaságból igénybe vett erőforrások, valamint a külhoni művelési területeken felhasznált kapacitások alkotják.

A haderő logisztikai támogató rendszerében létrehozott képességek a katonai és polgári erőforrások optimalizált igénybevételével lehetővé teszik a haderő nemzeti és koalíciós feladatainak logisztikai támogatását. A katonai szervezetek sikeres alkalmazásának és megóvásának alapfeltétele a korszerű hadfelszerelések biztosítása, amihez három szakmai folyamat eredményes működése nyújt garanciát: az anyagellátást biztosító ellátási lánc rendszere, az élet-tartam menedzsment és a logisztikai gazdálkodás. A felsorolt folyamatokon belül jelennek meg a logisztikai támogatás területei és az egymástól jól elkülöníthető funkciói.

A katonai logisztikai támogatás feladatrendszerében az alapvető funkcionális területek működtetése mellett jelen vannak a szövetségi vállalásokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos Befogadó Nemzeti Támogatás, a többnemzeti

szerepvállalás, valamint a Nemzeti Támogató Elem működtetésének tényezői is. Ezek az összetevők kifejezik a katonai logisztika integrált jellegét és működésének azon jellemzőit, amelyek a nemzetgazdasági erőforrásokra épülést, illetve a szövetségi rendszerbe tagozódást támasztják alá.

A katonai logisztika a haderő ellátására, technikai fejlesztésére és kiszolgálására, továbbá infrastrukturális (elhelyezési) háttérének biztosítására kiterjedő feladatait hagyományosan kéttagozatos működési rendszerben hajtja végre, ahol egyik tagozatot a központi tervezést és szakirányítást ellátó szervezetek képezik, míg a másikat a végrehajtó csapat szintje alkotja. A két tagozat képességeit összehangoltan, egységes elvek és szempontok alapján alakítják ki és fejlesztik, amely során minden esetben döntő tényezőt jelentenek az alkalmazói követelmények és a szövetségi rendszerben történő működés elvi kritériumai.

A logisztikai erőforrások biztosítása

A nemzetgazdaságból származó erőforrásoknak a katonai logisztikai támogatás rendszerében történő felhasználása mind a katonai szervezetek felkészítésének időszakában, mind az országvédelem, illetve a koalíciós műveletekben történő részvétel időszakában tervezetten történik.

Békeidőszakban a logisztikai erőforrásokat szerződéses alapon biztosítják a nemzetgazdaságból. Az anyagi készletek folyamatos utánpótlásáról a beszerzés gondoskodik, a jogszabályokban meghatározott eljárásrend szerint. A honvédségi beszerzések tekintetében a közvetlen nemzetgazdasági kapcsolatot a központi beszerzést végző szervezet képviseli, míg értékhatártól függően az ellátó központok és az önálló hadrendi elemek is részt vesznek saját logisztikai erőforrásaik biztosításában.

Különleges jogrend időszakában a logisztikai erőforrások jogszabály alapján megkötött szerződésekkel vagy gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételel kerülhetnek be az ellátás rendszerébe.

A Magyar Honvédség különleges jogrend időszaki igényeinek tervezése

Különleges jogrend időszakában a Magyar Honvédség alkalmazási terveiben meghatározott feladatok végrehajtásához szükség van a nemzetgazdaságból igényelt – a békeidőszaki ellátáshoz képest többletként jelentkező – erőforrások biztosítására. A gazdaság csak abban az esetben képes a válsághelyzetek kezeléséért felelős szervek szükségletét megfelelően ellátni, ha a saját biztonságos működése garantált, és jól működik a reagáló erőknek a válsághelyzeti erőforrás biztosítására kialakított gazdaságfelkészítési rendszere. (lásd 32. ábra)



32. ábra. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése

Készítette: Princz László őrnagy

A honvédelmi felkészítés rendszerén belül a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése összetett tevékenység, amelynek célja az ország fegyveres védelmének, a gazdaság működőképességének, valamint a lakosság ellátásának biztosítása különböző jellegű válságok és a különleges jogrend során. A nemzetgazdaságnak – folyamatos működése fenntartása mellett – tartósan biztosítania kell a lakosság válsághelyzeti ellátásához szükséges alapvető létfenntartási cikkek, szolgáltatások; rendelkeznie kell a szükséges képességekkel a válsághelyzetek kezeléséhez és megfelelő mennyiségű tartalék erőforrással a beavatkozás késedelem nélküli megkezdéséhez.

A gazdaság mozgósításának alapfeladata a vagyoni szolgáltatások biztosítása:

- a Magyar Honvédség, valamint a rendvédelmi szervek állományának mozgósításához és mozgósítás utáni működéséhez,
- a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot Magyarországon 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 gazdaságmozgósításra való felkészülés érdekében a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az országos hatáskörű szervek gazdaságfelkészítési tevékenységet folytatnak, amely magában foglalja a gazdaságfelkészítési tervezést, a gazdaságfelkészítési feladatok elvégzését, jogszabály-előkészítő tevékenységet, a külön jogszabályban meghatározott – gazdaságmozgósítási célú – intézkedési tervek elkészítését.

Jelenleg hatályos „a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról” szóló 131/2003. (VIII. 22.) számú Korm. rendelet, amely alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium, mint központi tervező szerv felelős az ország Védelemgazdasági Alaptervének összeállításáért. A Kormányrendelet alapján a honvédelmi tárca felelős a Magyar Honvédség különleges jogrend időszaki erőforrás igénytervének összeállításáért.

A tervező szervek a műveleti alkalmazási terv(ek) alapján az alkalmazandó kerülő erők részére meghatározzák a szükséges erőforrásokat (eszközök, anyagok, szolgáltatások és személyi állomány). A különleges jogrend időszaki igényeket a műveleti alkalmazáshoz szükséges igények (megalakítás, feltöltés, felkészítés, támogatás, biztosítás stb.), valamint a műveletek során keletkezett veszteségek (felhasználás, veszteség, javítás stb.) pótlásához szükséges erőforrások összessége adja meg. A különleges jogrendi időszak során felmerülő igényeket a nemzetgazdaságnak különböző forrásokból kell biztosítani (pl. folyó termelésből, céltartalékokból, egyes anyagok esetén importból).

Az Magyar Honvédség különleges jogrend időszaki igényeinek biztosítási módjai

A különleges jogrend időszaki tervekben igényelt erőforrások biztosításának formáját az igények kielégítésének különböző módjai határozzák meg. Ezek közül az alábbiakat érdemes külön megemlíteni:

a) *Eszközök, objektumok és szakemberek igénybevétele*

Az MH által igényelt egyes, a nemzetgazdaságban meglévő technikai eszközök, polgári objektumok, a honvédelmi érdekből meghagyásban részesített szakemberek rendelkezésre állásának biztosításával, tervezésével, nyilvántartásával, határozatban történő kijelölésével és aktivizálásával kapcsolatos feladatok köre. A feladat végrehajtásában számtalan központi és területi, valamint helyi szintű szervezetnek, illetve ezek együttműködési képességének meghatározó szerepe van.

b) Folyó termelésre és készletre vonatkozó igény

A Honvédség részére szükséges eszközök, anyagok és szolgáltatások azon köre, amelyeket a békeidőszakban üzemelő hazai termelő, illetve szolgáltató kapacitások állítanak elő (vagy készleteznek), és amelyekből a szükséges feltételek biztosítása esetén a különleges jogrendi időszakban jelentkező igény teljes mértékben kielégíthető. Ide sorolhatók a hazai gyártókapacitások által előállított termékek, az igényelt szolgáltatások többsége, energiahordozók, élelmiszerek, egyéb ipari és mezőgazdasági termékek, gyógyszerek, a törvény alapján kötelező készletezési előírás szerint a forgalmazónál tárolt anyagok (pl. üzemanyag) és a nemzetgazdaságban készletezett, közvetlenül nem védelmi célú termékek (termeléshez szükséges alapanyagok, egyes alapvető fogyasztási cikkek stb.).

c) Védelmi célú tartalék igénye

Ide tartozik a Gazdaságbiztonsági Tartalék, az Állami Céltartalékok, a rögzített ipari kapacitások stb., amelyeket később részletesen kifejték

d) Importigény

A Honvédség azon igényei, amelyek az előző igénytípusokkal nem biztosíthatók. Ezek tervezésénél figyelembe kell venni, hogy az érvényben lévő nemzetközi egyezmények, valamint a különleges jogrendi időszakban bevezetésre kerülő rendszabályok miatt az import szerepe az igények kielégítésében csak korlátozott lehet. A hatályban lévő jogszabályoknak (pl. közbeszerzési törvény) megfelelően, az importbeszerzéseket úgy szükséges tervezni, hogy azok már a veszélyeztetettségi időszak kezdetére teljesüljenek. Jelenlegi információink szerint egyes import- és alapanyag beszerzések politikai, gazdasági okokból bizonyosan nem teljesülnének, így az igények kielégítésének ezen módja alapjaiban megkérdőjelezhető. Az azonnali és 100%-os importbeszerzés érdekében szükségesnek látszik a lehetséges (kijelölt) beszállítók feltérképezése, lista és rangsor felállítása a megfelelő szempontok alapján.

e) Államigazgatási felmérés után biztosítható igény

A Honvédség azon igényei, amelyekre a tervező szerv gyártói-, szolgáltatói javaslatot nem tud tenni. Ebben az esetben a gyártó, illetve szolgáltató szervezetek felkutatása, a kapacitás biztosítása az illetékes minisztérium feladata. A szolgáltatókat gazdaságmozgósítási feladat teljesítésére központi hatáskörben a nemzetgazdaságért felelős miniszter, ágazati hatáskörben az ágazati miniszter, területi hatáskörben a megyei védelmi bizottság elnöke, helyi hatáskörben – a polgármester javaslatára – az illetékes helyi védelmi bizottság elnöke jelöli ki. A központi és az ágazati hatáskörben kijelölt szolgáltatót – az illetékes tervező szervek egyeztetett jóváhagyásával, a kapacitásának megfelelő mértékben – gazdaságmozgósítási feladat teljesítésére területi és helyi hatáskörben is ki lehet jelölni. A szolgáltatókat kijelölésükről és a számukra meghatározott általános feladatról az illetékes miniszter rendeletben, az illetékes megyei

védelmi bizottság határozatban értesíti. A gazdaságfelkészítési feladat el-
látására az illetékes miniszter, illetve a megyei védelmi bizottság elnöke
– mint megrendelő – a kijelölt szolgáltatóval gazdaságfelkészítési szerző-
dést köt.

A honvédelmi tárcza különleges jogrend időszaki igényeinek tételes visszaigá-
zolását – a felelős teljesítő szervekkel történő egyeztetést követően – a Nem-
zetgazdasági Minisztérium küldi meg a Honvédelmi Minisztérium illetékes
szerveinek.

Védelmi célú tartalékolás

A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének meghatározó eleme a védelmi célú tartalékolás. A védelmi célú tartalékolás az államot és a társadalmat fenyege-
tő, előre nem látható veszélyhelyzetek kezelésében, az adott szituációk felszá-
molásában kulcsszerepet játszó, elsődleges beavatkozó szervek (honvédelmi és
rendvédelmi szervek), illetve speciális feladatkörre létrejött civil szervezetek
működését, a lakosság ellátását, valamint a gazdaság válsághelyzeti működő-
képességének fenntartását biztosítja.

A Kormány által 2011 novemberében elfogadott „a nemzetgazdaság bizton-
ságos működésének és védelmi felkészítésének a 2012–2030 közötti időszak-
ra vonatkozó átfogó koncepciója” javaslatot tett a gazdaságbiztonsági rend-
szer létrehozására, amely egyik fontos beavatkozási területének javasolta a vé-
delmi célú tartalékolás stratégiai felülvizsgálatát. A koncepció előírta a
készletösszetétel képesség alapú ellenőrzését, a tervezési módszertan korsze-
rűsítését, a finanszírozási rend teljes megújítását és ezzel együtt az intézmé-
nyi struktúra és a kormányzati koordináció új alapokra helyezését.

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 fel-
készülés és tartalékolás váltotta fel, amely a honvédelmi célú tartalékok mel-
lett magában foglalja a katasztrófavédelmi, a rendészeti, az egészségügyi, a
gazdaságbiztonsági stb. tevékenység érdekében igénybe vehető képességeket
és intézkedéseket is. Az elmúlt másfél évtized gazdasági kihívásainak követ-
kezményeként megnövekedett a nem kifejezetten védelmi rendeltetésű, de
válsághelyzetekben is szükséges, többcélúan felhasználható, esetenként a ter-
mékpiacra épített gazdaságbiztonsági tartalékok (pl. energetikai és élelmi-
szer-tartalékok) szerepe.

A felülvizsgálat megállapította, hogy csökkent a különböző tartalékkész-
letek közti átjárhatóság, a készletek összetételét ágazati szinten határozták
meg, felhasználói oldalról nem jelentek meg a követelmények. A meglévő
készletek jelentős része elavult, frissítésre vagy selejtezésre szorul, felhasznál-

hatóságuk korlátozott, az alkalmazhatóság logisztikai háttere hiányzik. A kifejezetten katonai veszély mérséklődése (a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet, a NATO-csatlakozás) miatt csökkentek az erre a célra fordított források. A fegyveres konfliktus veszélyének gyengülését követően az egyéb válsághelyzetekben (is) felhasználható tartalékok irányába érezhető súlypont-áthelyeződés történt, ami azonban nem érte el az elvárható mértéket.

További problémát jelent, hogy valós piaci igény, üzleti célú kereslet a védelmi tartalékok képzése iránt gyakorlatilag nem jelenik meg. Így a védelmi tartalékokra vonatkozó igény megfogalmazása; a készletképzés elrendelése; formájának, nagyságának és forrásának meghatározása (jogszabályi előírással, illetve költségvetési forrásból); a tartalékokkal kapcsolatos adatgyűjtés és az információs rendszer működtetése továbbra is állami feladat. A védelmi célú tartalékolás koordinációjáért a hatályos jogszabályok alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium a felelős.

A „*védelmi tartalékolás stratégiája 2012–2020.*” dokumentum tervezetét a Nemzetgazdasági Minisztérium elkészítette, de jóváhagyására jelen tanulmány megírásáig nem került sor. Ezáltal a védelmi célú tartalékolás hatályos keret-szabályozását jelenleg „*a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról*” szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet adja, amelynek megújítása – a megváltozott jogszabályi környezet miatt – időszerűvé vált.

A válsághelyzetek kezeléséért felelős szervek igényeinek kielégítését a védelmi célú tartalékok biztosítják. A *védelmi célú tartalékok* az elsődleges beavatkozó szervek által azonnal igénybe vehető, kifejezetten védelmi célra képzett tartalékokat foglalják magukban. E témakörrel kapcsolatban érdemes néhány alapfogalmat tisztázni:

*Gazdaságbiztonsági Tartalék (GT)*⁸⁵

Átmeneti vagy tartós piaci zavarok, valamint a gazdaság mozgósítása esetén járulhat hozzá a lakosság, a fegyveres és rendvédelmi szervek ellátásához. A GT működésével kapcsolatos döntéseket a Vidékfejlesztési Minisztérium készíti elő, a készleteket a TIG Állami Tartalékgazdálkodási Nonprofit Gazdasági Társaság kezeli. A GT készletei döntően piaci célúak, intervenciós jellegűek, kisebb hányadban tartalmaznak veszélyhelyzeti készleteket, eszközöket.

*Állami Egészségügyi Tartalék (ÁEÜT)*⁸⁶

Rendeltetése, hogy a katasztrófa-egészségügyi ellátáshoz szükséges többlet-igények kielégítését szolgáló egészségügyi fogyóanyagok, gyógyszerek, valamint szükségkórházak és orvosi segélyhelyek telepítéséhez és felszereléséhez szükséges berendezések, orvostechikai eszközök és egyéb anyagok felhasználásra alkalmas állapotban rendelkezésre álljanak. Felelős tárca az Emberi Erőforrás Minisztérium, kezelője az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet (költségvetési szerv).

Állami Céltartalékok (ÁC)

Több tárca megosztott felelősségi területe: Ide soroljuk az érintett miniszterek gazdaságfelkészítési- és mozgósítási feladataiban meghatározott fontosabb termelési, szolgáltatási, védelmi és helyreállítási tevékenységek végrehajtásához nélkülözhetetlen anyagokat, alkatrészeket, félkész és késztermékeket, tárgyi eszközöket, a pénztartalékkészletet, valamint a speciális célú termékek különleges jogrendi időszaki beszerzését szolgáló nemesfém tartalékokat.

Az egyes tárcák felügyelete alá az alábbi ÁC készletek tartoznak:

- Vidékfejlesztési Minisztérium ÁC: mezőgazdasági- és élelmiszeripari termékek; kezelője: több gazdálkodó szervezet
- Honvédelmi Minisztérium ÁC: a Magyar Honvédségnél rendszerben tartott harc- és gépjárművek fenntartására tartalékolt alkatrészek, javító anyagok; kezelője: MH Logisztikai Ellátó Központ (MH LEK)
- Nemzetgazdasági Minisztérium Ipari ÁC: lőszer, gránát, védelmi célú műszerek, személyi légzésvédelmi eszközök, védőruhák gyártásához, továbbá a Paksi Atomerőmű Zrt. tevékenységének zavartalan működtetéséhez szükséges egyes eszközök; kezelője: több gazdálkodó szervezet
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi ÁC: főként különféle mobil hídkészletek; kezelője: KHVT Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Tartalékgazdálkodási Nonprofit Kft. (KHVT Nonprofit Kft.)
- Belügyminisztérium ÁC: a katasztrófavédelem szempontjából fontos eszközök, anyagok; kezelője: BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF).

Pénztartalékkészlet (PT)

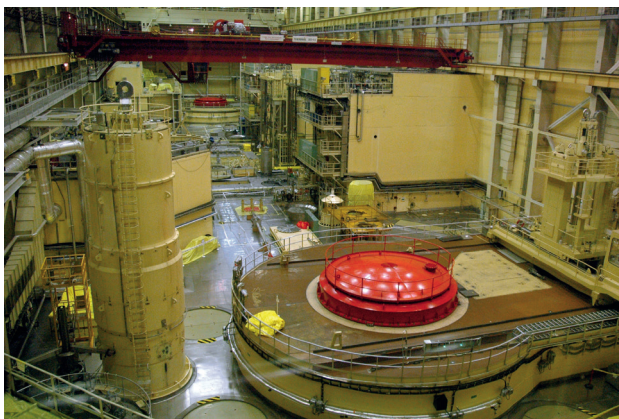
Az ország pénzforgalmának mindenkor zavartalan biztosításához szükséges bankjegytartalék.

Rögzített hadiipari kapacitások

A gazdaság védelmi célú felkészítésén belül külön csoportot képeznek a rögzített hadiipari kapacitások, amelyek fenntartása a gyártó vállalkozásokkal kötött visszerthes szerződések alapján történik. Nagy tömegben alkalmazásra kerülő, honvédelmi vagy egyéb védelmi szempontból alapvető fontosságú termékféleségek gyártására vagy javítására; változtatható volumenű vagy adott időszakban aktivizálható kapacitásra (pl. lőszergyártó kapacitás, harcjármű és vegyvédelmi eszközgyártó és karbantartó kapacitás) vonatkozik. A kapacitások folyó időszaki fenntartására a Kormány évente szerződés alapján költségvetési támogatást biztosít. A szolgáltatásra kötelezett gazdasági megfontolás és a termék előállítás vagy eltarthatósági ideje (gyártás felfuttatása maximum 180 nap) alapján dönti el, hogy a készterméket fizikailag készletezi és tárolja, vagy a készre gyártó kapacitást szerződéssel rögzíti, esetleg a kettő kombinációját alkalmazza.

A védelmi célú tartalékok fenti csoportosítását a 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet határozza meg.

A védelmi célú tartalékok mellett az utóbbi években megnőtt az ellátás-biztonsági tartalékok szerepe. A 2009-ben a földgázellátásban bekövetkezett zavarok vagy az ugyanebben az évben 2009-ben az Észak-Dunántúlon, 2013 tavaszán Északkelet-Magyarországon bekövetkezett áramkimaradás a gazdaság működésében is jelentős károkat okozott. Az *ellátás-biztonsági tartalékok* (lásd 33. ábra) válsághelyzetben a nemzetgazdaság működőképességének, valamint a közszolgáltatások minimálisan kötelező szintjének biztosítására, a lakosság szükséges mértékű ellátása érdekében készletezett, védelmi célra is igénybe vehető tartalékokat foglalják magukban.



33. ábra. A paksi atomerőmű

Forrás: www.honvedelem.hu

A védelmi célra is igénybe vehető (ellátás-biztonsági) tartalékok fő csoportjai:

- az *energetikai tartalékok* (a külön jogszabályok⁸⁷ alapján készletezett stratégiai szénhidrogén tartalék)
- az *élelmiszer, illetve mezőgazdasági intervenciós tartalékok* (a Gazdaság-biztonsági Tartalék piaci zavarelhárító hánnyada)
- a gazdasági társaságoknál tárolt, a védelemhez is igénybe vehető üzem- és üzletviteli célú *gazdálkodói biztonsági tartalékok* (pl. a létfontosságú infrastruktúra védelmének céljára készletezett tartalékok).

A fentiekkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy jelenleg nem rendezett a védelmi és az ellátás-biztonsági tartalékok közötti átjárhatóság, nem létezik jogi szabályozás a veszélyhelyzeti minimális szolgáltatás mértékére, és az ezekhez kapcsolódó, a nemzetgazdaságban meglévő tartalékok számbavételére, illetve lehetséges igénybevételük feltételeire. Ebből a szempontból a Nemzetgazdasági Minisztérium által elkészített, fentiekben már hivatkozott új védelmi tartalékolási stratégia – elfogadása esetén – hiánypótló lehetne.

A lakosság válsághelyzeti ellátása

A rendszerváltás óta az ország, a nemzetgazdaság és a társadalom jelentős átalakuláson ment keresztül. Alapvetően megváltozott a gazdaság tulajdonosi szerkezete. Az 1990-es évek eleje óta a gazdasági és a technikai fejlődés következtében korszerűsödött, nőtt a lakosság fogyasztása és módosultak a fogyasztói szokások. A lakosság válsághelyzeti ellátásának biztosítása továbbra is állami feladat maradt. Az elmúlt másfél évtized változásai szükségessé tették a különleges jogrend időszaki lakossági ellátás tervezési módszertanának korszerűsítését.

2010-ben a Nemzetgazdasági Minisztérium munkacsoportot hozott létre a tervezési módszertan korszerűsítésére. A munkacsoport megállapította⁸⁸, hogy a hatályos jogszabályi előírások nem alkalmaznak olyan egységes fogalmat, amelyre támaszkodva körülhatárolható lenne az ellátáshoz elengedhetetlenül szükséges termékkör és termékmennyiség. A kiemelt és kiegészítő termékek körét meghatározó korábbi vizsgálatok nem mutatták be a statisztikai adatok és a normák kapcsolatát, összefüggéseit. Mivel a normák meghatározása óta másfél évtized telt el, a munkacsoport indokoltan tartotta a lakosság ellátását szolgáló cikkek körének és normáinak felülvizsgálatát és azok hivatalos statisztikai adatokkal való kapcsolatának bemutatását. Javasolta továbbá, hogy a jogszabályok módosítása, a koncepciók megalkotása és korszerűsítése során a továbbiakban már azonos fogalommal történjen a minősített időszaki lakossági ellátás keretében biztosítandó feladatok előírása.

A 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet alapján a gazdaságmozgósításhoz kapcsolódó alapfeladatok között jelenik meg a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel, valamint köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásának biztosítása. Ennek tervezése – a kiemelt fogyasztási cikkekre vonatkozóan – alapvetően a megyei védelmi bizottságoknál folyik, az ágazati tervező szervek (illetve a központi tervező szerv) csak a területi ellátatlansági esetekben kapcsolódnak be a tervezési folyamatba, mivel a jelenlegi ismeretek alapján – a kereskedelem lehetőségei és jelentős árukészlete figyelembevételével – a lakosság ellátottsága a 90%-hoz közelít.⁸⁹

Megváltozik a helyzet, ha – egy válsághelyzetben – a kereskedelem korlátozásával kell számolni. Ha a megyén belül csak a termelő és szolgáltató kapacitásokat vesszük számba, akkor a megyei védelmi bizottságok hatáskörében a 21 kiemelt és kiegészítő termékcsoport vonatkozásában megyénként átlagosan 7–8 termékből teljesen kielégíthető a lakossági szükséglet, míg 11–14 termék előállítására egyáltalán nincs megfelelő kapacitás a megyében.⁹⁰ A kiemelt cikkek esetében zömében (egy-egy termék kivételével) megvan a termelő kapacitás, a kiegészítő termékekből azonban szinte egyik megyében sincs gyártás. Ez utóbbiak esetében központi elosztást kell tervezni.

Bonyolítja a tervezés módszertanát és hatékonyságát a szolgáltatók központjainak, telephelyeinek, raktárainak eltérő területi (regionális, országos) elosztottsága. A nagy üzletláncok termékazonosítási rendszerei nem feleltek meg a tervezési nómenklatúra tételeinek. A tervezéshez irányadónak használt kiemelt és kiegészítő cikkek jegyzéke és normáinak felülvizsgálata szükséges, mivel megállapításuk óta több mint egy évtized eltelt.

Míg korábban a tervező közvetlenül számolhatott a helyi szolgáltatók kapacitásával, úgy egy nemzetközi ellátó lánc sokszor egységes készletgazdálkodási rendszerén alapuló felfogása nem teszi lehetővé az egyes cikkek szerinti területi igények tényleges összesítését, és a globális kielégítő képesség ellenőrzését. A kereskedelmi üzletláncok még nincsenek megfelelően bevonva a lakossági ellátás feladatkörébe. Ezt indokolná az a körülmény, hogy az iparszerű élelmiszertermelés már nem lokális, hanem regionális szinten történik, és a régióhatárok gyakran az országhatárokon is túllépnek.

A nagy szállítókkal történő egyeztetéseknél a lakossági szükségletek tervezésében nem elégséges a központi tervezői szint szerepe. A piaci kielégítési formák előtérbe kerülése maga után vonja az adatszolgáltatási, nyilvántartási rendszer átalakítását is, és a rendelkezésre álló pénzügyi források feletti gyors rendelkezési képesség megteremtése is az új eszközrendszer részét képezi. A módosult ellátási formák hatnak a közlekedési infrastruktúra biztosításának követelményeire is (például a nagyobb távolságra vonatkozó szállítási igények súlya növekedett).

A nagy ellátó láncok igénybevétele, az elosztó raktárak regionális vagy országos elhelyezkedése, a globális kereskedelem lehetőségeinek kihasználása az alkalmazandó eszközrendszerben jelentős hangsúlyeltolódást jelent. Egyes individuális termelőhelyek megtartása mellett fontossá válnak az ellátó (kereskedelmi és beszállítói) lánc működési feltételei, illetve a szállítás fenntarthatósága, s ez túlléphet az eddigi területi határokon. Új, kezelendő helyzetet jelent egyes termékeknél az ellátás külföldi forrásokra alapozása (a hazai termelői kapacitások megszűnése miatt). A tervezésnél gondot jelent, hogy a kereskedelmi üzletláncok telephelyei gyakran megtagadják az adatszolgáltatást.

A kereskedelmi láncok fejlődése, valamint az azokat kiszolgáló nagykereskedelmi raktárhálózatok és logisztikai központok térhódítása ráirányítja a figyelmet arra a kihasználatlan lehetőségre, amelyet a kereskedelmi ágazat a lakosság válsághelyzeti ellátásában a közeljövőben betölthet. Az alapvető cikkekből tárolt kereskedelmi készletek megýenként/régióként jelentős szóródást mutatnak ugyan, de összességében megfelelnek az ellátás folyamatos biztosításának, és lehetőséget adnak a helyi jellegű válsághelyzetek idejére az ellátás garantálásához. Mindezek mellett nem mellőzhető továbbra sem az igényeknek a folyó termelésből történő kielégítése.

Befogadó Nemzeti Támogatás

A Befogadó Nemzeti Támogatás (továbbiakban: BNT) a katonai szervezetek logisztikai támogatásának formája, a logisztikai szükségletek kielégítésének forrása. A befogadó nemzeti támogatás a befogadó nemzet által, békeidőszakban, illetve válság vagy háború esetén a befogadó nemzet területén elhelyezkedő, illetve átvonuló szövetséges erők és a NATO-szervezetek számára nyújtott polgári és katonai segítség (NATO AJP–4.5 A).

A segítségnyújtás alapja, a NATO-szövetségből vagy a fogadó nemzet, valamint a fogadó nemzet területén erőket működtető NATO-szervezetek és nemzetek közötti két-, vagy többoldalú megállapodásokból (SOFA) származó kötelezettségvállalás. A BNT teljesítése legtöbb esetben a nemzetek kormányai közötti megállapodásokon alapuló polgári- és katonai segítségnyújtás, a katonai szervezetek logisztikai szükségleteinek kielégítése céljából. A BNT keretén belül a felek megállapodásának megfelelő logisztikai támogatás valósul meg a fogadó nemzet részéről, a támogatott katonai szervezetek irányába. A BNT általában nem teljes körű, a logisztikai szükségleteknek csak egy meghatározott körét elégítik ki ezzel a módszerrel. A BNT mellett általában a küldő nemzetek saját nemzeti támogató rendszerei, illetve a szövetségesek többnemzeti integrált logisztikai szervezetei is működnek.

A BNT megtervezése, megszervezése, előkészítése és végrehajtása mind a civil szervek, mind a katonai vezetés kiemelt feladata, amelynek sikeres végrehajtása szoros együttműködést feltételez a végrehajtó szervezetek között. A BNT-nek biztosítania kell a hazánkon átvonuló erők, valamint a hazai területen folyó kollektív védelmi művelet érdekében beérkező szövetséges erők fogadását, és a szerződésekben rögzített nemzeti civil és katonai erőforrások rendelkezésre bocsátását. A BNT civil szervekre vonatkozó konkrét feladatait az illetékes minisztériumok, valamint a fővárosi és a megyei védelmi bizottságok tervei tartalmazzák.

A befogadó nemzeti támogatás igényeinek főbb típusai:

a) Adminisztratív igények

- a beléptetéssel kapcsolatban határrendészeti feladatok ellátása
- vámügyek intézése
- biztonsági előírások betartása
- környezetvédelmi követelmények érvényesítése.

b) Nemzetgazdasági igények

- közlekedési infrastruktúra igénybevétele
- távközlési infrastruktúra igénybevétele
- fogadó létesítmények (repülőterek, vasúti kirakó állomások, kikötők) használata
- elhelyezkedésre alkalmas területek, létesítmények bérlése
- romlandó élelmiszerek megvásárlása (kenyér, hús, gyümölcs, zöldség stb.)
- víz (ivóvíz és ipari víz), illetve üdítőitalok beszerzése

- különféle szolgáltatások igénybevétele
 - polgári munkaerő alkalmazása.
- c) Katonai igények
- közreműködés az erők fogadásában
 - mozgásbiztosítás és forgalomszervezés (esetleg forgalomszabályozás)
 - útvonal biztosítása a katonai gépjárműoszlopok közlekedéséhez, egységes jelzések használata
 - laktanyai szabad kapacitások (elhelyezés, tárolás, kiképzési objektumok) rendelkezésre bocsátása
 - lő- és gyakorlóterek használata, területek átadása az összpontosítások érdekében
 - katonai repülőterek igénybevétele
 - üres katonai objektumok átadása
 - javító bázisok szolgáltatásainak igénybevétele
 - honvédségi egészségügyi és üdültetési létesítmények szabad kapacitásainak lekötése, katonai egészségügyi ellátás igénybevétele
 - összekötő tiszti állomány biztosítása az együttműködés és a koordináció zavartalansága érdekében
 - katonai szabványos térképek biztosítása
 - naprakész logisztikai adatbázis fenntartása, abból megbízható információk szolgáltatása az ellátási forrásokról, közlekedési és híradó infrastruktúráról, az elhelyezési és tároló létesítményekről.

A befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről szóló 176/2003. (X. 28.) Korm. rendelet szabályozta a BNT hazai feladatrendszerét és létrehozta a több minisztérium hatáskörét érintő feladatok koordinációja érdekében – a HM Védelmi Hivatal titkársági felelőssége mellett – a BNT Tárcaközi Tervező Bizottságot (BNT TTB). A BNT TTB évente tartott rendes ülésein áttekintette a BNT-vel kapcsolatos feladatokat, egységes, elvi szakmai iránymutatásokat adott a tárcák részére, illetve összehangolta a BNT kormányzati szintű feladatait. 2010 márciusától – az 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet megjelenésekor – a BNT TTB megszűnt. A BNT kormányzati szintű felkészítési feladatait az évente kiadásra kerülő, a „*Védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló kormányhatározat*” tartalmazza, ennek megfelelően a szükséges koordináció megvalósul.

2010-ben hatályba lépett a BNT részletes kormányzati feladatairól szóló 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet. A jogszabály olyan új szemléletű szabályozási rendszert vezetett be, ahol a BNT elsősorban a vállalkozásokkal kötött visszterhes szerződések formájában valósul meg, amely mellett a hatósági úton alkalmazott gazdasági-anyagi szolgáltatás teljesítésére való kötelezés csak kivételes, kiegészítő jellegű megoldás lehet, amennyiben szerződések útján a támogatás nem biztosítható.

A Befogadó Nemzeti Támogatás fogalmköre, tartalma és feladatrendszere része a kormányzati szinttől induló és az ágazati, illetve területi szintig ter-

jedő jogszabályalkotásnak, valamint a hatályos biztonság- és védelempolitikai dokumentumoknak. A BNT tervezés célja, hogy a szövetségi műveletek támogatása érdekében bejelentett igények és felajánlások szerint a kölcsönösen aláírt Megállapodásokra alapozott szerződések megkötésével mobilizálják azokat a szabad erőforrásokat, amelyek különböző helyzetekben biztosítják a szövetségesek támogatását.

A BNT tervezésében és végrehajtásában érintett felsőszintű államigazgatási szervek (minisztériumok, országos hatáskörű szervek és központi hivatalok) feladatai a következők:

- felelősek a BNT hatáskörükbe tartozó feladatainak tervezéséért és végrehajtásának megszervezéséért
- meghatározzák a BNT ágazati feladatait és az ezzel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségeket
- kijelölik az irányításuk alá tartozó önálló szervezeteket, valamint ezek területi szerveit az ágazati feladatok végrehajtására
- ágazati hatáskörben kijelölik az országos vagy regionális szinten a főbb szolgáltatásra kötelezetteket, meghatározzák feladataikat és erről az illetékes fővárosi, megyei védelmi bizottságokat tájékoztatják
- összegyűjtik és továbbítják a BNT tervezéséhez szükséges adatokat.

A BNT tervezésében és végrehajtásában érintett fővárosi és megyei védelmi bizottságok feladatai az alábbiak:

- összehangolják, irányítják a BNT területi szintű feladatait
- kijelölik a BNT végrehajtásához szükséges erőforrásokat és szolgáltatásokat, valamint a szolgáltatásra kötelezetteket
- hatáskörükben koordinálják a közigazgatási szervek, a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek, valamint a küldő nemzetek fegyveres erőinek területi szintű együttműködését.

A fővárosi és megyei védelmi bizottságok a BNT végrehajtási időszakában Koordinációs Bizottságot működtetnek.

A NATO haderő-fejlesztési követelményeinek megfelelően (FG 4256) a BNT Képesség Katalógus első kiadását 2005-ben megküldték az érintett NATO parancsnokságok logisztikai vezető szervezeteihez. Időközben a hivatkozott célkitűzés és ezzel együttesen a közvetlen ez irányú NATO BNT követelmény is megszűnt. A BNT TTB döntésének megfelelően – a HM Védelmi Hivatal felelőssége mellett – a korábban kidolgozott katalógust nemzeti szinten megőrizték.

A BNT Képesség Katalógus célja a NATO-vezetésű műveletekben részt vevő, küldő nemzetek és a NATO-szervek BNT tervezői számára – kezdeti tervezési eszközként – átfogó képet adni Magyarország BNT képességeiről. A BNT Képesség Katalógus tartalmazza az erők fogadása, összpontosítása, az alkalmazási körzetbe való mozgása, ellátása és alkalmazása támogatásához igénybe vehető nemzetgazdasági- és katonai kapacitásokat. Minden egyes művelet

és/vagy gyakorlat végrehajtása szempontjából, a BNT képességeinek (kapacitásainak) igénybevétele a BNT megállapodások – az Egyetértési Nyilatkozat, a Technikai Megállapodás és az Összhaderőnemi Végrehajtási Megállapodás – tárgyát képezi. A BNT nyújtását rögzítő dokumentumokban foglaltak végrehajtását kormányzati szintű garancia szavatolja.

A műveleti hatékonyság, eredményesség; a biztonság, valamint az erőforrásokért való versengés elkerülése miatt létfontosságú a BNT tervezésének és végrehajtásának koordinációja a NATO, a Küldő Nemzetek és Magyarország illetékes szervei között. A Képesség Katalógus lehetővé teszi a nyújtható támogatás kezdeti mennyiségi és minőségi felmérését, továbbá a tárgyalások megkezdését a BNT megállapodások megkötésére.

A Képesség Katalógus alapján az anyagi készletek és a szolgáltatások magukban foglalják:

- valamennyi anyagosztályt (a NATO-elvek szerint)
- az elszállásolást, az ideiglenes elhelyezést
- a személyi állomány, az anyagi készletek és az eszközök szállítását, valamint a kapcsolódó közlekedési támogatás feladatait
- a hírközlési-, az egészségügyi- és a tárolási szolgáltatásokat
- a polgári- és katonai létesítmények, az infrastruktúra ideiglenes igénybe vételét
- a gyakorlótéri létesítményeket és szolgáltatásokat
- a javító-, karbantartó-, valamint a repülőtéri- és folyami kikötői szolgáltatásokat.

Magyarország a BNT végrehajtása során képes:

- a légi úton, szárazföldön (közúton és vasúton), valamint vízi úton érkező szövetségeseink fogadására
- a szövetségesek mozgásának koordinálására (Nemzeti Mozgásirányító Központ) és mozgásának biztosítására (katonai műszaki erők és a katasztrófaelhárítás erői), valamint az alapvető forgalomirányítási és szállítmánykísérési feladatok megoldására (rendőri és katonai erők)
- a szövetséges csapatok elhelyezésére; felkészülésük, kiképzésük, pihentetésük és rekreációs tevékenységük szolgáltatásokkal történő biztosítására
- ellátási-, javítási és egyéb szolgáltatásaink nyújtására (Közel 100 nemzetgazdasági szervezet NATO-minősítést szerzett és a biztonsági előírások szempontjából is megfelel a feltételeknek. A várható igények ismeretében stratégiai ellátási cikkekből a nemzetgazdaság részére nem jelent gondot a szerződéses alapon történő teljesítés.)
- polgári és katonai téren a legszélesebb körű együttműködésre
- szövetségeseinket ellátni a vonatkozó NATO-szabvány szerinti (STANAG), angol feliratozású térképekkel
- a hírközlési és informatikai támogatás nyújtására
- az egészségügyi és járványvédelmi támogatás biztosítására.

Összefoglalás

Napjainkra alapvetően megváltoztak a nemzetközi biztonságpolitikai és katonai erőviszonyok, minimálisra csökkent egy hazánkat érintő globális háború lehetősége. Alapjaiban változtak meg a korszerű hadviselésre vonatkozó nézetek, azok honvédelmi és biztonságpolitikai aspektusai, valamint a katonai műveletekkel kapcsolatos elméletek és gyakorlati igények. Ennek következtében a reagáló erők igényeinek kielégítése mellett biztosítani kell a közigazgatás, a közszolgáltatási rendszerek és a nemzetgazdaság működését, valamint tartósan gondoskodni kell a lakosság ellátásához szükséges alapvető létfenntartási cikkekről, rendelkezni kell a válsághelyzetek kezeléséhez szükséges képességekkel, valamint az ezek megvalósításához szükséges megfelelő mennyiségű tartalék erőforrással.

A hatályos jogszabályok (Magyarország Alaptörvénye, a honvédelmi törvény és annak végrehajtási rendelete⁹¹⁾) meghatározzák a Magyar Honvédség, valamint a honvédelemben közreműködő szervezetek béke és különleges jogrendi időszaki feladatait, jog- és hatásköreit, az irányítás és a vezetés rendjét. Azonban a felsorolt szabályzók nem gondoskodnak a működési feltételek biztosításához szükséges finanszírozás átfogó rendszeréről. A gazdaságbiztonsági rendszer megfelelő működéséhez szükséges emberi, anyagi, pénzügyi feltételek megteremtése a későbbiekben megjelenő, gazdaságbiztonságról szóló törvény legfőbb célkiűzése.

*Dr. Muha Lajos mérnök alezredes, főiskolai tanár,
Nemzeti Közföldügyi Eöyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar,
Informatikai és Elektronikai Hadvédelés Tanszék*

*Zala Mihály vezérőrnagy,
a Nemzeti Biztonsági Felügyelet elnöke*

*Frész Ferenc,
a Nemzeti Biztonsági Felügyelet Kibervédelmi Központ vezetője*

*Mádi-Nátor Anett,
a Nemzeti Biztonsági Felügyelet oktatási vezetője*

*Birkás Bence,
a Nemzeti Infokommunikációs Zrt. Hálózathadvédelmi Osztály vezető szakértője*

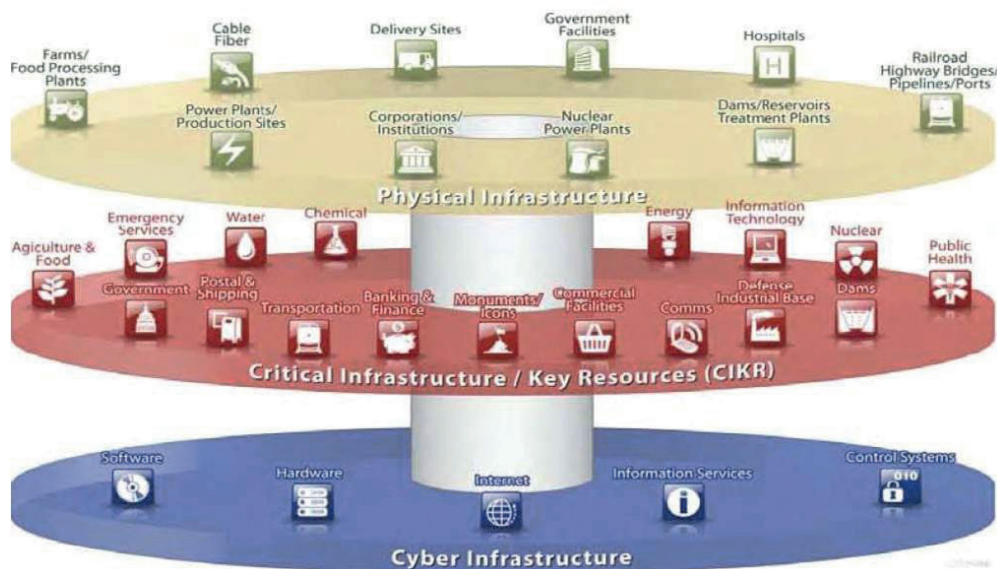
ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS A KIBERVÉDELEMBEN

Kiberfenyegetések – kibervédelem

Az információs forradalom hatásai globálisak és kétségkívül számos előnnyel járnak, azonban az árnyoldalai is rövid időn belül megmutatkoztak. Az információs technológiától való függőségünk miatt sérülékennyé váltunk. „A modern állam, annak minden szervezete és polgára kiszolgáltatottá vált a számítógépekből, kommunikációs eszközökből és automata rendszerekből álló bonyolult, többszörösen összetett információs infrastruktúrának. Napjainkban ezen eszközök nélkül életünk elképzelhetlenné vált. Vezetékes és mobiltelefonon tartjuk szeretteinkkel a kapcsolatot. Ha pénzre van szükségünk a bankjegykiadó automatához (ATM) fordulunk, amelynek a lényege egy személyi számítógép, ami vezetékes telefonvonalon keresztül a bankunk vagy az elszámoló központ számítógépére csatlakozik, és digitális kommunikációjuk dönti el, hogy kaphatunk-e készpénzt az automatából vagy sem. Munkahelyünkön a munkánkhoz szükséges adatok jelentős részét számítógépen tároljuk, a legtöbb esetben már nem is a saját asztali számítógépünkön, hanem távol, néha több száz vagy ezer kilométerre lévő központi számítógépeken. Ezek a számítógépeken tárolt adatok teszi lehetővé, hogy például a villamosenergia-szolgáltatónk átlássa, hol mennyi áramra van szükség és honnét tudja azt beszerezni. Ha ezekben a rendszerekben bárhol, bármilyen hiba adódik, máris elindul egy dominóhatás. Villamos energia nélkül más számítógépek is leállnak, sötétség lesz, de még hideg is, mert az elektromosan vezérelt gázfűtésünk is leáll. Ha nem működnek a bankjegykiadó automaták, akkor még a vésztartalék petróleumlámpával világító üzletben sem tudjuk alapvető létszükségleti cikkeinket beszerezni. Ez olyan káoszba torkollhat, amelynek kimenetele nehezen jósolható meg.

Tudomásul kell vennünk, hogy információs rendszereink és hálózataink egyre gyakrabban szembesülnek az igen sokféle forrásból származó biztonsági fenyegetéssel, többek között gazdasági hírszerzéssel, ipari kémkedéssel, számítógépes csalással, szabotázzsal, vandalizmussal, tűzzel vagy árvízzel. A szándékos károkozások olyan formái, mint a számítógépvírusok, a számítógépes betörések vagy a szolgáltatás megtagadásra vezető támadások egyre gyakoribbá, általánosabbá válnak, ugyanakkor ezek egyre vakmerőbbek és egyre bonyolultabbak is.”⁹²

Az internet az információs társadalmak alapvető infrastruktúrájává válik, és így az informatikai jellegű támadások megvalósítása is áttevődött az internetre, amely lehetővé teszi a nagy távolságokról történő támadásokat, viszonylagos anonimitást és védelmet biztosítva az elkövető számára.⁹³ Ezért is jelent folyamatosan növekvő fenyegetést sérülékeny információs rendszereinkre a hadviselés egy új formája, amelyet kiberműveleteknek⁹⁴ neveznek, de még inkább a békeidőkben is állandóan fenyegető terrorizmus számítógépes változata, a kiberterrorizmus. A különböző információs infrastruktúrák, eszközök és szolgáltatások egymásra épülnek és egymástól függenek (lásd 34. ábra⁹⁵), bármelyik megsemmisülése vagy sérülése a társadalom széles rétegeit érinti. A modern gazdasági berendezkedés mellett a társadalom nincs felkészülve arra, hogy a kiesett infrastruktúrák, eszközök vagy szolgáltatások nélkül működjön, így ezeket – egyértelműen – védeni kell.



34. ábra. A kibertér részei

Forrás: Cyberspace Operations – Air Force Doctrine Document 3–12, 2010, USAF

„Az internet alapú támadások sajátos jellegei önmaguk megmagyarázzák azoknak gyakoriságát és hatását. Az internet lehetővé teszi a nagy távolságokról történő támadásokat, amely magasabb fokú anonimitást és védelmet biztosít az elkövető számára. Ez a sajátosság csökkentette a jogszabályok hatékonyságát is. Számos esetben a támadásokat a nemzeti határokon túlról intézik. Más informatikai jellegű támadásokhoz hasonlóan, az internetes támadások során is gyakran használják fel a számítógépeket bizonyos eljárások automatikus ismétlésére, mint például a szótáralapú keresőprogramok jelszavak feltörésére vagy vírusok, amelyek korlátlanul replikálják önmagukat. Ez a sajátosság kiegészítheti az egyén szakértelmét globális kihatással járó infrastruktúra megtámadására is. Ilyen esetben a bekövetkezett hatás nincs összefüggésben a támadó rendelkezésére álló erőforrásokkal. Figyelembe veendő, hogy az előre megírt, automatizált támadási eszközök egyre szélesebb körben elérhetőek az interneten, és olyan személyek által is használhatóvá válnak, akik nincsenek tisztában magával az eszközzel vagy a hatásukkal.”

Az átfogó kibervédelem szükségességét mi sem mutatja jobban, mint az a tény, hogy a bűnözői körök kiberbűnözésből⁹⁶ származó nyeresége 2012-ben meghaladta a 400 milliárd dollárt. Ez a szám magasabb, mint a drogkereskedelemből származó „bevétel”. Napjainkban több mint 5 milliárd eszköz van az internetes hálózatra csatlakoztatva, amit mintegy 2,7 milliárd felhasználó használ nap mint nap a kibertérben⁹⁷. Az adatok nem megfelelő védelme jelenleg azt eredményezi, hogy több mint 300 millió felhasználói adatrekord kompromittálódik egy évben, a visszaélésre szakosodott támadók naponta csaknem egymillió felhasználó adatával élnek vissza.

A világ vezető országainak kormányai – legalább tíz éves lemaradás mellett – két-három évvel ezelőtt értették meg azt, hogy ha nem lépnek fel hatékonyabban a kibertér biztonságának megteremtése érdekében, akkor a kibertér nyújtotta üzleti előnyök elvesztése mellett a magánszféra és a nemzeti érdekérvényesítés biztonsága, valamint a létfontosságú infrastruktúrák működése is veszélybe kerül a jövőben.

Ennek egyik sokat emlegetett példjaként az információbiztonsági szakma Észtország Oroszország általi 2007-es számítógépes támadását szokta felhozni⁹⁸, amikor is orosz hackerek túlterheléses támadásokkal megbénították Észtország kormányzati és pénzügyi rendszereit, ezzel szinte polgárháborús helyzetet okozva az országban. Ennek kapcsán jelentek meg a kiberháború, a kiberhadsereg, a kiberkatona elnevezések és szerte a világban elkezdtek kiberbiztonságról beszélni.

De az észt példa nem egyedülálló. Az elmúlt évek alatt világszerte megsokszorozódtak az egyes országok létfontosságú infrastruktúráit, nagy üzleti vállalkozásait érintő kibertámadások. Az eddig biztonságosnak hitt ipari áramszolgáltató, közlekedésirányító és egyéb létfontosságú rendszerekről, valamint az üzleti és szórakoztató szolgáltatásokról sorban derülnek ki, hogy sérülékenyek az informatikai támadásokkal szemben:

- 2001: 400 000 kaliforniai háztartás maradt két napra áram nélkül egy szervert ért támadás miatt
- 2003: egy féregvírus bénított meg egy ohioi atomerőművet
- 2005: egy amerikai gátrendszerbe betörő hacker tévesztette meg a mérőműszereket, amelynek hatására több millió liter vizet eresztett le a rendszer
- 2009: az egyik amerikai áramellátót ért kibertámadás leállította a teljes áramellátó rendszert
- 2009: a pennsylvaniai Harrisburg vízüzemének irányítását vette át egy hacker az egyik dolgozó laptopjára behatolva (Ez a negyedik támadás volt a rendszer ellen négy éven belül. A támadó ezt az üzenetet hagyta: „Úgy hatolok be a szerveretekbe, ahogy ti Irakba.”)
- 2009 vége: az Itaipu erőmű, amely Brazília áramellátásának 20%-át és Paraguay teljes áramellátását biztosítja, hirtelen leállt (Mindez 48 órával az után, hogy a televízió nyilvánosságra hozta, hogy két korábbi, 2005-ös és 2007-es áramkimaradás oka hackerek támadása volt, és 24 órával az után, hogy a brazil kormány nyilvánosan tagadta, hogy hackereknek bármilyen köze lenne az ügghöz.)
- 2011 márciusa: az *Epsilon* nevű marketing adatbányászattal foglalkozó cég számítógépes rendszerét törték föl hackerek (A feltört rendszer évente 40 milliárd elektronikus levelet küld. A betörők több ügyfél személyes adataihoz jutottak hozzá.)
- 2011. április vége: a *Sony Playstation* rendszeréből összesen 100 millió bankkártya- és személyes adatot vittek el hackerek (A cég kára több milliárd dollár volt. A Sony online szolgáltatása több hétig nem működött.)
- 2011 májusa: a *Citibank (Citigroup)* rendszeréből szerezték meg hackerek 200 000 ügyfél személyes adatait, egy egyszerű weboldalon keresztüli behatolással
- 2011 júniusa: feltörték az IMF weboldalát

Az utóbbi években nem csak hackertámadások, de gyaníthatóan államilag szponzorált kiberkémkedési kampányok is zajlanak a számítógépes rendszerekben keresztül. Így például az amerikai kiberhadsereg, a *US Cyber Command* irányítója, Keith Alexander tábornok friss becslése szerint a *Pentagon* számítógépes rendszereit naponta 250 000 alkalommal próbálják feltörni. Az iráni atomprogramot megbénító, feltehetően az USA és Izrael által készített számítógépes vírus, a *Stuxnet* egy új fejezetet nyitott az informatikai- és szolgáltató rendszereket (pl. víz- és áramellátás, közlekedés, bankszektor) érintő fenyegetettségek történetében, amelyre a világ országai egyértelmű intézkedéseket hoztak. Irán és Kína hackerekből álló, elsősorban kémkedésre és szabotázsra kiképzett kiberhadsereget épített. Hasonló modellt követ Észak-Korea, amelyről a napokban szivárgott ki, hogy 3000 fős hackerkommandót foglalkoztat, akik ipari és katonai titkok illegális megszerzésére és a célországok létfontosságú infrastruktúráinak számítógépes rendszereihez történő illetékte-

len hozzáférésre kaptak kiképzést. Ezzel a kiberhadviselés nem nyílt, hanem ún. „kiber-hidegháborús” formát öltött az országok között, az internetes forgalom állami megrendelésre történő lehallgatásáról szóló hírek napjaink mindennapos olvasmányává váltak.

A veszélyt felismerve az Amerikai Egyesült Államok *US Cyber Command* névre hallgató, az USA kiberterének védelmét ellátó, 1000 fős hadseregét 2010 végére teljes létszámmal aktivizálta. Az Európai Parlament határozata alapján 2012-től az EU olyan operatív szervezetet hoz létre, amely a nagy európai informatikai rendszerek felügyeletével foglalkozik majd az észtországi Tallinnban, ahol a NATO-tagországok védelmét összehangoló és kutató Kibervédelmi Központ jelenleg is működik. Észtországban 2011 elején önkéntes kiberhadsereg alakult a számítógépes rendszerek védelmére. Anglia kiberfegyver-fejlesztési programot indított, Németország pedig 2011 júniusában jelentette be, hogy kibervédelmi központot hozott létre Bonnban. (lásd 35. ábra)



35. ábra. A kibervédelem jövője

(Forrás: <http://news.softpedia.com/news/US-Air-Force-Progress-Has-Been-Made-in-Cybersecurity-265156.shtml>)

Az a kettősség, ami az országok kibervédekezési és kibertámadási potenciáljának a folyamatos fejlesztését jellemzi, még nehezebb helyzetet fog teremteni a következő tíz évben. Egyes kimutatások szerint a kibertér növekedése egyre gyorsabb ütemben eredményezi azt, hogy 2020-ra már 50 milliárd eszköz és mintegy 7 milliárd előfizető lesz összekapcsolva a világhálón. Az eszközök között csaknem 10 milliárd mobileszköz lesz, ami a jelenlegi teljes összekapcsolt eszközállomány duplája. Mindez elképesztő kihívást jelent a kibertér biztonságával foglalkozó szakemberek és a kibertér biztonságát kontrollálni kívánó

kormányok számára. A cél mégis az, hogy a biztonság megteremtésével egy stabil, kiszámítható erőforrást legyünk képesek használni a gazdasági, társadalmi, kormányzati folyamataink támogatására.

Jelenleg hazánkban egyetlen kormányzati szervezet sem rendelkezik a válsághelyzetek megoldásához szükséges összes információval, megfelelő személyi állománnyal és technikai eszközzel. Ezért a kiberfenyegetések megválaszolása, a „megelőzés és korai figyelmeztetés – észlelés – reagálás – eseménykezelés” feladatainak⁹⁹ megoldása csak jól koordinált, a fegyveres és rendvédelmi szervek, a közigazgatás és civilek (mindenki, aki nem tartozik az előzőekbe) együttes, összehangolt részvételével valósulhat meg. Ez az átfogó megközelítés (*comprehensive approach*), amelynek célja az erőforrások koordinált és hatékony felhasználása a kiberbiztonság megteremtése érdekében.

A kibervédelem számos feladatot ró a Magyar Honvédségre, a Katasztrófavédelemre, de számos más szereplő is van ezen a téren. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet kibervédelmi kapcsolati pontként koordinálja a NATO és Magyarország közös kibervédelmi munkáját. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, mint a kormányzati eseménykezelő központ üzemeltetője az elektronikus információs rendszerek, az internet biztonsági eseményeinek figyelését, kezelését végzi. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat törvényben rögzített feladata, hogy információkat gyűjt a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységről. Emellett megjelennek olyan civil szervezetek is, amelyek önként vállalnának feladatot hazánk kibervédelmében. A HM Védelmi Hivatal, mint az átfogó megközelítés program hazai irányítója, igyekszik – sok más védelmi igazgatási feladata mellett – előmozdítani a kibervédelmi tevékenység összkormányzati, valamennyi érintett fél bevonásával megvalósuló végrehajtását.

A kiberbiztonság helyzete Magyarországon

Magyarország jelenlegi „kiberhelyzete” semmivel nem rosszabb vagy jobb, mint a többi országé. Kijelenthetjük, hogy ugyanolyan, tehát egységesen rossz.

A külső, internetes hálózatok 60%-a olyan sérülékeny, hogy egy rosszindulatú internetes felhasználó – nem egészen egy hét leforgása alatt – képes teljes jogosultságot szerezni a belső hálózatok felett is. A belső hálózatok kitettsége 100%-os, nincs olyan számítógépes hálózat ma Magyarországon, amit egy rosszindulatú belső felhasználó ne lenne képes teljes egészében kompromittálni. Az egészségügyi adatbázisaink, a létfontosságú információs infrastruktúráink, a nemzeti adatvagyonot kezelő rendszereink oly mértékben kitettek egy-egy célzott támadásnak, hogy az esetlegesen elszenvedhető kár a legmagasabb mértékű. Ott tartunk, hogy egy létfontosságú infrastruktúrát érő esetleges kibertámadás fizikai katasztrófhelyzetet eredményezhet a jövőben, amennyiben nem teszünk semmit ennek megakadályozására.

A 2012-es nemzetközi szakértői felmérések alapján Magyarország a hatodik az automatizált kibertámadásokat indító, kártékony webszervereket hosztoló országok listáján és a harmadik helyet foglalja el a legmagasabb arányú internetes letöltéseket tekintve, az európai uniós országok körében. Hazánk a negyedik a legtöbb adathalászati tevékenységet indító EU-s tagországok közül.

A kormányzati és létfontosságú infrastruktúránk informatikai hálózatának védelme oly mértékben gyenge, hogy egy-egy tényleges kibertámadást csak akkor érzékel, ha a rendszerben valami lelassul vagy leáll. Nincs megfelelő jelzőrendszer, az üzemeltetők a legritkább esetben képesek beavatkozni. Nincs egységes incidenskezelés, nincs reagáló képesség az informatikai rendszereket érintő támadásokra.

Hazánk számára is létfontosságú, hogy mindezen változtatni tudjon, ehhez viszont a szektorok összefogása elengedhetetlen. Nem csak az információbiztonságban, de a fizikai védelemben egyaránt. Az informatika megkerülhetetlenül szötte át a mindennapjainkat az elmúlt 30 évben, így az informatikai rendszereinkben kezelt információink védelme párhuzamos folyamat kell legyen a rendszereink, erőforrásaink, területeink fizikai védelmével. Átfogó megközelítés kell. Azonban ebben az ún. „átfogó megközelítés” megoldásban az egyéni érdekek sorra a közös érdek fölé helyeződnek.

Egy-egy adott szükséghelyzet, katasztrófa helyzet kezelésekor a szervezetek, vezetők, végrehajtók a saját érdekeiket képviselik elsősorban. A hataloméhetség, a pénzszerezés és a pozíciók megtartásának kényszeressége, valamint a fettegazdaság az információbiztonság fejlődésének gátjai; a vezetők, döntéshozók digitális analfabetizmusa pedig, valljuk be őszintén, az érdektelenség, értetlenség fő okozója. A válságok kezelői, kiemelve a számítógépes rendszerek összeomlását követő vizsgálatokat, hivatalosan „öntömjénező” üzemmódban készítik el jelentéseiket, amik olyan nyelvezettel íródnak, amiket a vezetők nem értenek. A világ politikusait, a sajátjainkat is beleértve, csak az érdekli, hogy a problémák elhárulnak, így minden bizonnyal mindenki jól végzi a dolgát. Ez persze nincs így.

Azt azonban kijelenthetjük, hogy Magyarország nem nézi tétlenül a kialakult helyzetet, valójában ki-ki a maga módján sokat tett eddig is, a hazai szakemberek pedig a kiberbiztonság egyik vezető szakértőjévé válhattak az elmúlt években, nemzetközi szinten is. Meg kell erősítenünk az információs rendszereink biztonságát, fel kell számolnunk a védelmi rendszerek hiányosságait, egységes szabályokat kell alkotnunk és azokat be is kell tartatnunk ahhoz, hogy a hazai szakemberek kiemelkedő információbiztonsági, kibervédelmi szak tudását végre a kormányzati rendszereink, létfontosságú infrastruktúránk, nemzeti adatvagyonunk védelme érdekében, valamint a szövetségi (NATO, EU) munkában is kamatoztathassuk. Rengeteg feladat vár még ránk, de a folyamat elkezdődött.

Új nemzeti kibervédelem

Az Európai Unió miniszterei 2001. november 23-án, Budapesten írták alá a nemzetközi számítógépes bűnözés elleni egyezményt, amely többek között tiltja a gyermekpornográfia, valamint a rasszista és idegengyűlölő nézetek terjesztését. A közösség a nemzetközi kiberbűnüldözés jogi problémáira reagált az egyezménnyel, lehetővé téve a számítógépes bűnözéssel gyanúsítottak kiadatását is. Az ún. „Budapesti Egyezmény” úttörő a maga módján, de kizárólag a kiberbűnözés elleni harc eszközeként szánták. Az elmúlt 12 év ezt a cél- és eszközrendszert jóval túlhaladta.

A Budapesti Egyezményt elfogadása óta Magyarországgal együtt összesen 32 ország ratifikálta, hozzájárulva ezzel a számítógépes bűnözés elleni harchoz, valamint a kapacitások bővítéséhez, a képzésekhez és a köz- és magánszféra közötti együttműködéshez Európában. A szervezett bűnözés, és ezen belül a számítógépes bűnözés elleni fellépés, valamint a kibervédelem a magyar uniós elnökség egyik kiemelt eleme volt.

2012 októberében Magyarország rendezte meg a Budapest Kibertér Konferencia (*Budapest Cyberspace Conference*) elnevezésű, a biztonságos és kiszámíthatóan működő kibertér megteremtésének kérdéseit felsorakoztató, nemzetközi konferenciát, ami a három részesre tervezett Kibertér Konferencia (*Cyberspace Conference*) sorozatának második állomása volt, a nagy-britanniai és dél-koreai helyszínek mellett. A konferencia legfőbb üzenete a fent leírt összefogásra alapuló kibertér megteremtése, amelyben a gazdasági, a civil és a kormányzati szféra együttműködése szükséges a jövőben.

Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról

Magyarország kormánya, felismerve a kiberbiztonság jelenlegi helyzete és a megoldási lehetőségek közötti ellentmondásokat és a továbblépés szükségességét, 2013. március 21-én közzétette Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiáját¹⁰⁰, amelynek célja, hogy a magyar kibertér szabad, biztonságos és innovatív környezetté alakítsa át. A kormányzat felismerte, hogy a kormányzati, a civil, a gazdasági és a tudományos terület szereplőinek részvételével lesz csak képes a kibertér szabad és biztonságos használatának megerősítéséhez. A Stratégia alapelve a kormányzati koordináció és a kormányzat, valamint az egyéb területek együttműködése, és célja a szükséges kormányzati intézményi rendszer kiépítése és működtetése.

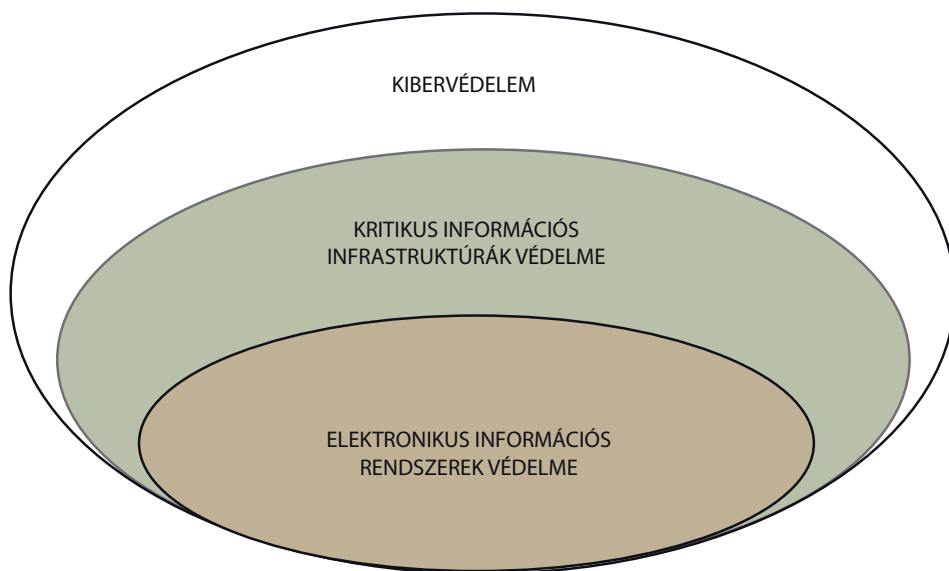
A Kiberbiztonsági Stratégia a kormányzati koordináció céljából rendelkezik a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács létrehozásáról, amelyet a Miniszterelnökség – mint a központi államigazgatás fő koordinálását végző szerv – irányít az érintett minisztériumok és hatóságok bevonásával. Ez a Tanács a tevékenységén keresztül felügyeli a Stratégia teljesülését, elősegíti a

kiberbiztonság szabályozását, támogatja a források hatékony felhasználását, valamint a Miniszterelnökség által delegált kiberbiztonsági koordinátoron keresztül ellátja az egységes magyar álláspont kialakítását és képviselését a nemzetközi politikai együttműködésekben. A Tanács létrehozása mellett azonban egy olyan egyeztető fórum is kialakításra kerül, amelyben a kormányzat kijelölt képviselői és a civil, a gazdasági és a tudományos terület meghatározó szereplői együttműködnek a kiberbiztonság növelése érdekében.

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvény

A Stratégiához kapcsolódó első jogalkotási lépés az Országgyűlés által 2013. április 15-én megszavazott, az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény¹⁰¹, amely felhatalmazást ad a kapcsolódó végrehajtási szabályok, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek megalkotására.

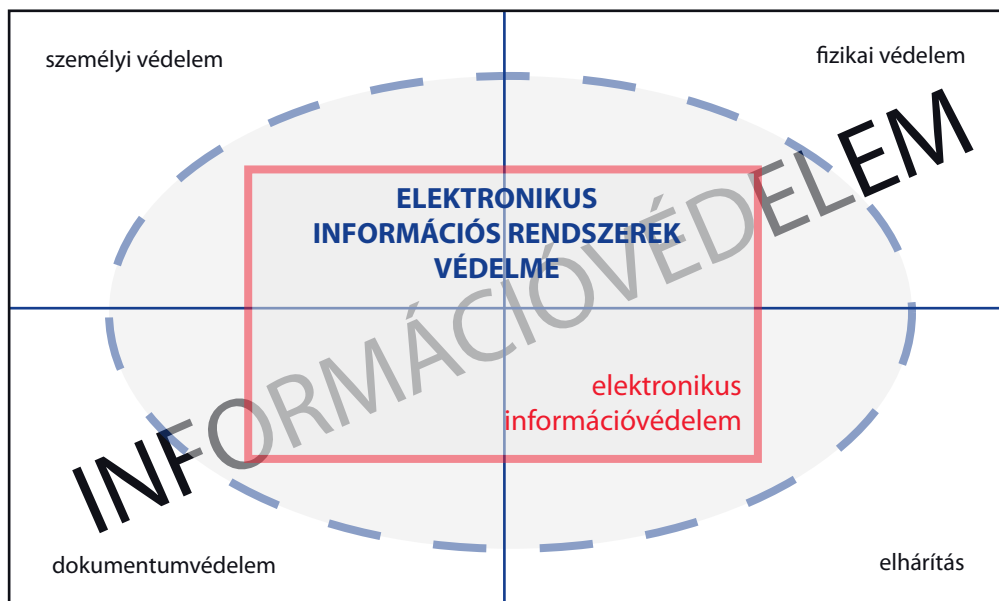
A törvény – bár többen is nevezték kiberbiztonsági törvénynek – nem a kibervédelemmel foglalkozik, hanem annak csak egy fontos részével (*lásd 36. ábra*), az elektronikus információs rendszerek biztonságával. Az elektronikus információs rendszerek biztonságának megteremtése támogatja a létfontosságú infrastruktúrák védelmét és ezen keresztül a kibervédelmet is.



36. ábra. Az elektronikus információs rendszerek védelmének, a kritikus információs infrastruktúrák védelmének és a kibervédelemnek az egymáshoz való viszonya

(Forrás: Muha Lajos: A törvény örvéén, ISACA Konferencia, Budapest, 2013. 05. 30.)

A törvény az információvédelem egy nagyon fontos területét, az elektronikus információs rendszerek védelmét szabályozza. Az elektronikus információs rendszerek védelme sokrétű. (lásd 37. ábra)



37. ábra. Az elektronikus információbiztonsági törvény hatálya

(Forrás: Muha Lajos: A törvény örvéén, ISACA Konferencia, Budapest, 2013. 05. 30.)

A törvény elsődleges célja, hogy rögzítse az elektronikus információs rendszerek és rendszerelemek védelmében a megelőzés fontosságát, ezzel is lehetőséget biztosítva arra, hogy a törvény hatálya alá tartozó szervezetek már a korai szakaszban elkerüljék és megakadályozzák a veszélyhelyzetek kialakulását, amellyel csökkenthető a fenyegetésből eredő károk bekövetkezésének esélye is.

A törvény ezért egy olyan jogi háttér alapköveit teszi le, amely a jövőben meghatározza Magyarország kormányzati feladatainak és a lakosság alapvető szükségleteinek ellátásához, a kormányzati, a közigazgatási, a nemzeti adat- vagyont kezelő rendszerek, valamint a létfontosságú információs rendszerelemek üzemeltető információs rendszerek biztonságos működéséhez elengedhetetlen feltételrendszert, valamint a szabályozottság, üzem-, adat- és információbiztonság tekintetében meghatározza az e rendszereket, rendszerelemek érintő biztonsági követelményeket és felelősségi szabályokat. Emlékeztetőül, a jelenlegi helyzet gyakorlatilag tovább már nem romolhat a hazai kiberbiztonság helyzetét tekintve. Az új központi szabályozás az egyetlen megoldás az információs rendszereink védelmének szükséges és megfelelő szintre való emeléséhez.

A megelőzés–észlelés–reagálás–eseménykezelés alapelv felhasználásával a törvény három fő pilléren nyugszik. Meghatározza az elektronikus információs rendszerek biztonsági szintjeit és a költséghatékonyság elvével összhangban szintenként rendeli hozzá a rendszerek védelmét biztosító kötelezettségeket, a kötelezettségek érvényesülése érdekében kiépíti a felügyeleti rendszert. Előírja a vezetők és az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyek képzési, továbbképzési kötelezettségeit. A legnagyobb áttörést pedig az jelenti, hogy a rendszerek információbiztonságáért a rendszert üzemeltető szervezet vezetőjét teszi felelőssé. Mindezzel elkerülhetővé válik az a több tízéves rossz gyakorlat, hogy a szervezetek éves költségvetéséből rendre a biztonságot célzó beruházási igényeket húzzák ki a döntéshozók, valamint az is, hogy a biztonságra költött milliárdok nagy része továbbra is a feketegazdaságot erősítse a jövőben.

A törvény 2013. július 1-jén hatályba lépett, ugyanakkor a fokozatoság elvét tükröző rendelkezései és az átmeneti rendelkezések kellő türelmi időt határoznak meg ahhoz, hogy a törvény hatálya alá tartozó szervezetek felkészülhessenek a törvényben megfogalmazott követelmények betartására és betartatására. A szervezeteknek a biztonsági szintbe sorolásukat és a már működő elektronikus információs rendszereik biztonsági osztályba sorolását első alkalommal a törvény hatálybalépését követő egy éven belül kell elvégezniük, amelynek végrehajtása a szervezetek részére többletköltséggel nem jár. A törvény hatálybalépését követő egy év elteltével – amely az állapotfelmérés időszaka – az elérendő biztonsági osztálytól és szervezeti biztonsági szinttől függően legalább két év áll a szervezetek rendelkezésére, hogy a felmérés alapján megállapított biztonsági osztály és szervezeti biztonsági szint elérése érdekében az esetlegesen felmerülő beruházások és fejlesztések elindításához szükséges költségeket megtervezzék.

Magyarország szövetségi szerepvállalása a kibervédelemben

Nemzetközi kitekintés

Egyértelműen meg tapasztalhattuk az elmúlt időszak során, hogy mind az EU-, mind a NATO-tagállamok számára nyilvánvalóvá vált, hogy a kibertérből érkező fenyegetések elérhetik azt a szintet, amelyek egyeztetett, közös lépéseket tehetnek szükségessé. E nemzetközi tapasztalat és értékelés következményeként erősödik a kibervédelmi együttműködés az EU-n belül, és a NATO védelmi tervezési folyamatának is szerves részévé vált e kérdés. A NATO konkrét képességcélokat fogalmaz meg, ezek eléréséhez Kibervédelmi Politikát,

Kibervédelmi Akciótervet hoz létre, munkacsoportokat működtet és rendszeres kibervédelmi gyakorlatokat tart, amelyekben Magyarország aktívan és nemzetközileg elismerten részt vesz.

Magyar részvétel a NATO kibervédelmi munkájában

Magyarország a megelőző kibervédelemben érdekelt, ennek keretében a Nemzeti Biztonsági Felügyelet kifejlesztette azt a képesség-központot, ami képes az informatikai rendszerek sérülékenységeinek felkutatásával, illetve azok elhárításával a védelmi képességek fejlesztésére. 2011 februárjában alakult meg a Felügyelet állományába tartozó E-biztonsági Intelligencia (információbiztonsági) Központ (*Cyber Defence Management Authority*). A Felügyelet eredetileg a nemzeti, EU és NATO minősített adatok védelméért felel, de a Központ megalakulásától kezdve a magyar kibervédelem aktív szereplője is. 2011 őszén a Felügyelet elnöke írta alá a NATO kibervédelemért felelős főtitkárhelyettesével azt a megállapodást, amelynek értelmében a Felügyelet magyar részről kibervédelmi kapcsolati pontként koordinálja a NATO és Magyarország közös kibervédelmi munkáját.

Az együttműködés keretében Magyarország résztvesz a NATO kiberkoalíció gyakorlatrendszerében (*Cyber Coalition Exercises*), ami minden évben egy-egy elképzelt globális kiberbiztonsági krízist szimulálva támogatja a NATO és a NATO-tagországok együttműködésének egy esetleges kibertámadás elhárítását célzó együttműködését. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet szakembereinek irányításával Magyarország 2011-ben még csupán részvevőként játszott szerepet a *Cyber Coalition 11* elnevezésű kibervédelmi gyakorlaton, de a szereplés olyan jól sikerült, hogy 2012-ben a NATO felkérte Magyarországot, hogy fő tervezőként segítse a felkészülést egy közös katasztrófaelhárítási és kibervédelmi gyakorlat végrehajtásában.

A magyarországi kibervédelmi szakemberek munkáját dicséri, hogy a 2013-as évben már missziós igazgatóként tervezik a *Cyber Coalition 13* egyik meghatározó modulját, ami egy komplex kiberfenyegetettségi helyzetet szimulál, amit nem csak a NATO és a NATO-tagországok közötti, de azok tudományos és kereskedelmi szektorainak együttműködésében is lehet majd kezelni és elhárítani.

A kibervédelmi gyakorlatokon szerzett tapasztalat nem csak elméleti szinten, de a gyakorlatban is azt eredményezte, hogy hazánkban ténylegesen beindult és egyre jobban működik egy olyan együttműködési rendszer, ami átfogó krízishelyzetben a tárcák és a szakterületek összehangolt munkájával képes lesz egy kibertámadást, informatikai incidenshelyzetet kezelni. Mindez hatalmas előrelépés ahhoz képest, hogy az elmúlt 15 évben ilyen képesség nem volt a kormányzat birtokában.

Magyarország a NATO információ-biztonsági munkájában a Biztonsági Tanács részére szakmai tanácsokat nyújtó Konzultáció, Vezetés és Irányítás Testület (*Consultation, Command and Control Board – C3B*) munkacsoportjaiban is aktívan képviseli a nemzeti és szövetségi érdekeket, mind a minősített információk kezelésében, mind pedig kibervédelmi kérdésekben. A NATO kibervédelmi akciótervének megalkotásakor, az ahhoz kapcsolódó iránymutatások és további szabályozók megfogalmazásakor a magyar érdekeket hangsúlyosan képviseljük, ezzel is erősítve Magyarország szerepét a szövetségi munkában.

Az ország és a Nemzeti Biztonsági Felügyelet kibervédelmi szakembereinek munkája azt eredményezte, hogy 2013 első negyedében a NATO-tagországok szakértőiből álló nemzetközi kibervédelmi képesség munkacsoport (*Cyber Defence Capability Team – CD CaT*) elnöki pozíciójára hazánkat kérték fel. A CD CaT egyik legfőbb feladata a Szövetség kibervédelmi akciótervének folyamatos felülvizsgálata, az abban megfogalmazott célok teljesülésének szakmai kontrollja.

2012-ben Magyarország operatív módon is hozzájárult a NATO kiberbiztonsági szintjének növeléséhez. Több, a NATO-t és számos tagországot is érintő kibertámadást jeleztünk a Szövetség felé, aktív fenyegetettség-elemzésekkel és konkrét elhárítási munkával segítettünk átfogó, éles kibertámadások elhárításában.

Magyarország az elmúlt három évben komoly tényezővé vált a Szövetség kibervédelmi munkájában, nagy sikereket értünk el ezen a területen a tagországi együttműködésben. Ennek köszönhetően, a NATO felkérésére, a Szövetség internetes hálózatának vizsgálata során a magyar szakemberek komoly biztonsági rések elhárításához járultak hozzá. Ez a magyar tevékenység szövetségi szinten segíti elő a kibervédelem erősödését.

A kibervédelem igazgatásának NATO-szervek közötti koordinációját a Kibervédelmi Igazgatási Testület (*Cyber Defence Management Board – CDMB*) látja el, amelynek elnöke az új típusú biztonsági kihívásokért felelős helyettes főtitkár. A pozíciót jelenleg Iklódy Gábor tölti be, aki 2013 szeptemberéig látja el ezt a feladatot.

A technikai segítségnyújtás mellett a képességfejlesztési munka, az új, nemzeti szintű kibervédelmi keretrendszer azt eredményezheti, hogy ezzel a tudással Magyarország egyre több és egyre eredményesebb felajánlást tehet majd a jövőben a Szövetségben belüli egyedülálló szaktudására alapozva.

A NATO kibervédelmi cselekvési terve és a kapcsolódó döntéshozatal

A NATO Kibervédelmi Akciótervének végrehajtása általában megfelelő ütemben halad, de három területen súlyosabb elmaradás tapasztalható. A központosított kibervédelmi rendszer bővítési munkájában legalább egy éves csúszás van, emellett a partnerországokkal, valamint az Európai Unióval való kibervédelmi

együttműködés alapelveinek lefektetése kapcsán a Szövetség politikai nehézségekkel küzd. A NATO jelentős kibervédelmi képességcélokat határozott meg a tagországoknak is, amelyek közül több is a kijelölt határidők kitolását kérte.

A NATO kibervédelmi jelentése alapján a Szövetség 2012-ben összesen mintegy 22–24 millió eurót fordított kibervédelemre, ennek az összegnek a kétharmadát a személyi juttatások tették ki. Az elmúlt évtizedben a NATO szervei 55–60 millió euró értékű beruházást valósítottak meg kiberbiztonsági területen, támadás detektálás és a missziós hálózatok biztonságának kiépítésére.

A kibervédelmi célú tevékenységek felügyelete erősen széttagolt, a NATO-n belül ugyanis 15 bizottság, hat testület és négy további szerv rendelkezik ezzel kapcsolatos hatáskörökkel. A NATO alkalmazottainak mintegy 2%-a foglalkozik kibervédelemmel, ez mintegy 200–300 főt jelent.

A kibervédelmi területen a legmagasabb szintű politikai döntéshozó szerv a Védelempolitikai és Védelmi Tervezési Bizottság kibervédelmi formációja (DPPC/CD), amely a tagállamok képviselőinek fóruma. A DPPC-vel szoros együttműködésben komoly szerepe van az Új Típusú Biztonsági Kihívásokért Felelős Divíziónak is, a Biztonsági Hivatalnak, valamint számos katonai testületnek. Jól látszik, hogy a NATO kibervédelmi szervezetrendszere bonyolult, nagyon széttagolt, ennek egyszerűsítése a jövőben komoly szakmai feladat lesz.

Komoly vita alakult ki a NATO és a tagországok között abban, hogy egy átfogó kibertámadás esetén egy-egy megtámadott tagország kérhet-e a katonai segítségnyújtáshoz hasonlóan, a kibertámadás elhárításához szövetségi segítséget, avagy sem. A 23, NATO-tagországok között megkötött kétoldalú kibervédelmi együttműködési megállapodásból egyébként 13 tartalmazza, hogy kérésre a Szövetség lehetőségeihez mérten technikai segítséget is nyújt, amelyhez adott esetben tagországi felajánlást is igénybe vehet. Számos tagország szándéka mégis az, hogy felülvizsgálják ezeket a megállapodásokat, illetve megkérdőjelezzék azok jogi érvényességét. A kérdés egyrészt politikai, másrészt technikai problémákat feszeget, ennek megválaszolása a jövő egyik legnagyobb feladata lesz.

Az átfogó megközelítés, illetve a partnerországok, az EU, a tudományos és az üzleti szféra bevonása a kibervédekezés feladatrendszerébe komoly nehézségekbe ütközik a NATO-n belül. A partnerországokkal való együttműködés jelentős politikai feszültségeket teremt a tagországok között, bár ennek minden feltétele adott lenne. A NATO–EU kibervédelmi együttműködés politikai kérdéseket vet fel, mivel van olyan NATO-tagország, amely nem tagja az EU-nak, így nem érdeke a megállapodás. A tudományos testületek és az egyetemek bevonása a fejlesztés folyamataiba szintén akadozik, jellemzően forráshiány miatt.

Az üzleti szféra vonatkozásában komoly szabályozási kérdés továbbá az is, hogy a tagországok hogyan állapítsanak meg hatósági úton kötelező érvényű kibervédelmi rendszabályokat a vállalatok számára. A kérdés megválaszolása kulcsfontosságú lesz, hiszen az informatikai hálózatok 80–90%-át a magán-szektor üzemelteti szerte a világon.

Mégis, a jelenlegi egyik legnagyobb feladat annak kidolgozása, hogyan kerüljön meghatározásra a NATO működése szempontjából fontos nemzeti információs rendszerek köre és annak szükséges kibervédelmi szintjei. A módszertant a NATO tesztelte, de annak alkalmazása nem kötelező jellegű a tagállamok számára, így kétséges, hogy a tagállamok hogyan fogják 2013 végére ezt a munkát elvégezni. A létfontosságú infrastruktúra elemeinek meghatározását követően veheti kezdetét az érintett hálózatokra vonatkozó kibervédelmi követelményrendszer közös kidolgozása.

Összegezve, a fentiek figyelembe vételével kijelenthető, hogy a képességek tervezett fokozatos elérése miatt 2019-ig mind a NATO, mind a tagországok kiberbiztonsága a NATO által megkívánt szint alatt marad.

Magyarország szerepe az EU kiberbiztonsági munkájában

Az Európai Unió kibervédelmi kérdésekben komoly lemaradást kell, hogy behozzon. A nemzeti érdekek ütközése, a struktúra lassú reagálóképessége nem tette lehetővé, hogy az Unió komolyabb eredményeket mutasson fel a kiberbiztonság területén. A Tanács és a Bizottság is szembesül a kibertámadások hatásaival, de nem fejleszt képességet, sokkal inkább jogszabályokkal, a belső biztonsági szabályzatok átalakításával próbál válaszolni a kihívásokra. A megoldást a *CERT (Computer Emergency Response Team)* hálózatban látja, a kiberbiztonsági incidensek megelőzésében gyengeségekkel küzd.

Hazánk tagja az Európai Unió Korai Figyelmeztető rendszerének, amelynek hazai oldalról szintén a Nemzeti Biztonsági Felügyelet a kapcsolati pontja 2012. óta, de ez a rendszer nem működik megfelelően.

A Felügyelet az EU-ban is képviseli a magyar információbiztonsági, kibervédelmi érdekeket bizottsági és munkacsoport szinten egyaránt, a magyar szakemberek részt vesznek az új szabályozások, kiberbiztonsági stratégia és direktíva, valamint számos további ajánlás kidolgozásában, de a munka lassan halad.

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet Információbiztonsági Központja 2011-ben felkérést kapott az Európai Unió Tanácsától annak internetes hálózatának átfogó sérülékenységt-vizsgálatára. A vizsgálat és az azt követő, a megtalált sérülékenységek elhárítását célzó munka eredményeként a magyar szakemberek nagyban hozzájárultak az EU külső határvédelmének megerősítéséhez. A vizsgálat lezárásaként, 2012-ben a Felügyelet kibervédelmi szakértői intenzív kibervédelmi oktatást tartottak az EU Tanács hálózatvédelmi és információbiztonsági szakembereinek.

Jól látható, hogy Magyarország NATO-szövetségi és EU-tagországi szinten is az egyik legaktívabb szereplője a két szervezet kibervédelmi munkájának, ennek erősítése nemzeti érdek. Kibervédelmi képességeink továbbfejlesztésével, aktív tagországi felajánlásokkal tovább erősíthetjük az elmúlt években megszerzett pozícióinkat, pozitív megítélésünket.

Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája

A Bizottság és az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképvisele 2013. február 7-én tette közzé „Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: nyílt, megbízható és biztonságos kibertér” című közös közleményét. A Közlemény felvázolja az Unió jövőképét, tisztázza a szerepköröket és a felelősségi területeket, valamint meghatározza a szükséges intézkedéseket a polgárok jogainak határozott és hatékony védelme, illetve támogatása alapján annak érdekében, hogy az Unió internetes környezete a világon a legbiztonságosabb legyen.

A Közlemény szerint az Európai Uniónak olyan internetes környezetet kell biztosítania, amely mindenki számára a lehető legnagyobb mérvű szabadságot és biztonságot teszi lehetővé. Leszögezi, hogy alapvetően a tagállamok feladata, hogy megbirkózzanak a kibertérben felmerülő biztonsági kihívásokkal, mindamellet a stratégia konkrét intézkedéseket javasol, amelyek javíthatják az Unió átfogó teljesítményét. A rövid és hosszú távú intézkedések különböző szakpolitikai eszközöket tartalmaznak, és különböző típusú szereplőkre vonatkoznak, ideértve az Unió intézményeit, a tagállamokat vagy magát az ágazatot.

A Közlemény a Stratégiában ismertetett uniós jövőképet öt stratégiai prioritásban foglalja össze. A tagországoknak el kell érniük a kibertámadásokkal szembeni ellenálló képességet; csökkenteniük kell a számítástechnikai bűnözés mértékét; új kibervédelmi politikát és a képességek kifejlesztését kell megcéloznuk; ki kell alakítani az ún. kiberbiztonsági ipari és technológiai erőforrásokat, megoldásokat és koherens nemzetközi szakpolitikát szükséges létrehozni a kibertér vonatkozásában az Európai Unió számára, amely támogatja az Unió alapértékeit.

Az Európai Unió szerint be kell emelni a kibertérrel kapcsolatos kérdéseket az Unió külkapcsolataiba és a Közös Kül- és Biztonságpolitikába, valamint segíteni kell a harmadik országokat a kiberbiztonsági kapacitások és ellenállóképesség kifejlesztésében.

Ennek keretében a Bizottság és a Főképvisele a tagállamokkal együttműködésben az alábbiakat tervezi¹⁰²:

Koherens nemzetközi, a kibertérrel kapcsolatos szakpolitika kidolgozása a fő nemzetközi partnerek (pl. EU–USA kiberbiztonsági és kiberbűnözés elleni munkacsoport) és szervezetek (pl. Európa Tanács, OECD, ENSZ, EBESZ, NATO, AU, ASEAN, OAS) bevonása, a számítástechnikai kérdések Közös Kül- és Biztonságpolitikába való beemelése és a globális kiberbiztonsági kérdések összehangolásának javítása érdekében.

Viselkedési normák és bizalomépítő intézkedések kialakításának támogatása a kiberbiztonság terén. Párbeszédet ösztönöz az a kapcsolatban, hogy a meglévő nemzetközi jogszabályokat hogyan lehet a kibertérben alkalmazni, valamint a Budapesti Egyezmény promotálása.

Az alapvető jogok előmozdításának és védelmének támogatása, ideértve az információhoz való hozzáférést és a szólásszabadságot is, különös tekintettel az alábbiakra:

- a) új, nyilvános iránymutatások kidolgozása az internetes és az interneten kívüli szólásszabadságról
- b) az internetes cenzúrához és tömeges megfigyeléshez használható termékek vagy szolgáltatások exportjának nyomon követése
- c) az internet-hozzáférés, a nyitottság és az ellenállóképesség növelésére irányuló intézkedések és eszközök kifejlesztése a kommunikációs technológiákkal végzett cenzúra vagy tömeges megfigyelés ellen
- d) az érdekelt felek felruházása olyan képességekkel, amelyek segítségével a kommunikációs technológiákat az alapvető jogok előmozdítására használhatják.

Kötelezettségvállalás a nemzetközi partnerekkel és szervezetekkel, valamint a magánszektorral és a civil társadalommal együtt arra, hogy támogatni fogják a globális kapacitásépítést harmadik országokban az információhoz és a nyitott internethez való hozzáférés javítása, valamint a kiberfenyegetések megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében – ideértve a véletlen eseményeket, a számítástechnikai bűnözést és a kiberterrorizmust is, illetve a donor koordináció javítása érdekében figyelmet fordítanak a kapacitásépítési törekvések irányítására.

Különböző európai uniós támogatási eszközök felhasználása a kiberbiztonsági kapacitásépítésre, ideértve a bűnüldöző, igazságügyi és műszaki személyzet képzését a kiberfenyegetések ellen; valamint idevágó nemzeti szakpolitikák, stratégiák és intézmények létrehozása harmadik országokban.

A szakpolitikai koordináció és az információ-megosztás javítása a létfontosságú informatikai infrastruktúrák nemzetközi védelmi hálózatait, például a Meridian hálózat segítségével, valamint a NIS (National Information System) tekintetében illetékes hatóságok és mások közötti együttműködés segítségével.

Jól látható, hogy az Európai Unió tagállami szintre helyezi az Unió kiberbiztonságának felelősségét, de a kiberbűnözés drasztikus csökkentésének igénye mellett komolyabb megoldókulesot nem ad a feladat mellé. A kibervédelem közös, nemzetközi feladatait nem, de a tagországi elvárásokat hangsúlyosan szerepelteti, ám a saját szervezetrendszerét nem alakítja ehhez megfelelően, a kibervédelem sem a Tanács, sem pedig a Bizottság saját szervezetében nem kap hangsúlyt.

A magyar kibervédelmi, információbiztonsági szakemberek kifejtették azt a véleményüket, hogy a kibertérre vonatkozó védekezés feladatrendszerének kidolgozása ne tagországi szintre legyen utalva, de ne is „elszigetelt” EU-intézmények feladata, hanem az EU Tanács feladata legyen, ahol egyébként erős tagországi érdekképviselőt valósítható meg az információbiztonsági bizottságokon és munkacsoportokon keresztül.

Az EU Tanács Biztonsági Szabályzatának (*EU Council Security Rules – EU CSC*) változtatását célzó magyar javaslatokat – amelyek az EU Tanács minősített adatkezelése kapcsán bevezetik a kibervédelem fogalmát, továbbá a

„cyber defence policy” és a „cyber defence action plan” megalkotásának szükségességét – a Tanács elfogadta, ezeket nemzeti szinten feladatként a Nemzeti Biztonsági Felügyeletnek vagy más kompetens szervezet feladatkörébe delegálta, így lehetővé válik a tagországi szintű „bedolgozás” a kibervédelmi feladatok végrehajtásában, szakértői szinten is.

Az Európai Unió alapvetően mégis a CERT-eket próbálja meg felerősíteni, de fontos megérteni, hogy a CERT-hálózat pusztán egy, zömmel utólagos reagálással foglalkozó eleme a teljes körű kibervédelemnek, ezért ki kell alakítani a megelőzés–végrehajtás–incidenskezelés feladatrendszerét a jövőben. Ennek szakmai képviselője a hazai szakdiplomácia feladata marad.

A közös kiberbiztonság csak akkor teremthető meg, ha a tagállamok azért vállalnak felelősséget, hogy a nemzeti hálózathoz nem indulnak kibertámadások a többi szövetséges ország nemzeti hálózata irányába, valamint a nemzeti hálózataikon nem biztosítanak tárhelyet más tagállamok nemzeti, politikai, gazdasági, társadalmi érdekeit sértő tartalmaknak. Ez hozhatná létre a nemzeti felelősség koncepcióját. Ennek a jelentősége abban áll, hogy ezáltal minden tagállam kötelezhető arra, hogy olyan biztonságú nemzeti rendszert építsen ki, amelynek határait nem hagyhatják el más tagállamok határain keresztül hatoló direkt, szándékosan, célzottan elindított káros, veszélyes tartalmú vagy érdeksértő kommunikációs csomagok.

A magyar kormányzat szerepe a kibervédelemben az átfogó megközelítés jegyében

A 21. századra „az állam és a társadalom működése – a gazdaság, a közigazgatás vagy a védelmi szféra mellett számos más területen is – mind meghatározóbb módon a számítástechnikára épül. Egyre sürgetőbb és összetettebb kihívásokkal kell számolnunk az informatikai- és telekommunikációs hálózatok, valamint a kapcsolódó kritikus infrastruktúra fizikai és virtuális terében. Fokozott veszélyt jelent, hogy a tudományos és technológiai fejlődés szinte mindenki számára elérhetővé vált eredményeit egyes államok vagy nem-állami – akár terrorista – csoportok arra használhatják, hogy megzavarják az információs és kommunikációs rendszerek, kormányzati gerinchálózatok rendeltetészerű működését. E támadások eredetét és motivációját gyakran nehéz felderíteni. A kibertérben világszerte növekvő mértékben jelentkező nemzetbiztonsági, honvédelmi, bűnüldözési és katasztrófavédelmi vonatkozású kockázatok és fenyegetések kezelésére, a megfelelő szintű kiberbiztonság garantálására, a kibervédelem feladatainak ellátására és a nemzeti kritikus infrastruktúra működésének biztosítására Magyarországnak is készen kell állnia”¹⁰³.

A mindenkori kormányzatnak vitathatatlan szerepe van a kibertérben végbemelő folyamatok szabályozásában, ellenőrzésében és biztonságának garantálásában.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szerint a kormányzat szerepe kettős:

- egyrészről feladatként jelentkezik a kibertérben ténylegesen jelentkező vagy potenciális fenyegetések és kockázatok rendszeres felmérése és priorizálása, a kormányzati koordináció erősítése, a társadalmi tudatosság fokozása, valamint a nemzetközi együttműködési lehetőségek kiaknázása
- másrészről a kormányzatnak a nemzeti létfontosságú információs infrastruktúra védelmének erősítése mellett törekednie kell arra, hogy az információs rendszerek biztonsága erősödjön, valamint az ország részt vegyen a megfelelő szintű kibervédelem kialakításában, illeszkedve az EU, NATO, és egyéb keretrendszerek adottságaihoz és feltételrendszereihez.

Az állam megjelenése az online világban

A kormányzat a szabályozók és feltételrendszerek kialakítása mellett a kibertérben szolgáltatóként is megjelenik, számos elektronikus közszolgáltatást nyújtva az állampolgárok és a vállalkozások részére. Ehhez egy megbízható, állami felügyelet alatt álló eszközrendszeren működő infrastruktúrát kell üzemeltetnie, amely kiszolgálja a létfontosságú elektronikus közigazgatási rendszereket. Ennek az infrastruktúrának az alapját a jelenlegi állapot szerint a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG) fedi le. Az NTG révén az állami intézményrendszer részére, annak infrastruktúrájára támaszkodva állami tulajdonú társaságok biztosítják az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat¹⁰⁴. A kormányzati felhasználók részére a szolgáltatást a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.) nyújtja¹⁰⁵. Az NTG szolgálja ki azokat az e-közigazgatási rendszereket, amelyek a nemzeti adatvagyon nagy részét képező adatbázisokat is magukban foglalják¹⁰⁶. A teljesség igénye nélkül, ilyen létfontosságú nyilvántartásokat, rendszereket üzemeltetnek az alábbi intézmények:

- Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
- Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal
- Magyar Államkinestár
- Földmérési és Távérzékelési Intézet
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
- Országos Egészségbiztosítási Pénztár
- Kulturális Örökségvédelmi Hivatal
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
- Belügyminisztérium
- Központi Statisztikai Hivatal
- Oktatási Hivatal
- Országos Tisztifőorvosi Hivatal.

Mivel számos közigazgatási szervezet nyújt online szolgáltatásokat az állampolgárok és a vállalkozások részére, ezért a hatékony és gyors ügyintézés szempontjából fontos egy egységes és átfogó szolgáltatási portál üzemeltetése. Ezt a szerepet tölti be a magyarorszag.hu portál. A Kormányzati Portál (magyarorszag.hu) az elektronikus kormányzati szolgáltatások centruma, amelynek főbb profiljai:

- az Ügyfélkapu működtetése, kapcsolódó ügyfélszolgálat támogatása
- köz- és államigazgatási információk gyűjtőhelye
- e-szolgáltatások gyűjteménye
- állampolgári közszereplést biztosító, személyes azonosításon alapuló Fórum
- hivatali kapu működtetése, teljes körű infokommunikációs szolgáltatások nyújtása az állami intézmények számára (Hivatali kapu).

Az Ügyfélkapu a magyar kormányzat elektronikus ügyfélbeléptető és azonosító rendszere. Ennek segítségével a felhasználók biztonságosan és hitelesen léphetnek kapcsolatba a hatóságokkal, közigazgatási szervekkel és ügyeiket elektronikusan intézhetik. A portál felhasználóinak száma mára meghaladja az egymilliót, a Magyarországon nyújtott elektronikus kormányzati szolgáltatások túlnyomó része már elérhető ezen a rendszeren keresztül.

A Hivatali kapu a hatóságok egymás közötti és az állampolgárokkal történő hiteles elektronikus kommunikációjának eszköze, megteremtése kiemelt jelentőségű feladat a kormányzat és az egész közigazgatás számára. E feladat megvalósítására a Központi Rendszer kínál megoldást.

Az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokon kívül a kormányzatnak egyéb feladatai is vannak a kibertérben az állampolgárok, vállalkozások felé. Ezek közé tartozik a megbízható, tényszerű, időszerű tájékoztatás és kommunikáció. Magyarország Kormányának összehangolt, online kommunikációs eszköze a www.kormany.hu kormányportál, és egyéb kommunikációs célú kormányzati honlapok, amelyek egységes szerkesztésének, arculatának és folyamatosan frissített tartalmának kialakításáért, valamint az aktualitásukat veszített tartalmak archiválásáért és hozzáférhetővé tételéért a közigazgatási és igazságügyi miniszter a felelős. A tartalomfejlesztési és koordinációs feladatok mellett fontos feladat a technikai segítségnyújtás, illetve szükség esetén domain-név rendelkezésre bocsátásával a kormányzati szervek webes megjelenésének támogatása.

Fenyegetések a kibertérben

Fenyegetésnek vannak kitéve azok a rendszerek, amelyekben a kiberbűnözők vagy terroristák nagy értéket látnak. Az állam által kezelt adatok jellemzően ebbe a kategóriába esnek, mivel a kormányzati adatbázisok, nyilvántartások olyan értéket képviselnek, amelyek visszaélésre adhatnak okot. A fe-

nyezetések az interneten keresztül nyújtott szolgáltatásoknál mára állandónak tekinthetők, a támadások formája, motivációja változik időről időre. A fő kiberfenyegetések közé sorolható a kémkedés, a hacktivizmus, a kiberbűnözés vagy szélsőséges esetben a kiberhadviselés.

Az állandó fenyegetettség és a különböző támadási vektorok kombinációjának használata következményeként jött létre az ún. Összetett Állandó Fenyegetés, vagyis APT (*Advanced Persistent Threat*) támadás fogalma. Az APT támadás az alábbi jellemzőkkel írható körül:

- célzott támadás, amely elsősorban információszerzésre irányul
- az informatikai támadás során tipikusan olyan kártékony kódokat alkalmaznak, amelyeket a vírusvédelmi rendszerek még nem ismernek fel
- a folyamat hosszú ideig tart, a támadó folyamatos, de nehezen észlelhető adatkapcsolatban van a célponttal, ezzel tesztelve annak védelmi képességeit
- stratégiai cél áll a támadás mögött, a támadónak meghatározott céljai vannak, amihez tudás, motiváció, szervezethez és megfelelő anyagi háttér társul.

A biztonság és védelem eszközrendszere

A nemzeti adatvagyon és a létfontosságú szolgáltatások védelmében, a kibertérben leselkedő fenyegetettségek és kockázatok ellen, a kormánynak megfelelő eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Az európai legjobb gyakorlatok azt mutatják, hogy a különböző szakosított biztonsági és védelmi szervezeteken kívül, egy átfogó koncepcióval is rendelkeznie kell az államnak ahhoz, hogy szükség esetén lehetősége legyen a koordinált fellépésre. Egy nemzeti kiberstratégia megfelelő támpontot nyújthat a mindenkori kormányzat részére a meglévő kapacitások és elvégzendő feladatok számbavételéhez.

A 2013 márciusában elfogadott Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia ezt az utat követve határozza meg a magyar kormányzat részére azt az eszköz- és feladatrendszert, amely növeli az ország ellenálló képességét kiberfenyegetettségek és támadások ellen. A stratégia a következő fő gondolatok mentén szervezi össze az állam és a nemzet kapacitásait (a teljesség igénye nélkül):

- kormányzati koordináció: új, összkormányzati koordináció szükséges a biztonságos kibertérre irányuló kormányzati cél megvalósításához
- együttműködés: operatív együttműködési fórumok működtetése szükséges, amely a civil, a gazdasági és a tudományos területek képviselőinek részvételét biztosítja a kormányzati döntés-előkészítési folyamat során
- szakosított intézmények: a kiberbiztonsággal összefüggő feladatellátás érinti a nemzetbiztonsági, a honvédelmi, a bűnüldözési, a katasztrófavédelmi és a létfontosságú intézmények és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat ellátó szervezeteket, valamint az elektronikus információbiztonság területén hatósági jogosítványokkal rendelkező intézményeket

- szabályozás: többlépcsős jogalkotási tevékenység a közös felelősségvállaláson alapuló kiberbiztonság hatékony működtetéséhez
- nemzetközi együttműködések: Magyarország tovább kívánja erősíteni aktív szerepét az EU és a NATO keretein belül folyó kibervédelmi kezdeményezésekben és együttműködésben.

Magyarország a Stratégia céljainak eléréséhez mind a kompetenciák, mind a potenciális erőforrások terén a szükséges eszközök jelentős részével már rendelkezik, azonban szűkítve a kört a kormányzat hálózat- és információbiztonsági feladataira, szükséges egy olyan szervezeti struktúra kialakítása, amely lehetővé teszi az informatikai infrastruktúrák, illetve a nemzeti adatvagyon védelmét, az informatikai biztonság fenntartását. Ezen túlmenően, egy olyan koncepcióban kell ennek megvalósulnia, amelyben az egyes szakosított intézmények mindezt saját hatáskörükön belül, jól definiált feladatkijelölés útján végzik. Ezt a célt hivatott betölteni egy kibertérre vonatkozó nemzeti készenléti- és válságkezelési terv.

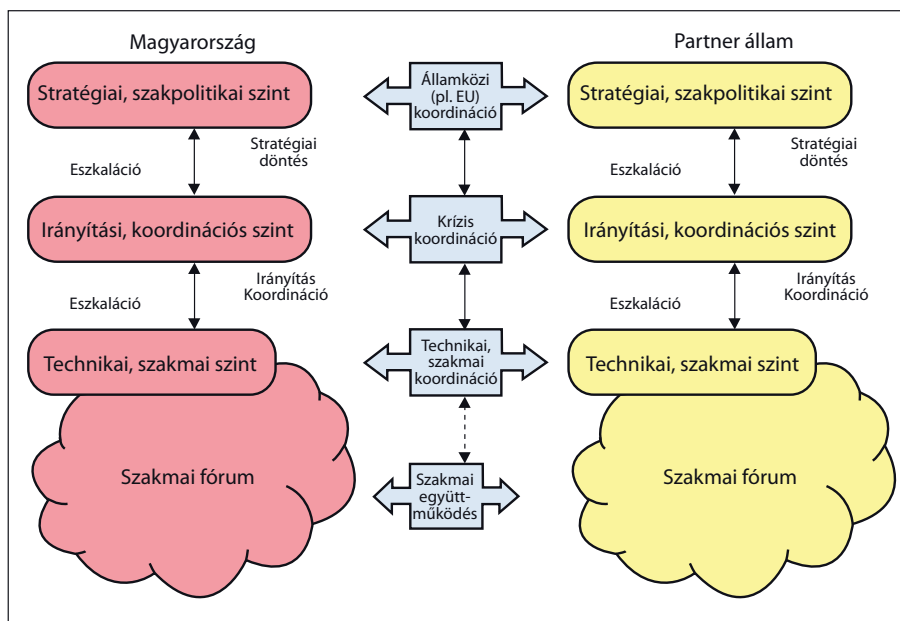
A kiber-válságkezelés lehetséges struktúrája

Fel kell készülni azonban a válságkezelés helyzetére is, amikor egy információ- vagy hálózatbiztonsági incidens krízishelyzetet teremt, és megfelelő eszkalációs mechanizmusoknak kell életbe lépnie az adott helyzet kezelésére. A felmerült kormányzati igényt, miszerint kerüljön megerősítésre a magyar kormányzaton belül a hálózat- és kiberbiztonsági struktúra, javasolt a legjobb nemzetközi gyakorlatok felhasználásával, valamint az EU törekvéseivel összhangban, de a hazai lehetőségek és elvárások figyelembevételével megoldani. Az állam informatikai biztonsága az információs társadalom biztonságának része, mivel jellegéből adódóan ez a terület kiterjedt kapcsolatrendszerrel rendelkezik a civil szférával és határokon túlmenően a világ információs közösségeivel.

A hálózat- és kiberbiztonsági kérdéskörre adott kormányzati válasz megfogalmazása előtt tisztában kell lenni azzal a ténnyel, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat nyújtó kormányzati hálózatok és a rajtuk keresztül nyújtott szolgáltatások teljes kontrollja nem megvalósítható, mivel a hálózatok egyes részei nem állnak kormányzati ellenőrzés alatt (pl. felhasználói végpontok, nemzetközi csatlakozás). Azonban az állam, a társadalom és a gazdaság működése szempontjából alapvető kormányzati igény, hogy a hazai hálózatok és szolgáltatásaik megbízható és biztonságos tevékenysége fenntartható és garantálható legyen, illetve krízis esetén létezzen egy olyan eljárásrend, amivel a kormányzat képes a működést biztosítani, illetve a lehető legrövidebb idő alatt helyreállítani. A kormányzati igény és korlátai figyelembe vételével az alábbi feladatok biztosítása a kormányzat feladata:

- kormányzati stratégiai és szakpolitikai szabályozás és irányítás biztosítása, illetve a politikai szintű nemzetközi koordináció kezelése
- kormányzati hálózat- és kiberbiztonsági elemzés, szakmai irányítás és válságkezelési eljárások biztosítása stratégiai szinten, valamint nemzetközi szakmai együttműködések kezelése
- folyamatos technikai szakmai tevékenységek biztosítása a kormányzati hálózatok biztonságának érdekében, valamint a társadalom és a gazdaság működésének támogatására, illetve nemzetközi technikai együttműködések kezelése
- hazai szakmai együttműködések szabályozása, támogatása és krízis esetén kiaknázása
- igény esetén intézményesített EU-s koordinációs mechanizmusok (*Crisis Coordination Agreements – CCA*) életbe léptetése.

A felvázolt öt feladatesoportra illeszkedő hálózat- és kiberbiztonsági struktúrát a 38. ábra mutatja be, kiemelve a struktúra eskalációs szintjeit és a nemzetközi együttműködés vetületeit.



38. ábra. Hálózat- és kiberbiztonsági struktúra
Készítette: Birkás Bence

A stratégiai, szakpolitikai szinten a hálózat- és kiberbiztonsági krízishelyzetek és események kezelése az alábbi feladatok végrehajtását jelenti:

- stratégiai, szakpolitikai szabályozások és ajánlások kialakítása, valamint végrehajtásuk ellenőrzése és a hiányosságok szankcionálása

- a kormányzati hálózat- és kiberbiztonsági feladatok végrehajtásába bevont szervezetek felügyelete
- krízisesemények politikai, társadalmi, gazdasági és nemzetbiztonsági hatásainak értékelése
- krízisesemények hatásainak csökkentését szolgáló intézkedések (akár technikai, akár nem technikai) bevezetéséről való döntések meghozatala, végrehajtásuk ellenőrzése
- a társadalom tájékoztatása
- az életbe léptetett intézkedések felülvizsgálata és módosítása
- a krízis eseményekre való szervezeti és társadalmi felkészülés megszervezése.

A stratégiai, szakpolitikai szint a hálózat- és kiberbiztonsági feladatok esetén a mindenkori kormányzati informatikáért és hálózatok üzemeltetéséért felelős minisztérium irányításával valósul meg. Krízis esetén az esemény kezelése a kormányzat megfelelő jogkörrel rendelkező – katasztrófavédelemért felelős – szervezetéhez kerül, amely a nemzeti kiberbiztonságot összefogó koordinációs szervezettel együttműködésben igyekszik azt megoldani.

Az eseménykezelő központok mint a hálózatbiztonság szakosított intézményei

Immár egy évtizedes múlttal rendelkeznek azok a szakosított hazai szervezetek, amelyeket civil informatikai hálózatok incidenseinek kezelésére hoztak létre. A globálisan CERT (*Computer Emergency Response Team*), CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*) néven ismert szervezeteket a jelenlegi szabályozás eseménykezelő központ néven említi. E szervezetek szerkeázó feladatát mindig az adott szervezeti keret, alapítói cél határozza meg. A szakirodalom említ tudományos, üzleti, nemzeti, szektorális és nem utolsósorban kormányzati CERT-eket¹⁰⁷. A téma szempontjából a kormányzati CERT – eseménykezelő központ – szerepét célszerű értelmezni a kormányzat civil hálózataira vonatkozóan.¹⁰⁸

A kormányzati hálózatok védelmével kapcsolatosan, illeszkedve az 38. ábrán szemléltetett folyamathoz, a kormányzati mandátummal rendelkező eseménykezelő központnak incidens koordinációs szinten az alábbi feladatai lehetnek:

- krízishelyzetek felismerése és eszkalálása, valamint technikai jelentések folyamatos értékelése állami, társadalmi, gazdasági és nemzetbiztonsági szempontok szerint
- az események kezelésére szolgáló intézkedések végrehajtása és koordinálása folyamatos (7/24 órás) üzemben
- szükség esetén együttműködés biztosítása külső partnerekkel a privát szektorból
- a krízishelyzet utáni helyreállítási folyamatok koordinációja és ellenőrzése

- válságkezelési eljárás részeként az európai egységes működési eljárás (*Standard Operating Procedure, SOP*) életbe léptetése EU-tagállamok között
- preventív információk, valamint hálózat- és kiberbiztonsági tanácsadás (pl. megfelelési – compliance – vizsgálatok, sérülékenységi vizsgálatok, szabályzatok és eljárásrendek kialakítása, biztonsági minőségbiztosítás, stb.) biztosítása a technikai szint részre
- információ megosztási és tudatosítási feladatok ellátása
- a kríziseseményekre való szervezeti és társadalmi felkészülés megszervezésének támogatása.

Az irányítási és koordinációs szinten a kormányzati eseménykezelő központ szerepét betöltő szervezet állhat, amely széles körű, nemzetközi kapcsolatrendszerrel, nemzetközi szervezetekben akkreditációval, valamint létező tudással és kialakított incidenskezelési folyamatokkal rendelkezik.

A technikai, illetve szakmai szinten megjelenő feladatok az egyes szervezetek informatikai biztonsági szervezeti egységének napi szintű szakmai teendői. Az egyes szervezetek mérete, valamint az általuk üzemeltetett informatikai rendszerek létfontossága alapján célszerű szétválasztani a technikai, szakmai szintet két fő területre:

Nagyméretű létfontosságú rendszereket üzemeltető szervezetek esetén a feladatokat a szervezeten belül működő informatikai biztonsági szervezeti egység kell, hogy ellássa a kijelölt informatikai biztonsági vezető irányításával.

Kisméretű vagy nem létfontosságú rendszereket üzemeltető szervezetek esetén a feladatokat a szervezeten belül kijelölt informatikai biztonsági felelős koordinálásában a szervezeten belül vagy alvállalkozói támogatással kell ellátni.

Együttműködés a létfontosságú szektorokkal az átfogó megközelítés jegyében

A korábban kritikus nemzeti infrastruktúrákként ismert, az aktuális terminológia szerint nemzeti létfontosságú rendszerelemeknek azokat tekintjük, amelyek kiesése a létfontosságú társadalmi feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős hatással járna Magyarországon. Ezek, a különböző ágazatok valamelyikébe tartozó eszközök, létesítmények vagy rendszerek olyan elemei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához –, és amelyek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna¹⁰⁹. Hálózatbiztonsági megfontolásból kiemelendők az infokommunikációs technológiák, mint kijelölt létfontosságú rendszerelemek,

hiszen ezek az információs infrastruktúrák kötik össze az összes egyéb ágazatot, illetve a kormányzatot. Ebből kiindulva kell a kormányzatnak és a létfontosságú rendszerek üzemeltetőinek szorosan együttműködni.

A nemzeti létfontosságú információs infrastruktúra-védelmi feladatok megjelenhetnek a kormányzati eseménykezelő központ tevékenységei között, de célszerű ennek irányítására és koordinációs tevékenységeire ágazati eseménykezelő központokat létrehozni (pl. irányítási rendszerek, SCADA, pénzügyi rendszerek, távközlési rendszerek stb.). Ezeknek az ágazati eseménykezelő központoknak a támogatott ágazat specialitásaira fókuszálva kell az irányítási és koordinációs feladatokat végrehajtani, amelynek optimális helye az államigazgatásban a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon lenne. Kiemelten fontos, hogy kormányzati eseménykezelő központtal jól működő információ-megosztási mechanizmusok kerüljenek kialakításra, amely lehetővé teszi a kormányzat számára az adott ágazat kiberbiztonsági információinak folyamatos értékelését.

A technikai, szakmai szinten a feladatok az alábbiak:

- kormányzati hálózatok folyamatos (7/24 órás) biztonsági monitorozása, az anomáliák detektálása és az incidensek technikai szintű kezelése
- riasztás, értesítés, jelentés, információ és támogatás biztosítása mind a felhasználók, mind az irányítási, koordinációs szint részére
- eszközáció biztosítása az irányítási, koordinációs szint részére, valamint kríziskezelés esetén teljes szakmai támogatás nyújtása kiemelt prioritással
- nemzetközi és hazai szakmai kooperáció megvalósítása a hálózatok közötti incidensek felderítése és kezelése érdekében
- felhasználók hálózat- és kiberbiztonsági tudatosítása
- a kríziseseményekre való szervezeti és társadalmi felkészülésben való részvétel.

Nemzetközi beágyazottság

Mivel az internet és az azon keresztül érkező támadások határon átnyúlóak, a kormányzatnak aktív szerepet kell vállalnia a megfelelő nemzetközi együttműködési területeken, hogy a kormányzat által felügyelt, működtetett informatikai rendszerek ellenállóképessége fel tudja venni a versenyt a fenyegetésekkel szemben. Magyarország, EU- és NATO-tagállamként, abban a szerencsés helyzetben van, hogy részese lehet számos pán-európai, euro-atlanti kezdeményezésnek, illetve iránymutatásként nemzeti szinten megvalósíthatja ezen nemzetközi szövetségek kiberbiztonsági stratégiáit. Ezen szándék és irány kerül kifejezésre mind a Nemzeti Biztonsági Stratégiában¹¹⁰, mind a Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiában¹¹¹.

A kormányzat hálózat- és információbiztonságra vonatkozó eszközrendszerénél már bemutatásra került a kiber válságkezelési mechanizmus és az esemény-

kezelő központok feladatköre hazai vonatkozásban. Nemzetközi összefüggésben elengedhetetlen, hogy a 38. ábrán meghatározott felelősségi szintek megfelelő külkapcsolatokkal rendelkezzenek, amelyek részletezése a cikk szempontjából most a civil hálózatok, létfontosságú infrastruktúrák védelemére korlátozódik, illetve az operatív, koordinációs, valamint a technikai, szakmai szintekre.

Az informatikai eseménykezelés egyik legfontosabb követelménye, hogy az eseménykezelő központok nemzetközi hálózatokban működjenek együtt. Tudni kell, hogy a CERT-ek világában az egymással együttműködő CERT-ek gyors technikai megoldást tudnak nyújtani adott incidenssel kapcsolatban, ellentétben a nemzetközi jogsegély egyezményekkel. Azonban a hatékony együttműködés technikai, operatív szinten magas szintű bizalmat kíván egyrészt az incidensek koordinálásához, másrészt állandó jellegű információ-megosztáshoz, amelyre az eseménykezelő szervezetek korai előrejelző szolgáltatásait tudják építeni, hozzájárulva a civil rendszerek ellenállóképességének javításához.

Az alábbiakban felsorolásra kerül az a – hazai eseménykezelő központok részére releváns – nemzetközi hálózati struktúra, amely jelentős hozzáadott értéket nyújt a kormányzati kiberbiztonság részére a kormányzati eseménykezelő központ részvételén keresztül:

- *FIRST (Forum of Incident Response and Security Teams)*: a CSIRT-ek globális szervezete azzal a céllal, hogy egy akkreditációs folyamat után olyan globális bizalmon alapuló biztonsági hálózatot építsen ki, amely lehetővé teszi az incidensekkel kapcsolatos gyors, koordinált lépések megtételét, az információ megosztását, a legjobb gyakorlatok közös kidolgozását. A tagsággal hozzáférést biztosítanak több, különböző funkciót betöltő levelezőlistához, illetve korlátozott terjesztésű, közös munkán alapuló anyagokhoz. A szervezet évente több képzést és konferenciát is tart, amely lehetőséget ad személyes kapcsolatok kiépítésére.¹¹²
- *TF-CSIRT (Task Force-CSIRT)*: egy Európai Unió kezdeményezés, amelyből kinőtt a *Trusted Introducer (TI)* tagság. A FIRST-höz hasonló, de európai keretek között működő CSIRT fórum szintén bizalmon alapuló, azonos követelményrendszernek megfelelő CSIRT-ek hálózata. A tagsággal járó előnyök közé tartozik a jobban behatárolható földrajzi hovatartozás, szorosabb együttműködés, főleg kutatási és fejlesztési területeken. A TF-CSIRT tagságnak több szintje van (*listed* – nyilvántartott, *accredited* – akkreditált, *certified* – tanúsított).¹¹³
- *CERT/CC*: a 'CERT' kifejezés a CERT/CC védjegye, ezért a 'CERT' kifejezés használata csak az írásos engedélyükkel alkalmazható. A CERT-Hungary rendelkezik ezzel az engedéllyel. Továbbá, a CERT/CC éves rendszerességgel konferenciát szervez a nemzeti hatáskörrel rendelkező CERT-ek részére, amelyen minden ország egy CERT-el képviselheti magát. A fórum lehetőséget biztosít a kapcsolati háló bővítésére, ami főleg azon országok esetében hasznos, amelyekkel ritka a napi operatív kapcsolat.

- *EGC (European Governmental CERT)* csoport: egy informális CERT szövetség, amelynek kizárólag európai kormányzati mandátummal rendelkező eseménykezelő központok lehetnek a tagjai. A tagok kiválasztása meghívásos alapon működik, amelyet egy akkreditációs folyamat követ és a tagok egyöntetű döntése kell a tagság megszerzéséhez. A személyes ismeretre és a magas bizalmi szintre épülő együttműködés lehetővé teszi, hogy érzékeny jellegű adatok kerüljenek megosztásra akár csoport szinten, akár bilaterálisan. A tagsággal járó előny, hogy a magyar tagként akkreditált CERT-Hungary a magyar kormányzat számára olyan trendeket, előrejelzéseket, rendkívüli riasztásokat is rendelkezésre tud bocsátani, amelyek egyéb forrásból nem lennének megszerezhetők.¹¹⁴

A technikai, szakmai, illetve az operatív és koordinációs felelősségi körök szétválasztása nem egyszerű feladat, sokszor átfedések lehetnek az ilyen tevékenységeket végző szervezetek között. A CERT hálózatokban való részvétel jellemzően a kormányzati eseménykezelő szervezetek feladatkörébe tartozik. Azonban a létfontosságú hálózatok és szektorok védelmével kapcsolatos nemzetközi együttműködésekben való részvétel az olyan, koordinációs tevékenységeket folytató szervezetek részére optimális, amelyek jól átlátják a hazai létfontosságú információs infrastruktúrák felkészültségét, szakértőként tudnak részt venni jogalkotási szabályozási munkákban. A magyar kormányzati kiberbiztonsághoz, illetve létfontosságú hálózatok védelméhez az alábbi nemzetközi – nem EU, ENSZ vagy NATO keretek közül kinőtt – kezdeményezések járulnak hozzá:

- *IWWN (International Watch and Warning Network)*: 2005-ben alakult 15 nemzet tagságával, köztük Magyarországgal. A szervezet célja az aktív koordináció és az operatív együttműködés biztosítása kiberincidensek és válsághelyzetek kezelésére. Ehhez a szervezet egy együttműködési eljárásrendet alakított ki, amelyet rendszerint tesztelni tud a közös gyakorlatok során. A zárt szervezet képviselőtét jogszabályalkotók, kormányzati CERT-ek és bűnüldözési szervek adják. Az IWWN legnagyobb hozzáadott értéke a bizalmi alapon történő információ megosztása operatív ügyekben, illetve a gyors eszkalációs mechanizmusok beindítása a tagországok között, válság esetére. Továbbá, mindezek gyakorlására, az IWWN tagoknak lehetőségük van részt venni az USA által szervezett *Cyber Storm* gyakorlatokban.
- *Meridian*: Ez a folyamat brit kezdeményezésre indult 2005-ben, azóta éves rendszerességű konferenciasorozattá fejlődött. A folyamat célja a nemzetközi létfontosságú információs infrastruktúra-védelem kormányzati feladatainak megvitatása. Főbb témakörei közé tartozik az együttműködés a létfontosságú infrastruktúrákat üzemeltető magánszektorral, a PPP programok bemutatása, a SCADA rendszerek biztonsági kérdéseinek kormányzati vonatkozásai, nemzetközi és regionális szervezetek és kezdeményezések a létfontosságú információs infrastruktúrák védelmére, nemzeti információ-megosztó mechanizmusok és legjobb gyakorlatok bemutatása.¹¹⁵

- *CIIP (Meridian) Directory*: A címjegyzék célja, hogy a nemzetközi létfontosságú információs infrastruktúra-védelem (*Critical Information Infrastructure Protection – CIIP*) céljára meghatározza azokat a nemzeti kapcsolati pontokat, amelyek könnyű és gyors tájékoztatása, értesítése, riasztása során hatékony nemzetközi együttműködés alkalmazható. A CIIP Directory magyar részét a PTA CERT-Hungary tartja karban. A kapcsolattartó feladata a nemzetközi CIIP közösség munkájának ismerete, lehetőség szerint az ebben való részvétel. A címjegyzék az információ-megosztás céljára népszerűsíti az Érzékeny Dokumentum Megosztási Alapelveket (*Traffic Light Protocol – TLP*).

Gyakorlatok

Fontos szempont a kormányzat részére, hogy a kiberbiztonság megfelelő szervezeti rendszerén és a nemzetközi beágyazottság kiépítésén túl, rendszeresen értékelni tudja a hazai felkészültséget, ellenállóképességet a kiber fenyegetettséggel kapcsolatban. Ezt a célt legjobban rendszeres gyakorlatokon keresztül lehet elérni. A kibertér határokon átnyúló jellegéből kiindulva, a nemzetközi gyakorlatok kapcsán csúcsosodik ki mindaz a tevékenység, amelyekkel a részt vevő országok saját berendezkedéseiket tudják tesztelni az adott szempontok szerint:

- megfelelő bizalmi és kapcsolati szintek kiépítettségét
- megfelelő és hatékony információ megosztási-mechanizmusok meglétét
- kommunikációs csatornákat és eskalációs mechanizmusokat incidensek, krízishelyzetek esetére.

A hatékony nemzetközi koordinációhoz kell egy olyan egységes együttműködési eljárásrend (*Standard Operating Procedure – SOP*), amelyet közösen kialakítva minden, adott környezetben részt vevő ország ismer és alkalmazni tud. Magyarország aktívan részt vesz nemzetközi kibervédelmi gyakorlatokon, amelyek közül a legjelentősebbek az alábbiak:

- *CMX és Cyber Coalition*: a NATO által szervezett szimulációs gyakorlaton nemzeti hatóságok, szervezetek működnek együtt, részben informatikai rendszerek kapacitását tesztelve. Cél a gyakorlaton a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyének érvényesítésére vonatkozó eskalációs folyamat tesztelése.¹¹⁶
- *Cyber Europe*: szimulációs kibervédelmi gyakorlat, amit az Európai Unió és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamai szerveznek. A cél, hogy egy kibertámadás felszámolása során a részt vevő szervezetek tesztelni tudják belső eljárásaikat, illetve együttműködéseiket annak érdekében, hogy kommunikációval és az információ megosztásával egységesen fel lehessen lépni a támadók ellen.¹¹⁷

- *Cyber Storm*: a “Kiber Vihar” nevet viselő gyakorlatsorozat az Amerikai Egyesült Államok szervezi, amelynek nemzetközi vonulatát az IWWN tag-országai képviselik. Ezek az országok a gyakorlat keretén belül az operatív együttműködést és az információ-megosztási eljárásrendet tesztelték egy szimulált globális hálózat- és információbiztonsági incidens kapcsán. A Cyber Storm résztvevőinek a feladata egy több országot érintő információbiztonsági esemény elhárítása, szimulált körülmények között. Az incidens hatékony kezelése nemcsak nemzeti, de országhatárokon átívelő koordinációt is igényel.
- *Cyber Atlantic*: az első európai és amerikai közös rendezésű kiberbiztonsági gyakorlat, amely az Európai Hálózatbiztonsági Ügynökség (ENISA) és az amerikai Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security*) támogatásával került megrendezésre. A gyakorlat során a résztvevők egy szimulált támadás segítségével vizsgálták, hogy miként tudnak együttműködni az európai és az amerikai szakemberek és szervezetek egy esetleges, a létfontosságú infrastruktúrát érintő támadás esetén. A gyakorlaton több mint 16 EU-tagállam, valamint az Egyesült Államok kormányzati képviselői és eseménykezelő szervezetei képviseltették magukat.¹¹⁸

Civil szerepvállalás a magyar kibervédelemben

Bár a magyar kormányzat már tett lépéseket a hazai kibervédelem kialakítására, a létfontosságú infrastruktúrák körének meghatározására és vészhelyzetben történő működtetésük rendjének előírására, de ezek a lépések még korántsem elegendőek. Az állami feladatok sok kézben vannak, szétszórta. Az állami szereplők közül ezen a szakterületen feladata van a Belügyminisztériumnak, a Honvédelmi Minisztériumnak, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnak, a Nemzeti Biztonsági Felügyeletnek, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnak. Természetesen a rá rótt feladatokat minden szerv igyekszik a legjobb tudása szerint elvégezni, de sajnos – jól láthatóan – hiányzik a központi irányítás és az információcsere. Az információ hatalom, és ezt pontosan tudják az államigazgatás illetékes szakemberei. Ezért ezekről a témákról semmilyen információ nem szivároghat ki tőlük! Még az sem, amire elengedhetetlenül szükség lenne. Ugyanakkor a létfontosságú infrastruktúrák túlnyomó része magáncégek kezében van, akik saját belátásuk és költségvetésük szerint tesznek azok védelméért. *A kibertér új kockázataival szemben azonban csak az egymás közti megfelelő kommunikáció, a tudásmegosztás és a vészhelyzet esetén tanúsított fegyelmezett, koordinált védekezés kínál megoldást.*

Hazánkban több civil szervezet is foglalkozik az elektronikus információs rendszerek biztonságával. Ezek közül kiemelhető az *Information Systems Audit and Control Association*, közismert nevén az *ISACA* magyarországi tag-

szervezete; a Hétpecsét Információbiztonsági Egyesület, illetve az Informatikai, Távközlési és Elektronikai Vállalkozások Szövetsége ICT Biztonság munkacsoportja. Ezekben a szakmai szervezetekben sok fontos szakmai kérdést megtárgyalnak, jól szervezett információcsere folyik. Azonban sok szakembert ez nem elégített ki, mert nem volt érzékelhető a közös cél és a közös tenni akarás.

Éppen ezért 2011 júniusában Jakab Péter, Keleti Arthur, Krasznay Csaba és Rónaszéki Péter megalakította az Önkéntes Kibervédelmi Összefogást (KIBEV), hogy konkrét célok elérésében egyesítse a létfontosságú infrastruktúrák elektronikus információs rendszereinek üzemeltetőit, hogy azok összehangoltan legyenek képesek végrehajtani a rájuk bízott rendszerek védelmét. A KIBEV önkéntes alapon szerveződik, a szakemberek jelentkezhetnek az összefogás tagjai közé, beválasztásukat követően pedig hatékony tagjai lehetnek a csoportnak.

A KIBEV célja, hogy tagjai a rájuk bízott fontos vagy akár létfontosságú számítógépes rendszerek biztonsága felett őrködjének, hogy összehangoltan és professzionális módon tudjanak reagálni az ország létfontosságú infrastruktúráit érő kiberfenyegetésekre és -támadásokra, hacker fenyegetettségekre, valamint segítséget nyújtsanak az állam számára az ország kiberterének védelmét megszervezési, akár egy esetlegesen felállítandó magyar kiberhadsereggel együttműködve.

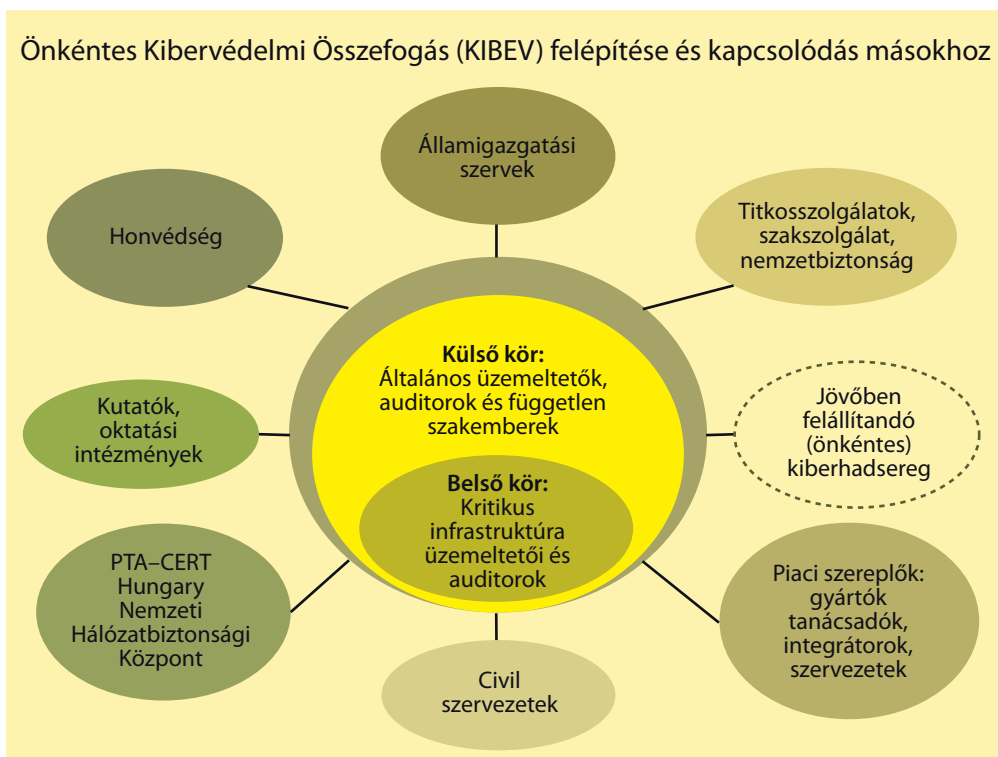
A KIBEV alapvetései:

- Hazafias kötelességünknek érezzük, hogy az informatikai biztonság területén megszerzett tudásunkat felajánljuk a haza szolgálatára, hogy Magyarország azt felhasználhassa az ország kiberterének és létfontosságú infrastruktúráinak védelmében.
- Nem támogatjuk és nem működünk együtt rosszindulatú informatikai tevékenységeket végző vagy azt hirdető, promotáló szervezetekkel, személyekkel. Helytelenítjük a hackerek rosszindulatú működését és azt károsnak tartjuk a társadalom egésze számára.
- Axiomaként – bizonyítás nélkül – elfogadjuk, hogy az országot és annak informatikai infrastruktúráját veszélyeztető kiberfenyegetettség valós és ez ellen tennünk kell.
- A tagok közé történő jelentkezés önkéntes, a beválasztás nem automatikus. A tagok felvételéről a KIBEV által kijelölt, szűk körű tagság dönt, a később lefektetendő etikai kódex figyelembevételével. Belső körünkbe olyan felelős tagokat várunk, akik által üzemeltetett rendszerek kiesése érezhető fennakadást jelent az ország működésében.
- Feltett szándékunk, hogy a tagok hasznos tartalommal lássák el egymást, kommunikációjukban konkrétumokról és egyértelmű szakmai lépésekről beszéljünk.
- Fontosnak tartjuk, hogy a tagok között szakmai alapon folyó, érdemi viták, eszmecserék alakuljanak ki és ezek tanulságaiból építkezzünk.

A KIBEV céljai:

- Elérni, hogy az állam kijelölje a létfontosságú infrastruktúrák informatikai védelméért és az ország kiberterének védelméért felelős állami szervezetet, amellyel a KIBEV azonnal megkezdje a szakmai együttműködést.
- Amennyiben Magyarország úgy dönt, hogy önkéntes vagy sorállományú alapon kiberhadsereget állít föl, úgy a KIBEV célja az ilyen szervezet hatékony támogatása.
- A KIBEV nem titkolt célja, hogy az állam magáénak érezze az ország kiberterének védelmét, céljait és stratégiáját ehhez igazítja.
- Felajánlani az állam számára tagjainak szaktudását és tettekkészségét abból a célból, hogy a haza kiberterének védelmét szolgálja.
- A KIBEV kiemelten fontosnak tartja közvetlenül és a magyar civil szervezetekkel való együttműködésen keresztül a magyar állampolgárok biztonság tudatosságának fejlesztését. Ilyen irányú kezdeményezéseket támogat, és erejéhez mérten közreműködik azok végrehajtásában.
- A KIBEV függetlenségre törekszik, ezért tagjai között üdvözli a biztonságért tenni akaró, megrendelő oldali rendszerüzemeltetőket és biztonsági szakembereket, valamint auditorokat. A piaci szereplőkkel (gyártók, integrátorok, tanácsadók) közvetlen és folyamatos kapcsolatot tart fenn.
- Elérni, hogy Magyarországon széles körű egyetértés alakuljon ki a létfontosságú infrastruktúrák körének meghatározásában.
- Érdemben felhívni a figyelmet a kibertér fenyegetettségére, különös tekintettel azokra, amelyek az ország működésében bármilyen zavart vagy kárt okozhatnak.
- A tagok közti kommunikációs hálózat megteremtése révén a KIBEV el szeretné érni, hogy a létfontosságú infrastruktúrák és a fontos informatikai rendszerek üzemeltetői folyamatos és hatékony kapcsolatban álljanak egymással.
- Hatékony és jó kapcsolatot ápolni Magyarország honvédségével, titkosszolgályaival és szakszolgálatával, mivel a kibervédelem alapeszköze az ezen szervezetek közti együttműködés és kommunikáció támogatása és előmozdítása.
- Együttműködni mindazon szervezetekkel és csoportokkal, amelyek a létfontosságú infrastruktúrák informatikai védelme érdekében már eddig is jelentős lépéseket tettek: a katasztrófavédelem szakembereivel, a titkos és rejtjelzett kommunikáció szakértőivel és felügyeletével, a rádió felderítési és egyéb speciális szolgálatokkal, Magyarország képviselőivel külföldi haderőknél (pl. NATO), az EBESZ képviselőivel és további szervezetekkel, akik fontosnak tartják kezdeményezésünk ügyét.
- Folyamatos együttműködést fenntartani és fejleszteni a hatályos jogszabályokban, törvényben meghatározott állami szereplőkkel (pl. PTA–CERT); a piaci szereplőkkel (pl. IVSZ), illetve szakembereket képviselő szervezetekkel (pl. ISACA).
- Aktív és jó viszonyt ápolni a külföldi hasonló szervezetekkel, valamint más országok kibervédelmi kezdeményezéseivel, ezáltal teret engedni az információ- és tudáscsere-nek.

- A KIBEV tagjai támogatni szeretnék a kibervédelemmel összefüggő kutatási projekteket, illetve együttműködnek a hazai tudásfejlesztő és képző, valamint felsőoktatási intézményekkel.



39. ábra. A KIBEV (tervezett) kapcsolatrendszere

(Forrás: <http://www.kibev.hu>)

A KIBEV tulajdonképpen egy önkéntes kiberhadsereg alapja lehetne. Az itt összegyűlt szakemberek tudásukat önkéntes alapon felkínálják az ország vezetői számára a nemzet védelme érdekében. A KIBEV együttműködésre törekszik mindazokkal, akik már eddig is tettek és tenni kívánnak az ország létfontosságú információs infrastruktúráinak védelméért. Sajnos azonban mindeddig egyetlen állami szervezet, egyetlen állami vezető sem élt ezzel a felkínált lehetőséggel.

Összegzés

Napjainkban elengedhetetlen, hogy az állam megfelelő biztonságot szavatoljon az elektronikus szolgáltatások terén az állampolgárok és a vállalkozások felé. Ez az elvárás jelenik meg Magyarország Nemzeti Stratégiájában (1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat), amikor megfogalmazza a kibervédelem általános

célkitűzését: a nemzet biztonságának megőrzését azáltal, hogy megakadályozza vagy elviselhető mértékűre csökkenti a kibertérben bekövetkező sikeres támadások lehetőségét, valamint a bekövetkezett támadások hatását a lehető legkisebbre csökkenti. Ennek érdekében:

- fel kell készülni a támadások megelőzésére a védendő kör azonosításával és felkészítésével, valamint a potenciális támadások észlelésével és a támadók jogi-technikai elrettentésével
- az ország működése szempontjából létfontosságú információs infrastruktúrák védelmét képessé kell tenni a támadások elhárítására megfelelő reagáló-kapacitások kialakításával
- a Magyarország működése szempontjából létfontosságú infrastruktúrák védelme ki kell terjedjen a bekövetkezett támadások hatásának csökkentésére, a helyreállítási idő minimalizálására, valamint a támadók azonosítására, elfogására.

A fentiek megvalósítása össznemzeti feladat, amelynek alapvető eszköze a – más államokban már létrehozotthoz hasonló – kormányzati koordináció. Ennek elsődleges célja:

- a Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiában foglaltak megvalósítása
- az állami, az önkormányzati és a magánszektor koordinációja és integrációja
- a nemzeti infrastruktúra sérülékenységeinek, fenyegetettségének feltérképezése
- a nemzeti létfontosságú infrastruktúra védelmi tervének elkészítése.

A nemzeti kibertér védelmének ellátását a létfontosságú infrastruktúrák nemzetközi beágyazottsága, valamint a magántulajdon túlsúlya együttesen befolyásolja. Ezért elengedhetetlen, hogy a védelem kialakításánál a hazai üzleti, civil és tudományos szféra bevonásra kerüljön, továbbá a létfontosságú információs infrastruktúrák védelmére szakosodott nemzetközi szervezetekben Magyarország aktívan részt vegyen.

Áttekintve hazánk nemzeti, NATO szövetségbeli és európai uniós munkáját a kibervédelem területén, kijelenthetjük, hogy úttörő szerepünk van a NATO- és EU-tagországok körében, tekintve, hogy mi hoztunk létre elsőként – és eddig egyedülként is – komplex kibervédelmi szabályozást.

Bár a magyar képességek a kibervédelem területén világszintűek, és a magyar szakértői tudással szövetségeseinket is tudjuk támogatni, mégis a biztonsági előírások csak akkor lesznek hatékonyak, ha a felhasználók alkalmazzák őket. Ezért fontos cél, hogy a kibervédelem minden szereplőjében tudatosuljanak a támadások korán felismerhető jelei és az eredményes támadások súlyossága. Folyamattá kell tenni a szakemberek számára a biztonsági továbbképzéseket, a felhasználók számára a felvilágosítást, valamint az elektronikus információs rendszerek biztonságával kapcsolatos ismeretek oktatását – továbbberősítve ezáltal a rendszereink védelmi képességeit és módszeresen felszámolva azok sérülékenységét.

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra. A biztonság dimenziói
2. ábra. A nemzeti és nemzetközi feladatok összhangjának megteremtése
3. ábra. Az átfogó megközelítés nemzeti megvalósítása a támogató és támogatott szempontjából, a különböző típusú válsághelyzetekben
4. ábra. A honvédelem rendszerének elemei
5. ábra. A honvédelem komplex rendszerének tartalma
6. ábra. A védelmi igazgatás szintjei és elemei
7. ábra. A Védelmi Hivatal szerepe az átfogó megközelítés alapú koordináció végrehajtásában
8. ábra. Az átfogó megközelítés alapelvei
9. ábra. A biztonság átfogó értelmezése
10. ábra. A posztmodern társadalmak, mint komplex rendszerek
11. ábra. A válságok komplexitása
12. ábra. A válsághelyzet holisztikus megközelítésben
13. ábra. A civil és katonai képességek alkalmazása a komplex válságkezelésben
14. ábra. Az együttműködés különböző szintjei
15. ábra. A beavatkozók köre a különböző válságtípusokban
16. ábra. A válságkezelő képességek megoszlának a különböző ágazatok között
17. ábra. A védelmi igazgatás rendszere
18. ábra. A stabilizációs és újjáépítési műveletek komplexitása
19. ábra. A stabilizációs és újjáépítési feladatok alapelvei, céljai és feltételei
20. ábra. A NATO által alkalmazott két civil szakértői bázis
21. ábra. A Nemzeti Közszerológálati Egyetem integrálja a felsőoktatásban a civil, a rendvédelmi és a katonai elemet
22. ábra. A Nemzeti Közszerológálati Egyetem rendvédelmi, katona és civil végzősei
23. ábra. A civil-katonai egészségügyi együttműködés szintjeinek kapcsolata
24. ábra. A *Vigorous Warrior 2011* gyakorlat
25. ábra. Mobil Orvosi Segélyhely
26. ábra. Az afganisztáni magyar rendelő
27. ábra. NATO NCRS intézkedés kezdeményezése esetén bevezethető nemzeti intézkedések
28. ábra. Nemzeti intézkedések bevezetése esetén kezdeményezhető NATO NCRS intézkedések
29. ábra. A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer döntéshozatali folyamatai
30. ábra. A Nemzeti Intézkedési Rendszer meghatározó szervei
31. ábra. Civil és rendvédelmi szakértők a NATO válságkezelési gyakorlatán (CMX)

- 32. ábra. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése
- 33. ábra. A paksi atomerőmű
- 34. ábra. A kibertér részei
- 35. ábra. A kibervédelem jövője
- 36. ábra. Az elektronikus információs rendszerek védelmének, a kritikus információs infrastruktúrák védelmének és a kibervédelemnek az egymáshoz való viszonya
- 37. ábra. Az elektronikus információbiztonsági törvény hatálya
- 38. ábra. Hálózat- és kiberbiztonsági struktúra
- 39. ábra. A KIBEV (tervezett) kapcsolatrendszere

JEGYZETEK

Előszó

- ¹ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
- ² 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

1. fejezet: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai

- ³ FRIIS, Karsten–JARMYR, Pia: *Comprehensive Approach Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*. Comprehensive Approach Workshop Oslo, Norway, Norwegian Institute of International Affairs, 26–27 March 2008, 2.
- ⁴ SZENES Zoltán: *A Hadtudományról*. Pro Scientia Aranyermesek Társasága, Budapest, HVG Press Kft., 2011, 22.
- ⁵ GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonsági Tanulmányok – Biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011, 22.
- ⁶ ORAVECZ István: *Válságkezelési rendszerek korszerűsítése*. Hadtudomány, 2003/3–4, 81.
- ⁷ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 2. pont
- ⁸ STÖRIG, Hans Joachim: *A filozófia világtörténete*. Helikon, 1997, 328.
- ⁹ KESZTHELYI Gyula: *A logisztikai biztosítás emélete. A hatás-alapú műveletek alapelvei és a logisztikai alkalmazás kihívásai*. Katonai Logisztika, 2007/1, 10.
- ¹⁰ STÖRIG, *i.m.*, 317.
- ¹¹ KORAEUS, Mats: *Who Knows? The Use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program, Swedish National Defence College and CRISMART 36(2008), 20–21.
- ¹² STERN, Erik K.: *Crisis Decisionmaking, A Cognitive Institutional Approach*. Doctoral Dissertation, University of Stockholm, Department of Political Science Stockholm, Sweden 1999, 5.
- ¹³ *Uo.*, 3.
- ¹⁴ *Ua.*
- ¹⁵ KORAEUS, *i.m.*, 21.
- ¹⁶ BRANDSTÖRM, Annika–MALESIC, Marian: *Crisis Management in Slovenia*. Comparative Perspectives, CRISMART series, 26(2004), 254–255.
- ¹⁷ STERN, *i.m.*, 7.
- ¹⁸ KORAEUS, *i.m.*, 23.
- ¹⁹ STERN, *i.m.*, 7.
- ²⁰ KORAEUS, *i.m.*, 22.

²¹ STERN, *i.m.*, 8.

²² ORAVECZ, *i.m.*, 78.

²³ STERN, *i.m.*, 14–15.

²⁴ *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note, Joint Doctrine & Concepts Centre MOD UK 4(05 2006), 1–7.

²⁵ FRIIS–JARMYR, *i.m.*, 15.

²⁶ RINTAKOSKI, Kristina–AUTTI, Mikko: *Comprehensive Approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Seminar Publication, Comprehensive Approach Seminar, Ministry of Defence, Helsinki, Finland, 17 June 2008

²⁷ *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note, 1–5.

²⁸ GAZDAG, *i.m.*, 22.

2. fejezet: A NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való részvétele és a civil szakértők biztosítása

²⁹ A demokratikus béke elméletének kritikai elemzését lásd: KEGLEY, C.W.–HERMANN, M.G.: *Putting Military Intervention into the Democratic Peace*. A Research Note, Comparative Political Studies, 1 February 1997

³⁰ A békeműveletek fejlődésével kapcsolatosan lásd: BOLDIZSÁR Gábor: *A békeműveletekben való részvétel hatása a Magyar Honvédségre*. PhD értekezés, ZMNE, Budapest, 2008

³¹ Az amerikai civil-katonai kapcsolatok irodalmában a „válság iskolája” néven vonult be a szakirodalomba ez a problémakör. Donald Rumsfeld, mint védelmi miniszter esetében például, az agresszíven irányított háborús tervek készítése és később az egyes alakulatok bevetésének közvetlen vezetése merült fel problémaként. Bővebben: DESCH, Michael C.: *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. J. Hopkins University, Baltimore, 2001

³² DURCH, William J.–HOLT, Victoria K.–EARLE, Caroline R.–SHANAHAN, Moira K.: *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington, Stimson Center, 2003, 73.

³³ Robert Gates beszéde a Kansas State University-n (2007. novemebr 27.)
<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>

³⁴ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Whats-New-in-the-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/

³⁵ VARGA Gergely–TÁLAS Péter: *60 éves a NATO – a strasbourg–kehli csúcstalálkozó*. Elemzések, ZMNE SVKI, 2009/6
http://hhk.uni-nke.hu/downloads/kozpontok/svkk/Elemzesek/2009/SVKI_Elemzesek_2009_6.pdf

³⁶ MOLNAR, Ferenc–SMITH–WINDSOR, Brooke: *10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach*, Research Division Report, NATO Defense College, November 2008 <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=3#>

³⁷ MOLNÁR Ferenc: *NATO csúcstalálkozók Washingtontól Bukarestig*. Nemzet és Biztonság, 2008/4, 57. http://nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2008&szam=4

³⁸ A NATO válságkezelési folyamata az alábbi fázisokat tartalmazza: 1. *Indications and Warning (I&W) of a Potential or Actual Crisis*; 2. *Assessment of the Developing, or Reassessment of*

an Ongoing Crisis Situation, and of Its Potential or Actual Implications for Alliance Security; 3. Development of Recommended Response Options to Support NAC Decision Making throughout the Crisis; 4. Planning; 5. Execution of Council Decisions and Directives; 6. Transition and Termination of NATO's Crisis Management Role. AJP-01(D)

- ³⁹ vö.: MOLNÁR Ferenc: *Napjaink domináns konfliktusa és az adaptív haderő*. Nemzet és Biztonság, 2011/1

http://nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2011&szam=1

- ⁴⁰ A fejezet szerzője az ISAF parancsnokság fejlesztési igazgatóságának igazgatóhelyettese volt a jelzett időszakban.

- ⁴¹ CSIKI Tamás–MOLNÁR Ferenc–VARGA Gergely: *Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra*. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések, 2012/5

http://hhk.uni-nke.hu/downloads/kozpontok/svkk/Elemzesek/2012/SVKK_Elemzesek_2012_5.pdf

- ⁴² MOLNÁR Ferenc: *Segélyezés és fejlesztés Afganisztánban – a nemzetközi közösség esélyei*. Nézőpontok, ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ, 2011/2

http://193.224.764/download/svki/Nezopontok/SVKK_Nezopontok_2011_2.pdf

- ⁴³ 2009 év elejétől 2011 júniusáig az amerikai civil szakértők száma 320-ról 1040-re nőtt az amerikai „Afganisztán Újjáépítésének Különleges Főfelügyelője” (SIGAR) adatai szerint. A szakértők biztosítása hozzávetőleg fél millió dollár/fő/év költséget jelentettek az Egyesült Államoknak. CORNWELL, Susan: *U.S. Civilian Surge to Afghanistan Cost \$2 billion*. Report, <http://www.reuters.com/article/2011/09/08/us-usa-afghanistan-aid-idUSTRE7876NF20110908>

- ⁴⁴ *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. 11 June 2009

- ⁴⁵ Érdekes bepillantást enged egy interjú révén az AfPak Hands programba az amerikai TIME magazin. *Converting the Taliban*. Time.com, 19 October 2012

<http://nation.time.com/2012/10/19/converting-the-taliban/>

- ⁴⁶ VARGA Krisztián: *Katonai biztonsági magánvállalatok amerikai alkalmazása Irakban*. Nemzet és Biztonság, 2009/4

- ⁴⁷ TÁLAS Péter: *A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra*. Nézőpontok, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, 2013/2

http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf

- ⁴⁹ <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/magyarorszag-nemzeti-katonai-strategiaja>

- ⁵⁰ 2013. március elején szavazta meg a Parlament, hogy végre megszűlessen Magyarország Nemzetközi Fejlesztési Stratégiája. 11/2013. (III. 7.) OGY határozat

- ⁵¹ WAGNER Péter–VENCZEL Zoltán: *Magyarország Nemzetközi Fejlesztési Tevékenysége Afganisztánban*. 9–10. http://demnet.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=334&Itemid=130 (letöltve 2013. 05. 20.)

- ⁵² Kormányhatározatok: 1419/2013. (VII. 10.); 1524/2013. (VIII. 12.)

- ⁵³ *NATO, BI-SC Agreed Capability Codes and Capability Statements*, 14 October 2011

- ⁵⁴ v. ö.: UJHÁZY L.: *Tartalékos szövetségek a NATO-ban*. (PhD-értekezés) ZMNE HDI, Budapest, 2011. 26–28.

- ⁵⁵ 150 éve most először a fejlődő országok három legnagyobb gazdaságának (Kína, India, Brazília) együttes GDP-je hozzávetőleg ugyanannyi, mint Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok együttes GDP-je. *UNDP Human Development Report, 2013*

3. fejezet: Az átfogó megközelítés az oktatásban

- ⁵⁶ *Magyarország Alaptörvénye*. Az Állam. 45. cikk. A Magyar Honvédség
- ⁵⁷ „Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.” *Magyarország Alaptörvénye*. Szabadság és felelősség. 31. cikk. (1) bekezdés
- ⁵⁸ *2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről*. 1. § (3)
- ⁵⁹ „b) 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 ellájtják 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 feladatokat.” *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*. 1. § b)
- ⁶⁰ *ZMNE BJKMK Kari Akkreditációs Önértékelés. Védelmi igazgatási alapszak*. Budapest, 2009, 12–13.
- ⁶¹ *ZMNE BJKMK Kari Akkreditációs Önértékelés. Védelmi igazgatási mesterszak*. Budapest, 2009, 12.
- ⁶² *Uo.*, 27.
- ⁶³ *2011. évi CLXXVII. törvény az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről*
- ⁶⁴ *Akcióterv (2013–2016) a civil-katonai-rendvédelmi képességek együttes, koordinált alkalmazásáról az átfogó megközelítés elve alapján*. HM Védelmi Hivatal, 2013. március (Kormányjóváhagyás: 2013. augusztus)
- ⁶⁵ *2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről*. 22. § (3) bekezdés
- ⁶⁶ *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*. 2. § (1) bekezdés f) pont
- ⁶⁷ *Uo.* 26. § (1) bekezdés d) pont
- ⁶⁸ *Uo.* 28. § (1) bekezdés
- ⁶⁹ *Uo.* 29. § (1) bekezdés

- ⁷⁰ Mint ahogyan a nyelvoktatás is feltételezi az oktató célcsoport viszonylag azonos előképzettségét (kezdő, középfeladó, haladó szint), úgy a tanfolyami képzések esetében is eltérő mélységben és tartalommal kell összeállítani a tematikát a civil és az egyenruhás, a felsőfokú vagy a középfokú végzettséggel rendelkezők részére.
- ⁷¹ Ez a döntés feltételezi a Honvéd Vezérkar beiskolázási igényét, a beosztási munkakörök meghatározását, az egymásra épülő Bsc és Msc képzési formák kialakítását, beiskolázási létszámprognozist és a képzés indítási gyakoriságának meghatározását, a finanszírozási feltételek biztosítását.

4. fejezet: A civil és a katonai egészségügy együttműködésének területei

- ⁷² Dr. BUKOVICS István: Katasztrófavédelmi igazgatás. Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft., 2008
- ⁷³ *Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény*
- ⁷⁴ TAKÁTS László: *A Rákóczi-szabadságharc egészségügye*. Magyar Tudománytörténeti Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, 2003
- ⁷⁵ Dr. KAPRONCZAY Károly: *A szabadságharc egészségügye*. Valóság 1998/3, 15–23.
- ⁷⁶ *Magyar Világhíradó*, 1941. szeptember
- ⁷⁷ *A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról*
- ⁷⁸ Dr. MAJOR László: *A katasztrófa-felszámolás egészségügyi alapjai*. Budapest, Semmelweis Kiadó, 2010
- ⁷⁹ *Az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás szabályairól szóló 17/2001. (IV. 28.) EüM rendelet*
- ⁸⁰ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény*
- ⁸¹ *A Befogadó Nemzeti Támogatás részletes kormányzati feladatairól szóló 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet*

5. fejezet: A NATO válságreakálási rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata

- ⁸² *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény*
- ⁸³ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény végrehajtására kiadott 2004. évi 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet*
- ⁸⁴ *A NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet*

6. fejezet: Katonai műveletek támogatása a nemzetgazdaság erőforrásai által

- ⁸⁵ A Gazdaságbiztonsági Tartalékról szóló 84/1994. (V. 27.) Korm. rendelet szabályozza.
- ⁸⁶ Az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás szabályairól szóló 17/2001. (IV. 28.) EüM rendelet alapján.
- ⁸⁷ Az 2006. évi XXVI. törvény a földgáz biztonsági készletezéséről, valamint az 2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről
- ⁸⁸ *Javaslat a lakosság-ellátás tervezés módszertanának korszerűsítésére.* NGM munkaanyag, 2010.
- ⁸⁹ *A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének a 2012–2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója, 2011.*
- ⁹⁰ Ua.
- ⁹¹ A 2011. évi CXIII. törvény, valamint a 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet

7. fejezet: Átfogó megközelítés a kibervédelemben

- ⁹² MUHA Lajos: *A Magyar Köztársaság kritikus információs infrastruktúráinak védelme.* doktori (PhD) értekezés, ZMNE, 2007
- ⁹³ MUHA Lajos: *Infokommunikációs biztonsági stratégia.* Hadmérnök, Budapest: ZMNE, 2009/IV./1, 214–227.
- ⁹⁴ (angolul: *Cyberspace operations, Cyberoperations*) A kibertér képességeinek alkalmazása, ahol az elsődleges cél katonai eredmények vagy hatások elérése a kibertérben vagy azon keresztül. (A kiberműveletek nem egyenlők az információs műveletekkel. Az információs műveleteket el lehet végezni a kibertérben és más területeken egyaránt. A kiberműveletek közvetlenül támogatják az információs műveleteket és a nem internetes alapú információs műveletek hatással lehetnek a kiberműveletekre.) *Joint Publication 3–0.* Joint Operations, USA
- ⁹⁵ *A kibertér részei* c. ábra magyar nyelvű magyarázata:
Farms/Food Processing Plants: mezőgazdasági létesítmények, élelmiszer feldolgozó telepek
Cable, Fiber: vezetékek, hálózatok
Power Plants, Production Sites: erőművek, gyárak
Delivery Sites: szállítási infrastruktúra
Corporations/Institutions: vállalatok, intézmények
Government Facilities: kormányzati létesítmények
Nuclear Power Plants: atomerőművek
Hospitals: kórházak
Dams/Reservoirs, Treatment Plants: gátak, víztározók, vízkezelő telepek
Railroad, Highway Bridges/Pipelines/Ports: vasútvonalak, autópálya hidak, vezetékek, kikötők
Psychical Infrastructure: Fizikai infrastruktúra
Agriculture & Food: mezőgazdaság és élelmiszer
Emergency Services: segélyszolgálatok

Government: kormányzat

Water: vízkészlet

Postal & Shipping: postai szolgáltatások, szállítás

Chemical: vegyi anyagok

Transportation: közlekedés

Banking & Finance: bank és pénzügyi szektor

Monuments/Icons: kulturális örökség

Commercial Facilities: kereskedelmi létesítmények

Energý: energiaszektor

Comms: kommunikáció

Information Technology: információs technológia

Defense Industrial Base: hadiipari bázis

Nuclear: nukleáris infrastruktúra

Dams: gátak

Public Health: közegészségügy

***Critical Infrastructure / Key Resources (CIKR):* Kritikus infrastruktúra / Kulesfontosságú erőforrások**

Software: szoftver

Hardware: hardver

Internet: internet

Information Services: informatikai szolgáltatók

Control Systems: ellenőrző rendszerek

***Cyber Infrastructure:* Kiber infrastruktúra**

⁹⁶ (magyarul: számítógépes bűnözés) Az elektronikus információs rendszerek, illetve az azokban kezelt adatok elleni, illetve az informatikai eszközök felhasználásával elkövetett bűncselekmények összefoglaló megnevezése.

⁹⁷ (angolul: *Cyberspace*) Egy globális tartomány az informatikai környezeten belül, amely tartalmazza az egymással összefüggő informatikai hálózatok infrastruktúráit, beleértve az internetet, a távközlési hálózatokat, a számítógépes rendszereket, beágyazott processzorokat és vezérlőket. *Joint Publication 1–02*. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, USA

Megjegyzés: Eredetileg W. Gibson regényéből átvett science-fiction kifejezés, amely a számítógép-kommunikáció birodalmát, annak virtuális világát kívánja megnevezni. Eszerint a kibertér nem más, mint a hálózatba kötött számítógépek által létrehozott virtuális valóság világa, annak összes objektumával együtt. Muha Lajos: *Fogalmak és definíciók*. <http://lmuha.hu/defs.html>

⁹⁸ MUHA Lajos: *Kiberháború az orosz–észti viszony kapcsán*. Hacktivity konferencia, 2007 <https://docs.google.com/file/d/0B-BMagyarország>

⁹⁹ MUHA Lajos: *Az informatikai biztonság egy lehetséges rendszertana: Az információbiztonság egy lehetséges taxonómiája*. 2008, Bolyai Szemle, Budapest, ZMNE, XVII/4, 137–156.

¹⁰⁰ Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája, 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat

¹⁰¹ 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

¹⁰² Magyarország kiber-koordinátorának összefoglaló jelentése alapján.

¹⁰³ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat

¹⁰⁴ Ehhez az MVM Magyar Villamos Művek Zrt. és a 2012. március 1-jén elindult MVM NET Távközlési Szolgáltató Zrt. (MVM NET Zrt.) biztosítja a gerinchálózatot országos optikai távközlési hálózatának szabad kapacitásait kihasználva.

¹⁰⁵ A kormányzati infrastruktúra működtetése a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.) feladata. A NISZ Zrt. stratégiai céljai között első helyen a kormányzati infrastruktúra működtetése, e-közigazgatási megoldások támogatása, valamint kormányzati szintű alap és emelt szintű informatikai szolgáltatások állnak.

¹⁰⁶ A helyzet valójában ennél árnyaltabb. Az e-közigazgatási szolgáltatásokat nem kizárólagosan a Nemzeti Távközlési Gerinchálózaton keresztül szolgálják ki; biztonsági, üzleti és rendelkezésre állási kritériumok miatt vagy rendelkeznek redundáns infrastruktúrával, vagy szolgáltatásaikat részben, egyéb ISP-ken keresztül nyújtják.

¹⁰⁷ <http://www.enisa.europa.eu/activities/cert/support/guide/files/esirt-setting-up-guide-in-hungarian>

¹⁰⁸ A nemzeti/kormányzati CERT szerepet Magyarországon 2004. óta a Puskás Tivadar Közalapítványon (PTA) belül működő CERT-Hungary Központ látta el 2013. július 1-ig. Ezt követően a Kormány 1284/2013. (V. 27.) Korm. határozata alapján a PTA hálózatbiztonsággal kapcsolatos közfeladatait a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat látja el.

A nemzetközi szervezetekben használt akkreditációs név (CERT-Hungary) ill. a nemzeti/kormányzati CERT megnevezés (funkció) magyar megfelelőjeként, mint Nemzeti Hálózatbiztonsági Központ (rövidítve: NHBK) látja el a Központ a feladatait. Az NHBK a nemzeti/kormányzati CERT tevékenység ellátása keretében, mint a magyar kormányzat információ-megosztó és incidenskezelő szervezete, ill. nemzeti kapcsolati pontja részt vesz a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által létrehozott ún. Kormányzati Információ-megosztó és Incidenskezelő Munkacsoport (kormányzati IKMCS) munkájában. Az NHBK az incidenskezelés optimalizálása, illetve az internetes hálózatbiztonsági incidensek időzóna függetlensége miatt nonstop (0/24 órás) ügyeleti rendszert működtet. Kiemelt feladata, hogy hálózatbiztonsági szolgáltatásokat nyújtson a támogatott közigazgatási és kritikus információs infrastruktúrákat üzemeltető szervek részére. Az NHBK a magyar és nemzetközi hálózatbiztonsági és kritikus információs infrastruktúra védelmi szervezetek felé, mint az országon belüli koordinációs szervezet végzi az internetet támadási csatornaként felhasználó incidensek kezelését és elhárításának koordinálását, továbbá közzéteszi a felismert és publikált szoftver-sérülékenységeket. A szoftver-sérülékenységeket kockázatértékelés után, magyar nyelven, a honlapján publikálja, illetve jelentések és hírlevelek formájában erről a partnereit értesíti. Az NHBK-nak kiemelt szerepe van a nemzetgazdaság és az állami működőképesség szempontjából létfontosságú informatikai rendszerek védelmében, ezzel összefüggésben a nemzetközi szervezeteknél Magyarország képviselőjében, és a hálózatbiztonság tudatosításában egyaránt. (www.cert-hungary.hu)

¹⁰⁹ A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény definíciói alapján.

¹¹⁰ Magyarország biztonságpolitikájának alapvető keretét a NATO- és EU-tagság jelenti. Az euroatlanti integráció olyan demokratikus értékközösséget képez, amelynek tagállamai szolidaritásra épülő politikai-katonai szövetséget alkotnak, globális gazdasági-politikai hatalmat képviselnek, amely nem csupán megvédeni képes tagállamai lakosságát, hanem aktívan képes

alakítani biztonsági környezetét és hozzájárulni a nemzetközi stabilitás és biztonság kiterjesztéséhez. Magyarország magáénak vallja a NATO- és az EU-szerződésekben rögzített értékrendjét. Alapvető nemzeti érdekeink jelentős része a közös érdekekbe ágyazódik, így azokat a nemzeti eszközökön túl az euro-atlanti együttműködés keretein belül tudjuk érvényesíteni. A kiberbiztonsági vonatkozásban a nemzeti kritikus információs infrastruktúra védelmének erősítése mellett szövetségeseinkkel és EU-partnereinkkel együtt arra törekszünk, hogy az információs rendszerek biztonsága erősödjön, valamint résztvegyünk a megfelelő szintű kibervédelem kialakításában.

- ¹¹¹ A nemzetközi együttműködések tekintetében Magyarország tovább kívánja erősíteni aktív szerepét az EU és a NATO keretein belül folyó kibervédelmi kezdeményezésekben és együttműködésben, valamint az ENSZ és az EBESZ kiberbiztonsági együttműködéseiben. Folytatni és erősíteni kívánja együttműködését az EU és a NATO kibervédelmi gyakorlataiban és tervezésében, továbbá fenntartja élenjáró szerepét az operatív kormányzati együttműködések kialakításában és működtetésében ezen szervezetekben, valamint a közép- és délkelet európai régióban. Magyarország különös gondot fordít azon tevékenységek megvalósítására, amelyeket egyrészt az Európai Unió Digitális menetrendje határoz meg a tagállamok számára, másrészt a NATO Kibervédelmi Politikája és végrehajtási terve ír elő a szövetségesek részére. Az atlanti együttműködést a kiberbiztonság terén kiemelten fontosnak tartja. Magyarország fenntartja aktív szerepét a nemzeti/kormányzati és ágazati incidenskezelő központok európai, atlanti és globális szervezeteiben, az Európai Hálózati és Információ Biztonsági Ügynökségben, valamint az Európai Elektronikus Hírközlési Hatóságok Testületében.

¹¹² <http://www.first.org/>

¹¹³ <http://www.terena.org/activities/tf-csirt/>

¹¹⁴ <http://www.egc-group.org/>

¹¹⁵ <http://www.meridianprocess.org/>

¹¹⁶ <http://biztonsagpiac.hu/kivaloan-szerepelt-magyarorszag-ket-nato-gyakorlaton>

¹¹⁷ http://www.cert-hungary.hu/sites/default/files/news/20121004_enisa_cyber_europe_2012_final_hu.pdf

¹¹⁸ <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/infokommunikacioert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kiberbiztonsagi-gyakorlaton-vettek-reszt-a-nemzeti-fejlesztési-miniszterium-szakertoi>

ISSN 2064 3306
ISBN 978 963 327 513 9

All rights reserved.

Minden jog fenntartva.

A könyvet vagy bármely részét a kiadó engedélye nélkül bármilyen
formában vagy bármilyen eszközzel másolni, tárolni vagy közölni tilos!

Olvasószerkesztő: Kiscelli Piroska
Korrektor: Helyes Katalin
Műszaki szerkesztő: Mészáros Kinga
Borítóterv: Dani Márton
Tördelő: Szabó Bettina

Nyomdai kivitelezés:
HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.
Felelős vezető: Németh László ágazati igazgató