

Keszely László ezredes:

A HIBRID KONFLIKTUSOKKAL SZEMBENI ÁTFOGÓ FELLÉPÉS LEHETSÉGES KORMÁNYZATI MODELLJEI¹

DOI: [10.35926/HSZ.2020.4.3](https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.4.3)

ÖSSZEFOGLALÓ: Napjaink hibrid fenyegetései a társadalmak legkülönbözőbb dimenzióiban jelentkeznek, legtöbbször párhuzamosan, vagy egy előre meghatározott, precízen megtervezett és összehangolt szekvencia szerint. Az eredményes fellépés ellenük ezért kizárólag összkormányzati együttműködésben képzelhető el, sőt ma már egyre markánsabban megfogalmazódik az ezen is túlmutató, a nem kormányzati szervezet, a gazdasági szereplőket, valamint az egyes állampolgárokat is magában foglaló össznemzeti fellépés követelménye. A jelen tanulmány a hibrid fenyegetéseket és az ellenük szembeni fellépés lehetőségeit ebből a szempontból, védelmi igazgatási szemüvegen keresztül vizsgálja. Nemzetközi példák bemutatásán keresztül rávilágít arra, hogy a horizontális és a vertikális koordinációt egyaránt megvalósító integrált válságkezelési struktúrák hatékony eszközei lehetnek a hibrid fenyegetések elleni védelemnek, továbbá konkrét javaslatot tesz egy hasonló logikán alapuló hazai rendszer megteremtésére.

KULCSSZAVAK: válságkezelés, hibrid hadviselés, hibrid fenyegetések, nemzeti ellenálló képesség, polgári felkészültség, válságkezelési központ

BEVEZETÉS

2014-ben a Krím félsziget Oroszország általi elcsatolása, majd a kelet-ukrajnai események kapcsán éles fordulatot vett a nemzetközi biztonsági környezettel kapcsolatos percepciónk. „A Krím annektálása, Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete a NATO-tól határozott katonai lépéseket, a kollektív védelmet megerősítő rendszabályok bevezetését igényelte. A kiszámíthatatlan, a nemzetközi szerződéseket és a nyugati értékeket negligáló orosz kül- és biztonságpolitika módosította a szövetség orientációját, előtérbe helyezte a keleti határ védelmét. A háború Ukrajnában véglegesen hozzásegítette a NATO-t a 20 éves intenzív műveleti időszak lezárásához.”² A Szövetség ráébredt, hogy jelentős módosításokat szükséges végrehajtania a haderőszerkezési, valamint a stratégiai és taktikai gondolkodásában, és azokat a NATO hagyományos feladatrendszeréhez, vagyis a kollektív védelem kérdéséhez szükséges elsősorban hozzárendelni. Nem sokat váratott magára, hogy az Európai Unió is felismerje az új típusú kihívásokat. Ez természetesen markánsan determinálta mindkét nemzetközi szervezet tagállamainak a gondolkodásmódját már csak azért is, mert a NATO és az EU egyaránt

¹ A tanulmány a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság megbízásából, a Honvédelmi Minisztérium által támogatott kutatás keretében készült.

² Szenes Zoltán: Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs. *Hadtudomány*, 2014/3–4., 4. http://mhht.eu/hadtudomany/2014/3_4/2014_3_4_1.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 23.)

deklarálta, hogy a hibrid típusú fenyegetések elleni védelem elsősorban meghatározó mértékben nemzeti felelősség.

Ettől az időszaktól kezdve bukkantak fel, majd váltak egyre gyakoribbá az úgynevezett hibrid hadviselésről szóló elméletek, koncepciók, tanulmányok olyan mértékben, hogy napjainkban e sajátos hadviselési mód a korszakot meghatározó egyik fő irányvonalként jelenik meg. A jelen tanulmány egy eddig nem kutatott, új szemszögből, nevezetesen a védelmi igazgatás oldaláról vizsgálja meg a hibrid hadviselés mikéntjét, a hibrid fenyegetések elleni védelem potenciális kormányzati, közigazgatási eszköztárát, illetve a védekezés lehetséges módjait. Ennek megfelelően a hibrid hadviselés hadelméleti aspektusait csak érintőlegesen, a védelmi igazgatási feladatrendszerhez való kapcsolódásuk tekintetében tárgyalja.

A tanulmány szerzője a hibrid fenyegetések elleni védelmet a széles értelemben vett válságkezelés témakörébe sorolja, ennek megfelelően kiindulási alapként felvázolja azokat a válságelméleti alapokat és kereteket, amelyekbe a hibrid fenyegetések beágyazhatók. Ezt követően vizsgálja az ilyen új típusú fenyegetések elleni fellépés lehetőségeit, kihangsúlyozva az összkormányzati megközelítés, illetve gondolkodásmód fontosságát, sőt nélkülözhetetlenségét. Erre vonatkozóan bemutat több nemzetközi válságkezelési struktúrát, valamint kitér az e témakörben született hazai elméletekre. Ezek alapján javaslatot tesz egy nemzeti válságkezelési struktúrára, amely alkalmas lehet a hibrid típusú fenyegetések elleni védelem feladatainak a koordinálására is. A tanulmány fő célja felhívni a figyelmet arra, hogy elmozdulás szükséges a jelenlegi *ad hoc* válságkezelési struktúráktól, módszerektől egy állandó, integrált, professzionális igényű válságkezelési rendszer irányába, melynek súlypontját egy nemzeti válságkezelési központ jelentené.

VÁLSÁGELMÉLETI ALAPOK

A hibrid fenyegetésekkel, illetve konfliktusokkal szembeni fellépés kérdéseinek taglálása előtt szükséges egy előzetes kitekintést tennünk a tanulmány címében szereplő „hibrid konfliktus”, illetve „átfogó fellépés” kifejezések mögött húzódó tartalom rövid elemzésére. Sőt, ezen belül első lépésként szétválasztom az első összetett kifejezést, és külön vizsgálom a „konfliktus” terminológiát, amelynek mibenléte, értelmezése – mint látni fogjuk – döntő fontosságú a vele szembeni fellépés kérdésében. Bár a szakirodalomban többször is felbukkan a konfliktus megnevezés, mégis inkább a „válság” (*crisis*) és vele összefüggésben a válságkezelés (*crisis management*) terminológia nevezhető dominánssá, ezért praktikus okokból a továbbiakban én is ez utóbbi megnevezéseket fogom alkalmazni a konfliktus szinonimájaként.³

A mindennapok során számtalanszor használjuk a „válság” kifejezést magától értetődően, holott közel sem ilyen egyszerű a helyzet, ha annak pontos tartalmát, mibenlétét szeretnénk meghatározni. Mely jegyek, milyen kritériumok alapján tudjuk megkülönböztetni a válságot az általában nehéz helyzetektől, mi az a küszöbérték, amelytől fogva már bizonyossággal kijelenthetjük, hogy válságról beszélhetünk? Nemzetközileg elfogadott válságfogalom nem létezik, hazánkban általános nemzeti válságfogalom még csak nem is körvonalazódik, néhány országban bukkanhatunk elvett jogszabályban rögzített krízisdefinícióra.

³ A „válság” kifejezéssel történő óvatos bánásmódnak talán az a legfőbb oka, hogy jelenleg nincs elfogadott, hivatalos fogalom rá sem nemzetközi, sem hazai nemzeti szinten, annak tartalma meglehetősen bizonytalan és erősen vitatott.

„A válságfogalom alkalmazása a társadalomtudományban már régi hagyományokra tekinthet vissza. A válság szó görög megfelelője, a krízis eredetileg megkülönböztetést vagy döntést jelentett. A fogalom egyszerre bukkan fel a görögöknél a történet- és az orvostudományban. Thuküdidésznél például a perzsák és a görögök közötti konfliktust eldöntő csatára vonatkozik. Hippokratész a betegség lefolyásában azt nevezi a válság periódusának, ha a betegség intenzitása megnő, és vagy befejeződik, vagy más betegséggé alakul. Már ezekben a korai előfordulásokban is megmutatkozik a válság fogalmának a rendkívüli, döntő szituációra vonatkozó jelentése, amit máig is megőrzött egyes értelmezéseiben.”⁴

Látható tehát, hogy már a válság legrégebbi és legautentikusabb értelmezésében egyértelműen megtalálható a döntés, a döntéshozatal momentuma. A modern válságelméletben mindez úgy tükröződik le, hogy a válság egyfajta alkalom a döntésre, vagyis a krízishelyzet fogja kiváltani a döntéshozók reakcióját. Ebben a megközelítésben a válság egyfajta stimulusként viselkedik, amelyre a válasz: a döntés.⁵

Ha a válság fogalmának fejlődéstörténetét vesszük górcső alá, akkor azt tapasztaljuk, hogy az 1990-es évektől jelentős változás tapasztalható ezen a téren. A hidegháború megszűnését követő időszakban a megváltozott biztonsági környezet következményeképpen elterjedt, sőt dominánssá vált a biztonság átfogó értelmezése, amelynek hatása érvényesült a válság fogalmának tartalmában is. „A 90-es években Buzan és Weaver, a Koppenhágai Iskola képviselői kiegészítették a hagyományos, katonacentrikus válságdefiníciót úgy, hogy az magában foglal más, a modern társadalmak részére kihívást jelentő fenyegetés- és kockázattípusokat is. E kihívások a társadalom különböző szintjein és különböző szektorainál jelentkeznek: például technikai rendszerek működésének megzavarása, terrorizmus, felkelések.”⁶

„Vannak külső válságok (pl. határviták, repülőgép-eltérítés stb.) és belső válságok (nukleáris baleset, terrorrobbantás stb.). Ma a katasztrófa kifejezés helyett mindezekre a »válság« a helyes gyűjtőfogalom.”⁷ Máshol ez szerepel: „A korábbi teóriák a válságot még elsősorban külpolitikai, azon belül is elsődleges katonai összefüggésben értelmezték. Később ez a szűkítés fokozatosan elmaradt, és a válságot kezdték kiterjeszteni a természeti és ipari katasztrófákra, és a válság fogalma egyre inkább általános jelleget öltött.”⁸ Azzal egyetérthetünk, hogy a helyes gyűjtőfogalom a válság, amely álláspontom szerint azonban nem a katasztrófa fogalma helyett, hanem mellette használandó. Az én értelmezésemben ugyanis a válság a szélesebb kategória, amelynek egyik megnyilvánulási formája az ipari és a természeti katasztrófa.

A válság gyűjtőfogalomként használva tehát – a teljesség igénye nélkül – magában foglal a háborúktól és más fegyveres összeütközésektől a belső zavargásokon és a közbiztonságot fenyegető erőszakos cselekményeken keresztül a természeti és az ipari katasztrófákat

⁴ Szabó Máté: A válságról – A politológia mondanivalója. Magyar Tudomány, 2009. 12. 09. <http://www.matud.iif.hu/2009/09dec/08.htm> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 23.)

⁵ Charles F. Hermann: Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. Administrative Science Quarterly, Vol 8, No 1, 06. 1963, 63–64. <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Some%20Consequences%20of%20Crises%20Which%20Limit%20the%20Viability%20of%20Org.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 23.)

⁶ Sara Larsson et. al.: Crisis Decision Making in the European Union. CRISMART, Stockholm, 2005, 11.

⁷ Mezey Gyula: Válságkezelés nemzetközi gyakorlata. Előadás a Hadtudományi Társaság és a Kiss Károly Hadtudományi Klub szervezésében. Nemzetvédelmi Egyetemi Fórum, 2004/4.

⁸ Oravec István: Válságkezelési rendszerek korszerűsítése. Hadtudomány, 2003/3–4., 78.

minden olyan helyzetet, melyek kedvezőtlen hatással vannak az országok, társadalmak, csoportok és emberek biztonságára.⁹

A válság fogalmának elemzése során fontos kérdés továbbá, hogy azt objektív vagy szubjektív szemszögből vizsgáljuk: „...a biztonság megközelíthető objektíven (reális fenyegetés) és szubjektíven (érezelt fenyegetés) egyaránt, és cseppet sem biztos, hogy e két megközelítés mindig egybeesik. Ráadásul az objektívebb megközelítés csak első pillantásra tűnik vonzósnak. Egyetlen biztonsági elmélet sem alkotta meg ugyanis a biztonság olyan objektív mércéjét, amelynek alapján biztosan megállapíthatnánk, hogy egy kérdés »valóban« fenyegetés-e vagy sem.”¹⁰ Ugyanakkor „...bizonyos esetekben a szubjektíven érzelt fenyegetés is biztonsági kérdéssé válhat, ha egy kormány képes meggyőzni lakosságát arról, hogy a probléma megoldásához rendkívüli intézkedésekre van szükség, vagy ha a társadalom (például erre hajlandó politikai erőt juttatva kormányra) maga kényszeríti ki a rendkívüli intézkedéseket. Vagyis a biztonságiasítás alapvetően politikai és kommunikációs folyamat, s nem feltétlenül a fenyegetés tudományos vizsgálata dönti el a sorsát. Közismert az is, hogy a társadalom biztonságérzetét és biztonságpercepcióját jelentősen befolyásolja a szubjektív, érezelt fenyegetés, illetve a szubjektív biztonság.”¹¹

A fenti két példa jól mutatja, hogy bár lehetséges objektív szempontokat belefoglalni egy általános definícióba, a szubjektivitás azonban teljes mértékben nem küszöbölhető ki. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén ugyanis lehet, hogy bár súlyos a kialakult helyzet, az alkalmazandó válságfogalom objektív elemei részben vagy egészben megvalósulnak, mégsem jelent azonban változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem értékelik válságként a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: a pusztán objektív tényezők alapján az eset nem minősíthető válságnak, mégis a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik, és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el. A döntéshozó percepciója tehát minden esetben kulcstényező, és ennek következtében mindenképpen szükséges egy összevetést tenni az objektív és a szubjektív válságfogalom között.

„A szubjektív válságfogalom konstruktívabbnak tűnik. Használata az események tisztábban látását biztosítja, és segít megértetni, hogy a válságban érintettek egyes csoportjai miért azt teszik, amit tesznek.”¹² „A válsághelyzetet valaki vagy valami érzékeli: lehet egyén, egy csoport, egy szervezet, egy társadalom, egy állam.”¹³ Még ha léteznek is egyes objektív fogalmi elemek, amelyek megadják a főbb kereteket és az alapvető orientációt, válságról mégiscsak akkor beszélhetünk, ha egy rendkívüli eseményt az általa érintettek – legjellemzőbben a döntéshozók – saját belső észlelésük alapján kritikusnak ítélnék, valamint úgy döntenek, hogy a válságkezelés gépezetének mozgásba hozása indokolt.

⁹ A válság ilyen tág spektrumú értelmezése nem kérdőjelezi meg a hadtudományak a háborúról alkotott fogalomrendszerét. Mindössze arról van szó, hogy a válságba mint praktikus alkalmazott gyűjtőfogalomba beleérthető a válság egyik formájaként a háborúnak a hadtudomány által meghatározott fogalma is.

¹⁰ Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonság fogalmának határainról. Nemzet és Biztonság, 2008. 01., 8. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsag_fogalmanak_hataraival.pdf (Letöltés időpontja: 2014. 11. 03.)

¹¹ Tálás Péter: Tatárszentgyörgy után... – A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. Nemzet és Biztonság, 2009. 01., 6. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-tatarszentgyorgy_utan_.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 23.)

¹² Mats Koraeus: Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis. Swedish National Defence College and CRISMART, 2008, Vol 36, 20.

¹³ Erik K. Stern: Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach. Doctoral Dissertation, University of Stockholm, 1999, 5.

A fent kifejtettek összegezve arra utalnak, hogy a válság fogalma úgy fogható meg a leginkább a gyakorlatban is használható formában, ha az megfelel az alábbi hármaskritériumnak:

- nem szűkíti le annak tartalmát egyfajta típusú fenyegetésekre, hanem nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy a szóba jöhető fenyegetések (válságtípusok) lehető legszélesebb körét foglalja magában egyfajta gyűjtőfogalom gyanánt;
- fókuszában áll a döntéshozatali szituáció, illetve a döntés;
- a döntéshozó percepciójára épül (szubjektív válságfogalom).

Véleményem szerint az Erik Stern által megalkotott alábbi döntéshozatali válságfogalom sajátos fogalmi kategóriaként messzemenőig figyelembe veszi ezeket a kritériumokat: „A döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered, és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető:¹⁴ az alapvető értékek elleni fenyegetés,¹⁵ az időkényszer¹⁶ és a bizonytalanság.”¹⁷

Ez az egységes, szintetikus válságdefiníció azért szükséges számunkra, mert alkalmas arra, hogy a válságkezelés során el tudjunk szakadni az ágazati, szakmai megosztottságtól, és a fenyegetések elleni fellépés valóban átfogó, összkormányzati legyen. A törekvés messze nem új keletű, hiszen a múlt század kilencvenes éveitől kezdve a modern válságokat a szakirodalom a „komplex” jelzővel aposztrofálta, ami önmagában hordozza a válságról kialakított holisztikus kép kialakításának és a beavatkozók széles körű együttműködésének a követelményét, vagyis a ma már kevésbé divatos, de még sűrűn felemlített átfogó megközelítés¹⁸ teóriáját.

Erik Stern a válság komplexitásának öt ismérvét különbözteti meg:¹⁹

1. *Politikai vagy értékkomplexitás* – A válság a társadalmi rendszer alapvető strukturái vagy alapvető értékei és normái elleni fenyegetést jelent. A politikai motívum elsősorban választás, vagy még pontosabban egyensúlyozás a fenyegetett értékek között.
2. *Intézményi komplexitás* – A szereplők nagy számát, széles spektrumát jelenti, amelynek horizontális és vertikális kiterjedése van.
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 viselkedésére hatással vannak a

¹⁴ Uo. 8.

¹⁵ A válság a társadalmi rendszer alapvető strukturái vagy alapvető értékei és normái elleni fenyegetés. A modern értelemben vett válság tehát értékválság, ahol értékek kerülnek veszélybe, illetve választani kell a konkuráló értékek között. Az értékek közötti választás esetében az egyik feláldozását értékelhetjük kritikus momentumnak.

¹⁶ Ha nem létezne az időkényszer, vagyis ha egy normáltól eltérő szituáció megoldása során a döntéshozók és a végrehajtók számára bőséges idő áll rendelkezésre a szükséges döntések meghozatalára és végrehajtására, akkor tulajdonképpen a normál tevékenységi rend keretében úrrá tudnak lenni a helyzeten, ezért azt nem is érzékelik krízisként.

¹⁷ A krízishelyzeteket mindig nagy fokú bizonytalanság kíséri, ami azonban nem tévesztendő össze az egyszerű információhiánnyal. A bizonytalanság azt jelenti, hogy egyszerűen nem értik a helyzetet. Mi okozta? Mi is történni voltaképpen? Kinek a felelőssége, kinek kellene cselekedni? Mit kellene most tenni? Milyen következményekkel jár, ha ezt vagy azt tesz? Ez a zavar intenzívebbé teszi az értékkonfliktus problémáját.

¹⁸ Az átfogó megközelítés lényege a legrövidebben úgy fogalmazható meg, hogy a civil és a katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása a komplex válságok kezelése folyamán.

¹⁹ Stern: i. m. 14–17.

korábbi tapasztalatok vagy éppen azok hiánya. A szinkronikus dimenzió azt jelenti, hogy a válság érzékelését és a válságban történő viselkedést befolyásolják azok az események is, amelyek a jelenben egyidejűleg folynak.

4. *Információkomplexitás* – Döntéshozói szempontból a válság jelentős mértékben információs kérdések körül forog. Egyszerre van jelen az információhiány és az információdömping.
5. *Problémakomplexitás* – A válság többé-kevésbé sürgősen megoldandó ügyek sorozatából áll, amelyek egy időben vagy egymás után következnek be egy meghatározott időperiódusban.

A HIBRID FENYEGETÉSEK ÉS AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI

A hibrid hadviseléssel összefüggésben gyakran nyúlunk vissza a szakirodalomban is vitatott „Geraszimov-doktrína” megállapításaihoz. Az orosz vezérkari főnök a 2013-ban írt cikkében abból indul ki, hogy a 21. században egyre inkább elmosódik a határ a béke és a háborús állapot között, és növekszik a nem katonai (például politikai, gazdasági, információs, humanitárius) eszközök szerepe a politikai és a stratégiai célok elérésében, sőt sok esetben hatékonyabbak a fegyveres erőnél. A katonai képességek mindezeket kiegészítik, jellemzően rejtett formában, mint például a speciális erők által végrehajtott informális akciók. A nyílt katonai erő alkalmazása csak a válság egy bizonyos szakaszában, elsősorban a végső siker elérésének céljából jöhet szóba, gyakran békefenntartó vagy válságkezelő műveletnek álcázva, a nagy formátumú katonai erők frontális összeütközése stratégiai és műveleti szinten pedig fokozatosan a múlté lesz.²⁰

Az elméletet Oroszország 2014-ben a gyakorlatban is tesztelte, méghozzá példátlan eredményességgel. E merőben új, hibrid jellegű technikákkal úgy volt képes Európában egy NATO PfP-ország²¹ ellenében területi annexiót megvalósítani, illetve közvetve katonai jelenlétet fenntartani, hogy eközben sikerült a válságot olyan küszöb alatt tartani, hogy az még nem váltotta ki a Szövetség részéről esetlegesen fegyveres erő alkalmazását is magában foglaló erőteljesebb fellépést.

Ha válságkezelési szempontból nézve nagyon tömören kívánjuk összesűriteni a Geraszimov-doktrína lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy a különböző civil és katonai képességeket együttesen és összehangoltan kell alkalmazni a politikai és a műveleti cél elérése érdekében, miközben a hadviselés korábbi metodikájához képest jellemzően dominánsabbá válnak a nem katonai eszközök.²² Mindez tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés alapvetésének a megismétlése, kissé új köntösbe öltöztetve. Ezt alátámasztandó, az orosz vezérkari főnök által írt cikkről Padányi József és Tomolya János az alábbiak szerint vélekedik: „*Az idézett cikk – véleményünk szerint helyesen – azt fejtegeti, hogy a hadviselés kultúrák közötti összecsapás is, amelyben nemcsak a katonai eszközöknek, de a diplomáciai, pénzügyi, rendfenntartói eszközöknek is helye van. Ezt a problémát a NATO az átfogó meg-*

²⁰ Mark Galeotti: The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War. Moscow’s Shadows, 06. 07. 2014. <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/> (Letöltés időpontja: 2018. 04. 23.)

²¹ Partnership for Peace – Partnerség a Békéért.

²² Geraszimov szerint a nem katonai eszközöknek 4:1 arányban célszerű dominálniuk.

közelítés fogalmán keresztül kezeli. Tehát itt nincs másról szó, mint hogy az orosz vezérkari főnök is leteszi a voksát az átfogó megközelítés helyessége mellett.”²³

A Geraszimov által felvázolt modern hadviselési elvek természetesen nem ismeretlenek a Nyugat számára sem, ahol az ezekkel kapcsolatos teóriák hibrid hadviselés néven váltak ismertté, és egyre nagyobb számban megjelennek a hazai szakirodalomban is. Ezek közül azokat az elemeket igyekszem kiemelni, amelyek a komplex válságok átfogó módon történő kezelésének szükségességét erősítik.²⁴

A hadviselésnek ez az új formája elmosza a háború és a béke határát. Lényegében folyamatos háborús állapotban gondolkodik, ahol bár a feszültség szintje változó, de teljes nyugalmi állapot soha sincs, az ellenséget mindig nyomás alatt kell tartani. A nem katonai eszközök dominanciájából következik az is, hogy a hibrid háború kiterjed az ellenség teljes hátszágára és egész társadalmára, összefoglalva tehát sem időben, sem térben nem korlátozott.²⁵

Ezért elmondhatjuk, hogy a „harcot” egy időben, párhuzamosan vívják a gazdasági, a diplomáciai, a katonai, az információs és a gazdasági szféra alkotta hibrid „hadszintéren”. *„A hibrid fenyegetések/veszélyek alkalmazásának összekapcsolt hatása feltételezi azok rendkívüli veszélyességét az ország nemzeti biztonságát garantáló összes rendszerre. [...] Az ilyenfajta veszélyek kumulatív hatása az egymással összefüggő és komplex rendszerek realizálásán keresztül érvényesül. [...] A hibrid műveletben a katonai erőn kívül részt vehetnek félkatonai erők; terrorista és bűnöző elemek; biztonsági erők; politikai provokátorok; a média képviselői; az állam különböző tisztviselői, akik elsősorban közigazgatással pénzügyi és gazdasági kérdésekkel foglalkoznak.”²⁶*

Simicskó István értelmezésében is a hibrid hadviselést a komplexitás és a civil-katonai elemek együttes jelenléte jellemzi, amelyet olyan stratégiai (rendszer-) modellként aposztrofál, *„ahol a megváltozott cél- és eszközrendszer miatt megszűnik a fegyveres erők dominanciája, a geopolitikai célok teljesítése pedig döntően a nem katonai erőforrások és módszerek²⁷ transzformációjával biztosítja a geopolitikai célok elérését. A fenyegetések komplex és holisztikus jellege miatt nem tekinthető kizárólag katonai fenyegetésnek, ezért annak felfedése és a fenyegetések elhárítása, és maga a védelem se lehet csak katonai.”²⁸*

A fentiek tükrében álláspontom szerint a hibrid hadviselés esszenciája a különböző civil és katonai képességek, erők, eszközök, válságkezelési technikák újszerű, komplex és mindenekelőtt magas fokon koordinált, szinkronizált alkalmazása egy időben, vagy előre pontosan és precízen meghatározott szekvencia szerint. Ebben látom a hibrid hadviselés hatékonyságának a kulcsát, ettől vált ki szokatlan, az ellenséget sokszor újszerű kihívások

²³ Padányi József – Tomolya János: Háború és béke Ukrajnában, avagy keleten a helyzet változatlan. 2. rész. Hadtudomány, 2017/3–4., 36. http://mhht.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_31-44.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 25.)

²⁴ A hibrid hadviselésnek természetesen igen számottevő nemzetközi irodalma is van, de tekintettel arra, hogy jelen tanulmány alapvetően a hibrid fenyegetések elleni hazai átfogó fellépés kérdéskörét taglalja, ezért a hazai szakirodalomban fellelhető értelmezést helyeztem előtérbe.

²⁵ Rác András: A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei. Seregszemle, 2016/2., 10. https://honvedelem.hu/files/files/59672/seregszemle_2016_02.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 25.)

²⁶ Koós Gábor – Szternák György: A katonai műveletek új formája – a hibrid műveletek. Tananyag-kézirat, 2015.

²⁷ A szakirodalom a nem katonai erőforrások és módszerek körébe sorolja a politikai, diplomáciai, gazdasági, média és információs dimenziókat.

²⁸ Simicskó István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. Hadtudomány, 2017/3–4., 12. http://mhht.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_5-18.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 25.)

elé állító szituációt annak ellenére, hogy maguk az alkalmazott módszerek és az érintett területek (diplomácia, politika, gazdaság, propaganda stb.) – talán egyedül a kibertér kivételével – korábban is ismert és alkalmazott eszköznek minősültek.

Ha a hibrid hadviselés elsődleges célkitűzéseit vizsgáljuk, az rögtön iránymutatást ad az ellene történő védekezés célszerű formájára. Abból kell kiindulni ugyanis, hogy a cél a megtámadott ország meglévő társadalmi, gazdasági, politikai és katonai gyengeségeinek minél hatékonyabb kihasználása. Vagyis a hibrid technikát alkalmazó fél nem az ellenség katonai erejének a megsemmisítésére törekszik, hanem az ellenséges ország működésének szétzilálására, megbénítására és ily módon az ellenállási képesség megtörésére.²⁹ Ebből következik, hogy a leghatásosabb védelem az adott ország és társadalom ellenálló képességének (*resilience*) növelése, erősítése.

A *resilience* fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott képességét és fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együtthatásokat kutató tudományterületekre is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, például a pszichológiában, a közgazdaságtanban és a menedzsmenttanulmányokban is. Nem meglepő tehát, hogy a biztonságpolitika tudománya területén is idővel elterjedt a fogalom használata.³⁰ A biztonságpolitikában *resilience* alatt elsősorban az államok felkészültségét és „ellenálló képességét” értjük a különböző fenyegetésekkel szemben, amely a NATO felfogásában a hibrid fenyegetésekhez köthető.³¹ A *resilience* a társadalom ellenálló, valamint gyors regenerálódásra való képességét jelenti a társadalmi, gazdasági, kereskedelmi és katonai szektorokban öt ért együttes, sokszzerű hatásokkal szemben.³²

A NATO szemszögéből a kívánt szintű ellenálló képesség elérésének egyik kiemelt eszköze a polgári felkészültség (*Civil Preparedness*). Ennek alapvető oka, hogy a katonai erők alkalmazásuk során jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva, különösen a közlekedési infrastruktúrák és eszközök, az infokommunikációs és energiaellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem- és ivóvízellátást is. A NATO felfogásában a *resilience* egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a Civil Felkészültség és a katonai képességek kombinációjaként. A *resilience* megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség. Az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése azonban csökkenti a NATO egészének a sebezhetőségét is,³³ ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. A NATO alapvetésként abból a követelményből indul ki, hogy a nemzeti és a szövetségi katonai erőket a civil oldal erőforrásai minden időben és adekvát módon tudják támogatni. Ezért a katonai képességek erősítésének egyik fontos feltétele a polgári felkészültség erősítése, hatékonyabbá tétele.

²⁹ Rácz: i. m. 9.

³⁰ Századvég Politikai Iskola Alapítvány: Honvédelem és Biztonságpolitika. Stratégiai tanulmány, 2015, 73. Kézirat, a szerző birtokában.

³¹ Commitment to enhance resilience – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9. 07. 2016. NATO E-library, 08. 07. 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm (Letöltés időpontja: 2019. 01. 05.)

³² Resilience and Article 3. NATO E-library, 31. 03. 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (Letöltés időpontja: 2019. 01. 03.)

³³ Uo.

Ezen a ponton leszögezhető tehát, hogy a hibrid hadviseléshez köthető resilience és polgári felkészültség követelmény- és feltételrendszere tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés újrafogalmazása részben hasonló, részben különböző összefüggésekben. Mindennek az alátámasztásához a korábban idézett Padányi–Tomolya-álláspont mellett az Európai Parlament és az Európai Tanács közös közleménye is felsorakoztatható: „ennek a közös közleménynek a célja, hogy elősegítse egy olyan átfogó megközelítés kialakítását, amelynek segítségével az EU a tagállamokkal együttműködve képes lesz a hibrid típusú fenyegetésekkel szembeni célzott fellépésre azáltal, hogy szinergiákat teremt a releváns eszközök között, és előmozdítja az összes érintett szereplő szoros együttműködését.”³⁴

A feltűnő hasonlatosság mellett azonban találhatunk egy lényeges különbséget. Míg az átfogó megközelítés teoretikusai és a gyakorlati megvalósításában részt vevők döntő mértékben a nemzetközi dimenzióra helyezték a hangsúlyt, addig a hibrid fenyegetésekre adandó válaszok vonatkozásában egyértelműen kinyilatkoztatást nyert a nagy nemzetközi szervezetek részéről, hogy a resilience és a polgári felkészültség elsősorban nemzeti felelősség, amelyet ezen túl természetesen összetagállami, illetve szövetségi szinten is szükséges összehangolni. A NATO a resilience megnevezését kezdettől fogva nemzeti ellenálló képesség formájában alkalmazta, vagyis eredendően a nemzetek szintjére helyezte a feladatrendszer fő színterét, amelynek megvalósítása érdekében a Szövetség saját, elsősorban harmonizációs célú eszközeit mintegy hozzáadott értéként tudja felsorakoztatni. Minderről az EU a következőképpen vélekedik: „Amennyiben a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés a nemzeti biztonságot és védelmet, valamint a közrend fenntartását érinti, az elsődleges felelősség a tagállamokra hárul, mivel a tagállamok sebezhetősége országonként változó.”³⁵

Azt tapasztalhatjuk tehát, hogy a hibrid fenyegetések kapcsán ugyanahhoz a megoldási formához jutottunk, mint amelyet korábban a missziók hatékonyságának növelése érdekében hoztak létre a civil és a katonai oldal erőfeszítéseinek az összehangolása érdekében, létrehozva az átfogó megközelítés teóriáját. Mindkét esetben alapvető követelmény a komplex kihívásokra történő adekvát, komplex válaszadás, és mindennek a kulcsa egy intézményesített koordinációs mechanizmus a válságkezelés szereplői között. Ezen a ponton ismét leszögezhető tehát, hogy a hibrid hadviseléshez köthető resilience és polgári felkészültség követelmény- és feltételrendszere tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés újrafogalmazása részben hasonló, részben különböző összefüggésekben.

A válságelmélet fentebb történő kifejtése rámutatott arra, hogy a válság kifejezés elméleti oldalról egy rendkívül sokrétű, számtalan módon értelmezhető, szinte már megfoghatatlan fogalomként fogható fel, amelynek objektív kritériumok mentén történő egzakt definiálása reménytelennek tűnik. Gyakorlati oldalról megközelítve azonban támpontot nyújthat a válság gyűjtőfogalomként való értelmezése, összekapcsolva döntéshozatali válság definíciójával. Ennek megfelelően – jelentősen leegyszerűsítve – válságról beszélhetünk a háborútól a terrortámadáson, tömeges migráción keresztül a természeti és ipari katasztrófákig minden esetben, amikor a döntéshozók azt válságként érzékelik és értékelik, és amelynek megoldására az adott helyzethez igazodóan speciális intézkedéseket foganatosítanak.³⁶ A válságfo-

³⁴ KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK – A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete. JOIN/2016/018 final. EUR-Lex, 2016. 04. 06., 3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 25.)

³⁵ Uo. 2.

³⁶ Ezt az értelmezést jól alátámasztja hazai viszonylatban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet többszöri meghosszabbítása. A tömeges bevándorlás okozata válsághelyzet jogszabályban meglehetősen pontossággal, dön-

galom ilyen értelmezése az objektív szempontból történő viszonylagos megfoghatatlanság kiküszöbölésén kívül más előnyöket is nyújthat, nevezetesen gyakorlatilag problémamentesen összhangba hozható a modern válságkezelés összkormányzati jellegére vonatkozó követelményével. A posztmodern társadalmak és az azokat sújtó válságok komplex jellege önmagában is megköveteli a kormányzat egyes ágazatainak szoros együttműködését. Enélkül az érintett ország nem fogja időben felismerni, hogy ellene összehangolt hibrid támadás folyik, nem fog rendelkezni olyan ellenálló képességgel, amely hiteles elrettentő erőt képviselne, és nem lesz képes hatékony védekezést folytatni.

AZ ÖSSZKORMÁNYZATI, ILLETVE INTEGRÁLT VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZERRE VONATKOZÓ HAZAI ELMÉLETEK ÉS NEMZETKÖZI PÉLDÁK

A fentiekben kifejtett érvek, szakirodalmi hivatkozások reményeim szerint meggyőzőek a tekintetben, hogy korunk biztonsági kihívásai messzemenőig igénylik a nemzeti válságkezelés összkormányzati, sőt egyre inkább osztársadalmi kontextusban történő értelmezését. A gyakorlatban viszont azt látjuk, hogy Magyarországon bár elviekben mindenki elfogadja az ágazatok közötti együttműködés szükségességét, válságkezelési rendszerünk továbbra is ágazati szegmensek és érdekek mentén megszokott.

A válságkezelésben érintett szervezetek közötti együttműködés sokszor *ad hoc* jellegűnek minősíthető, az ágazati és a szervezeti érdekek számos esetben felülírják a közös, összkormányzati érdeket, aminek következtében az együttműködés helyett vagy annak látszatát keltve sokszor valójában pusztán rivalizálás folyik. A válságkezelési logika a tradicionális munkamegosztás elve alapján még mindig úgy gondolja, hogy vannak egyes válságtípusok és azok kezelésére dedikáltan meghatározott ágazatok, szervezetek hivatottak a saját működési elveik és szakmai szabályaik alapján. A speciális szakértelem és a szakmai kompetencia kétségbevonhatatlanul kívánatos a válságkezelés során, azonban azt a válságok komplexitása kapcsán mindenképpen összkormányzati kontextusba szükséges hozni. Meggyőződésem, hogy a kettő nem összeegyeztethető, vagyis létezhet olyan nemzeti válságkezelési struktúra és eljárásrendszer, amely garantálja az ágazatok, szervezetek közötti hatékony együttműködést úgy, hogy eközben a szakmaiság nem vész el a legkisebb mértékben sem. Mindennek alátámasztására találhatunk a szakirodalomban több kezdeményezést egy ilyen jellegű gondolkodásmód, illetve ezt támogató struktúra kialakítására.

A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy össznemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét: „*Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).*”³⁷

Ugyanezen gondolat megfogalmazást nyert a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs által: „*A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a je-*

tően mennyiségi kritériumok alapján meghatározott szituáció. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a döntéshozó a válsághelyzet fennállása tekintetében inkább a saját szubjektív értékelése és megítélése alapján döntött elsősorban prevenciók céljával, és ennek megfelelően rendelkezett a szükséges intézkedésekkel.

³⁷ Lakatos László: A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD-) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2001, 111.

lenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként elkülönült és széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés feladatait. [...] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányításérdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”³⁸

Az integrált vezetési struktúra témakörében az elvi felvetésen túl konkrét megvalósíthatósági tanulmányok is születtek. 2014-ben átfogó és részletes javaslat készült egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából, miszerint „a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára”. A szerzők felvázolták a válságkezelési központ szervezeti struktúráját, illetve az egyes szervezeti egységek funkcióját az alábbiak szerint:

- információk gyűjtése, feldolgozása;
- helyzetértékelés;
- döntések előkészítése;
- szakértői háttér biztosítása;
- együttműködési feladatok;
- operatív beavatkozás;
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.³⁹

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: Diagnózis, Irány, Alternatívák, Döntés, Alkalmazás, Lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a Nemzeti Helyzetértékelő Központ biztosítaná.⁴⁰ A Resperger-féle „DIADAL” módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével az összes többi fázis feladatait a Nemzeti Helyzetértékelő Központban telepíti. Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpontmodell, mind a Resperger-féle „DIADAL” módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet

³⁸ Bognár Balázs: A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése. Doktori (PhD-) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009, 96. http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2010/bognar_balazs.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 26.)

³⁹ Dsupin Ottó – Kónya József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014, 334. <http://ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8567/Teljes%20sz%c3%b6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 26.)

⁴⁰ Resperger István: A „Diadal” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. Hadtudományi Szemle, 2012/1–2., 156. http://epa.oszk.hu/02400/02463/00012/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2012_1-2_141-165.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 26.)

általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tálás Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy „*a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség*”,⁴¹ és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „*biztonsági szuperintézmény*” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése.⁴² A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képzelték el, az akkori Miniszterelnöki Hivatalban. Fontos megállapítás volt továbbá, hogy álláspontjuk szerint az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg.⁴³

Mint láthatjuk, Magyarországon elméleti síkon jelentős támogatást élvez az összkormányzati válságkezelési struktúra gondolata, konkrétan utalva is egy nemzeti szintű válságkezelési központ megalakításának a szükségességére. Számos ország ehhez képest már a gyakorlati megvalósítás szintjén is jelentős eredményeket ért el, és különböző formában és feladatrendszerrel létrehozta az összkormányzati működést támogató válságkezelési struktúrát, beleértve a válságkezelési központot is. Ezek közül kiválasztottam néhány országot, amely méretében, földrajzi elhelyezkedésében és/vagy a hidegháború idején a szovjet blokkhoz történő tartozása tekintetében rokon vonásokat mutat hazánkkal.

Szlovénia

Szlovénia 2004-ben fontos lépést tett az integrált válságkezelési rendszer felé, amikor a Nemzeti Válságkezelési Központ megkezdte működését. E szervezeti elem a honvédelmi minisztériumban működik 24 órás, folyamatos működési rendben, rendeltetése *nemzeti és nemzetközi válság, továbbá háború esetén* infrastruktúrát, valamint technikai és telekommunikációs támogatást nyújtani a kormány részére. A Nemzeti Válságkezelési Központ döntéshozatali jogkörrel nem rendelkezik, fő feladata az információcsere és a kommunikációs kapcsolat biztosítása az Elnöki Hivatal, a Parlament Főtitkársága, a Kormány Főtitkársága, a Nemzeti Biztonsági Tanács, a minisztériumok, a kormányzati szervek, a rendőrség műveleti és információs központja, a szlovén hadsereg parancsnoksága és a válságkezelésben érintett más szervek műveleti központjai között.⁴⁴

Struktúráját tekintve a központ egy műveleti és egy elemzőcsoportból áll. A műveleti csoport felelős a technikai támogatásért, míg az elemzőcsoport a különböző minisztériumok képviselőiből áll, akik összekötőként, illetve elemző-értékelő ágazati szakértőként te-

⁴¹ Tálás Péter – Gyimesi Gyula: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In: Tálás Péter (szerk.): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé. MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2008, 163.

⁴² Uo. 170.

⁴³ Uo. 177.

⁴⁴ Iztok Prezelj: Shaping the national crisis management system in Republic of Slovenia. Security Dialogue, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia, 2012, 8. <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/5/ip?format=pdf> (Letöltés időpontja: 2016. 11. 23.)

vékenykednek. Az elemzőcsoport elemzi és értékeli a biztonsági helyzetet, szükség szerint biztonsági értékeléseket készít, koordinálja a jóváhagyott döntések végrehajtását, koordinált döntéshozatali javaslatokat állít össze.⁴⁵

Szlovénia tehát felismerte a horizontális koordináció és az integráció szükségességét a válságkezelésben, és a válságkezelési központ funkciójában bizonyos tekintetben ennek egyik megvalósulási formáját jelenti. Hatáskörében azonban erősen korlátozott, tekintve hogy „*a feladatai limitáltak az információcsere és kommunikáció technikai támogatására*”, vagyis elsősorban az összekötő kapocs szerepét játssza a különböző ágazatok között.⁴⁶ Az ágazatokhoz kötöttséget tükrözi, hogy a Honvédelmi Minisztériumban található. Kétségtelenül eredmény, hogy egy működési rendszerbe, egy fizikai térbe hozzák össze a válságkezelő szervek képviselőit, de az mégis egy ágazati minisztérium bázisán működik, vagyis nem valósul meg teljes mértékben az ágazatokon túl nyúló, illetve azok feletti nemzeti válságkezelési rendszer.

Georgia

Georgia szintén azon országok közé tartozik, amelyek közelmúltja számos viharos eseményt hozott, és a biztonsági helyzet azóta is bonyolultnak mondható. Ezért érthető módon az ország kormánya kiemelt jelentőséggel kezeli a válságkezelés kérdését, és ennek érdekében létrehozta a nemzeti válságkezelési rendszerét. Ennek csúcán (a kormány alatt) a Nemzetbiztonsági és Válságkezelési Tanács áll mint a miniszterelnök és a kormány tanácsadó, döntés-előkészítő szerve. E testület hatáskörébe tartoznak a *kül- és belbiztonsági kérdések*, az ország stabilitását és a közrendet biztosító stratégiai kérdések, illetve az országot fenyegető *minden típusú válság* kezelése.⁴⁷ A tanács tehát igen tág hatáskörrel rendelkezik, abba elvileg beleérthető bármilyen típusú civil vagy katonai jellegű válság.

A Nemzetbiztonsági és Válságkezelési Tanács munkáját folyamatosan működő Hivatal támogatja, amelynek felelősségi körébe tartozik az információgyűjtés, -elemzés és -értékelés; a miniszterelnök és a Tanács támogatása nemzetbiztonsági kérdésekben; a kormányzati döntéshozatali eljárás koordinációja; a döntések végrehajtásának irányítása; valamint a válságkezelési eljárás koordinációja. A georgiai válságkezelési rendszer rendkívül fontos sajátossága a permanens működést megtestesítő Hivatal, mely az alábbi szervezeti egységekből áll:

- belbiztonsági és rendvédelmi főosztály;
- külügyi biztonsági ügyek főosztálya;
- honvédelmi ügyek főosztálya;
- gazdaságbiztonsági ügyek főosztálya;
- Nemzeti Válságkezelési Központ;
- adminisztratív főosztály.⁴⁸

⁴⁵ Uo. 9.

⁴⁶ Marjan Malešič: Legal, Structural and Functional Aspects of Crisis Management in the Republic of Slovenia. *Journal of Management and Social Sciences*, Vol. 5, No. 2, Fall 2009, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, 84. <https://ilmauniversity.edu.pk/assets/custom/journal/jbs/5.2/1.%20Legal,%20Structural%20and%20Functional%20Aspects%20of%20Crisis%20Management%20in%20the%20Republic%20of%20Slovenia.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 26.)

⁴⁷ Levan Gelashvili: Crisis Management and National Situation Room. Előadás a Honvédelmi Minisztérium képviselői részére. Tbiliszi, Grúzia, 2016. 11. 25.

⁴⁸ Uo.

A Hivatal struktúrája megfelel az összveszélyalapú rendeltetésének. Megtalálhatók benne a válságok alaptípusainak (civil és katonai) kezelésére hivatott szervezeti elemek.

A Hivatal operatív szervezeti egysége a Nemzeti Válságkezelési Központ, amelynek rendeltetése a kockázatmegelőzés és a következmények enyhítése, valamint nemzeti szintű válság esetén az állami szervek tevékenységének a koordinációja. A Központ válság idején közvetlenül a miniszterelnök vezetése alatt működik. A Nemzeti Válságkezelési Központ az alábbi funkcionális szervezeti egységekből áll:

- információs csoport;
- hírszerzési csoport;
- elsődleges beavatkozáscsoport;
- helyreállításért, eredeti helyzet visszaállításért felelős csoport;
- katonai támogató/honvédelmi csoport;
- sajtócsoport;
- a központ belső működését koordináló csoport.⁴⁹

A Központ rendeltetésébe minden nemzeti szintű válság kezelése beletartozik, és ennek megfelelően került kialakításra a struktúra is. Elgondolkoztató ugyanakkor, hogy a katonai szerepvállalás elsősorban támogató funkcióként jelenik meg a szervezeti elemek között. Konkrét kérdésre a georgiai szakértők ezzel kapcsolatban megerősítették, hogy egy hagyományos háborús helyzet vezetése nem ebből a központból történne, vagyis a „minden típusú nemzeti szintű válság” erre a helyzetre nem terjed ki. Ebben a megvilágításban már jól érthető, hogy a katonai képességek miatt csak támogató szerepben jelennek meg.

Georgiában tehát létrehoztak egy, a miniszterelnök közvetlen vezetése alatt álló, összkormányzati alapon működő válságkezelési struktúrát, tehát megvalósult az ágazatokon fellettség. A hagyományos fegyveres konfliktusok, háborúk azonban nem tartoznak a Nemzeti Válságkezelési Központ hatáskörébe, vagyis az összveszélyalapon történő működés még nem teljes körű, ennek ellenére a georgiai modell egyértelműen az integrált válságkezelési rendszerek sorába sorolható.

Észak-Macedónia

A kisebb országok további példaként említhető Észak-Macedónia válságkezelési rendszere, amelynek létrehozásáról külön törvény rendelkezik. Szintén jogszabályban rögzített a válság nemzeti fogalma, amely behatárolja a válságkezelési rendszer hatáskörét, cselekvési spektrumát. A törvényi meghatározás szerint az alábbiak esnek a válság kategóriájába:

- kockázatok, amelyek érintik az emberi életet és egészséget, állatokat, anyagi javakat;
- minden, ami fenyegeti a nemzet biztonságát, területi integritását és alkotmányos rendjét.

Első olvasatra ez egy igen tág hatáskört jelent, a jogszabály azonban rögtön szűkíti is a kört a válság fogalmára vonatkozóan, mivel kijelenti, hogy az minden olyan helyzetet takar, amely nem éri el a háborús vagy a rendkívüli állapot szintjét. Mindez ebben a formában kissé zavarólag hathat a pontos értelmezést illetően, de a későbbiekben a törvény egészen

⁴⁹ Uo.

pontosan behatárolja a válságkezelési rendszerhez tartozó kockázatokat és fenyegetéseket az alábbiak szerint:

- nemzetbiztonsági fenyegetések: terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció;
- természeti katasztrófák;
- járványok;
- környezetet érintő károk, fenyegetések.⁵⁰

Mіндеzeket összevetve kissé ellentmondásosnak tűnhet a válságkezelő rendszer feladatköre. Többször is kihangsúlyozásra kerül, hogy az országot érintő mindenfajta fenyegetést a hatáskörébe sorolnak, köztük azokat is, amelyek az ország területi integritását fenyegetik, ami elvileg lehetne fegyveres támadás is, ugyanakkor kizárják a háborús állapotot és a rendkívüli állapotot. A rendszer tehát alapvetően belbiztonsági, katasztrófavédelmi irányultságú (a kockázatok felsorolása is ezt takarja), ezért nem fedi le a válságkezelés teljes spektrumát. Bár mindez értelmezhető úgy is – és hajlok erre az álláspontra –, hogy olyan fegyveres konfliktusok is ebben a rendszerben kezelendők, amelyek nem érik el a különleges jogrend (háborús állapot, rendkívüli állapot) szintjét. A napjainkat jellemző hibrid, illetve aszimmetrikus hadviselés formái éppen ilyen jellegű fenyegetéseket jelentenek.

Az észak-macedóniai válságkezelő rendszer jelenlegi formájában 2005-től létezik, amikor megkezdte működését az egyik legfontosabb szervezeti eleme, a Válságkezelő Központ. A válságkezelési rendszer rendeltetése a folyamatos tárcaközi és nemzetközi együttműködés, valamint koordináció a válságkezelésben, illetve elemzések, értékelések készítése mindenfajta kockázattípusra vonatkozóan, amely Észak-Macedónia biztonságát érinti, továbbá javaslatok megtétele a válságok megoldására.

A válságkezelési rendszer csúcán (közvetlenül a kormány alatt) található az Irányító Bizottság (*Steering Committee*). E testület irányítja és koordinálja az egész rendszer működését, és ennek megfelelően tagjai miniszterek (belügyminiszter, külügyminiszter, honvédelmi miniszter, egészségügyi miniszter, közlekedési és kommunikációs miniszter), továbbá a tagok közé tartozik az Elemző-értékelő Csoport vezetője is.⁵¹

A rendszer következő eleme az Elemző-értékelő Csoport, amely folyamatosan elemzi és értékeli az ország biztonságát érintő kockázatokat, veszélyeket, és javaslatokat tesz a megfelelő válságkezelési intézkedésekre, mint például megelőzés, korai előrejelzés (*early warning*), válaszlépések, eredeti helyzet visszaállítása, jogszabály-módosítás. A csoport tagjai: a Közbiztonsági Hivatal, a Nemzetbiztonsági Igazgatóság, a Hírszerző Ügynökség igazgatója, valamint a Válságkezelő Központ és a katasztrófavédelem igazgatója és helyettese, a haderő vezérkari főnökének a helyettese, továbbá a katonai Biztonsági és Hírszerző Szolgálat vezetője.⁵²

A válságkezelési rendszer operatív szerve a Válságkezelési Központ, amely támogatja a kormányzati döntéshozatalt, valamint biztosítja a stratégiai szintű tárcaközi, intézményközi koordinációt, a nemzetközi együttműködést, továbbá a helyi hatóságok tevékenységének összehangolását. A Válságkezelő Központ legfontosabb szervezeti egysége a válságkezelés operatív feladataiért felelős Törzs. Tagjai a Belügyminisztérium, a Kül-

⁵⁰ Law on Crisis Management. Consolidated text 1. („Official Gazette of the Republic of Macedonia” nos. 29/2005, 36/2011, 41/2014, 104/2015, 39/2016 and 83/2018.) <https://www.refworld.org/pdfid/5d31a0c37.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 27.)

⁵¹ Uo. 5.

⁵² Uo. 6.

ügyminisztérium, a Védelmi Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Közlekedési és Kommunikációs Minisztérium képviselője, a katasztrófavédelem vezetője, a katasztrófa-egészségügy vezetője, a hadsereg képviselője, a hírszerzés képviselője, a minősített adatok védelméért felelős igazgatóság képviselője, az Észak-macedóniai Vöröskereszt képviselője. A Törzs vezetője egyben a Válságkezelő Központ vezetője. A válságkezelési rendszer központi szervei mellett regionális törzsek működnek 35 regionális válságkezelő központban. Ezek tagjai: a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Közlekedési és Kommunikációs Minisztérium képviselője, továbbá a regionális központ egy tagja.⁵³

Észak-Macedónia megalkotta a válság nemzeti fogalmát, létrehozta az egységes nemzeti válságkezelési rendszerét, amellyel jelentős gyakorlati lépést tett az integrált válságkezelés irányába. A válságkezelési rendszer deklaráció szintjén minden válságtípus kezelésére jött létre, ugyanakkor a valóságban az csak a belbiztonsági és katasztrófavédelmi kihívásokra alkalmazható.

Lengyelország

Lengyelországban 2007-ben lépett hatályba a válságkezelésről szóló törvény, amely meghatározza a válságkezelési rendszer szervezetét, szereplőit, a feladatokat, valamint a finanszírozás kérdéseit. Alapvető elv, hogy a közigazgatás minden szintjén (nemzeti, regionális, megyei, települési) megalakításra kerültek a válságkezelési szervek, amelyek funkciójuk szerint két csoportba oszthatók. Az egyik típusba tartozó válságkezelési csoportok ideiglenesen működő szervezetek, és elsősorban tanácsadói szerepet töltenek be a döntések meghozatala érdekében, vagyis döntés-előkészítő rendeltetéssel bírnak. A másik csoportot a folyamatosan működő válságkezelési központok alkotják, amelyek a válságkezelés végrehajtó szervei. Ennek megfelelően nemzeti szinten a kormány alárendeltségében működik a Kormányzati Válságkezelési Csoport, illetve minden minisztériumban, valamint a főbb országos hatáskörű közigazgatási szervnél létrehozásra kerültek hasonló rendeltetésű csoportok. A nemzeti szint alatt válságkezelési csoportokat találhatunk regionális (*voivode*) megyei (*poviats*) és települési (*gminas*) szinten egyaránt. Minden egyes válságkezelési csoporthoz, vagyis döntés-előkészítő szervhez tartozik egy válságkezelési központ a döntések végrehajtásának az összehangolására.⁵⁴

Láthatjuk tehát, hogy Lengyelországban is létrehozták a belső és külső válságok kezelésére egyaránt alkalmas, egységes, nemzeti válságkezelési rendszert. Ehhez megalkották a válságkezelési törvényt, amely általánosságban válságokat említ, de a valóságban a válságkezelési rendszer alapvetően három fenyegetéssel számol: terrorizmus, természeti és ipari katasztrófák. Ennek megfelelően a fegyveres konfliktusok kezelése nem tartozik a rendszer kompetenciájába, mindazonáltal katonai jellegű kérdések is szerepelnek a hatáskörében, nevezetesen a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő feladatok. A lengyel válságkezelési rendszer tehát nem fedi le az összes lehetséges fenyegetést, és alapvetően katasztrófavédelmi dominanciával jellemezhető.

Míndezekkel együtt komoly előrelépést jelent, hogy Lengyelország általános válságkezelési törvénnyel és ehhez tartozó egységes nemzeti rendszerrel rendelkezik. Külön kieme-

⁵³ Uo. 8.

⁵⁴ Hubert Piwko: Crisis Management System in Poland. Előadás a Lengyel Fegyveres Erők Műveleti Parancsnoksága és a HM Védelmi Hivatal között tartott kétoldalú találkozón, Varsó, 2015. 11. 23.

lést érdemel, hogy a válságkezelési szervek megtalálhatók a közigazgatás minden szintjén, vagyis megvalósul a teljes vertikális koordináció, továbbá minden minisztérium rendelkezik hasonló válságkezelési szervekkel, így a horizontális koordináció is biztosított.

A MAGYARORSZÁGI ÖSSZKORMÁNYZATI (INTEGRÁLT) VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZER EGY LEHETSÉGES VÁLTOZATA

A fenti nemzetközi kitekintés jól érzékelteti, hogy számos pozitív példát találhatunk az integrált válságkezelési struktúrára vonatkozóan, sőt elmondható, hogy az országok zöme evidenciaként kezeli e válságkezelési metódust. A nemzeti szintű válságkezelési központok számos országban létrejöttek sok tekintetben hasonló, sok tekintetben különböző funkciókkal és struktúrával, ám abban megegyeznek, hogy egy ország szintjén képesek az összes ágazat horizontális koordinációjára, a védelem különböző fegyveres és nem fegyveres elemeinek együttes, harmonizált alkalmazására. Magyarországon a szakirodalmi szárnypróbálgatásokon kívül ilyen vagy hasonló jellegű rendszer létrehozására eddig nem történt előmozdulás, így sajnálatos módon az alábbi feltételrendszerrel tudunk jelenleg számolni:

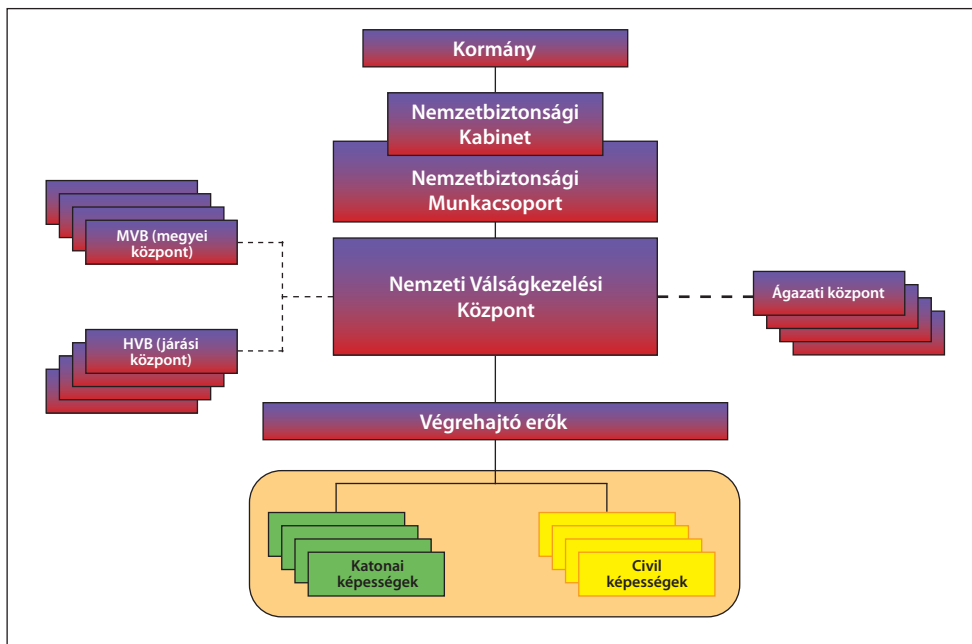
- nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát vagy legalább többfajta válság kezelését lefedné;
- hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer;
- nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel;
- nem létezik egyen szilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

Hazai viszonyainkat továbbra is a válságkezelés ágazati szegmensek mentén történő megosztottsága jellemzi. Ennek megfelelően az egyes válságtípusok kezelésére létrehozott, a kormányzati koordinációt biztosítani hivatott testületek, szervezetek működnek, mint a Terrorellenes Koordinációs Bizottság, a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, illetve az egyes ágazati képességek (ORFK, Magyar Honvédség, BM OKF, vízügy) külön szituációs vagy operatív központokkal rendelkeznek. Ezekre az ágazati koordinációs és operatív szervekre jellemző, hogy egy bizonyos típusú válságot képesek kezelni sajátos logika, gondolkodásmód, szervezeti kultúra, cselekvési rend alapján, speciális vezetési-irányítási struktúra keretei között. Így az ágazati szakértők – akik a szűkös létszámok miatt általában ugyanazon személyek – a különböző típusú válsághelyzetek kapcsán mindig más helyszínen, más eszközökkel, más alá-fölé rendeltségi viszonyok között, eltérő struktúrában, eltérő munkamódotban és együttműködési formában végzik a feladataikat.

Amennyiben Magyarország ki akarja küszöbölni a fenti hiányosságokat és el kíván mozdulni az ágazati megosztottságtól, illetve az adott helyzetekre *ad hoc* módon reagáló válságkezelési metódustól, kénytelen lesz valamilyen mélységű integrációt létrehozni, ellenkező esetben a nemzeti válságkezelési rendszere óhatatlanul elavult és alacsonyabb hatékonyságú lesz.

A megoldás mikéntjét illetően a szakirodalomból fentebb idézett javaslatok, illetve a külföldi példák is egy legalább részlegesen, de állandó jelleggel működő, összkormányzati koordinációt biztosító nemzeti válságkezelő központ szükségességét sugallják egységes követelménytámasztással, működési renddel a válságok lehető legszélesebb spektruma tekintetében. Igazodva korunk biztonsági kihívásaihoz, a központ aktivizálható lenne egyaránt

különleges jogrend, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti nemzeti vagy nemzetközi válsághelyzetek esetén, amelynek kezelése meghaladja egy ágazat hatáskörét, illetve képességeit. Mindez nem jelentené a jelenleg működő ágazati és szakmai válságkezelési központok felszámolását, hanem azok – a megfelelő hatásköri és szervezeti változtatásokkal – támogatnák a nemzeti válságkezelési központ tevékenységét.



1. ábra A nemzeti válságkezelési rendszer egy lehetséges változata

Az 1. ábrán látható, hogyan kapcsolódnak az egyes ágazati központok (pl. ágazati vezetési pont, operatív szervek, törzsek stb.), valamint a megyei védelmi bizottság (MVB), és a helyi védelmi bizottság (HVB) bázisán működő megyei és járási szintű válságkezelési központok a Nemzeti Válságkezelési Központhoz. Ezek közül értelemszerűen a válsággal érintett ágazatok, illetve megyék, járások szerveit kell aktivizálni a kialakult válság természetétől függően.

A Nemzeti Válságkezelési Központ funkcióit egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók gyakorlására egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből, akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül. A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészítésre kerülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező képviselőivel, így módon olyan rugalmas struktúra jönne létre, amely flexibilisen hozzászabható a konkrét válság karakterisztikájához.

Fontos kérdés továbbá, hogy a Nemzeti Válságkezelési Központ hogyan illeszkedjen a válságkezelési rendszerünkbe, kinek az alárendeltségébe, illetve szakmai irányítása alá

tartozzon. Amennyiben abból indulunk ki, hogy e szerv ágazatok fölötti kompetenciával kell, hogy rendelkezzen és legyen alkalmas különböző típusú válságok kezelésére, akkor joggal merülhet fel, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet lehetne ez a szerv. Korábban több szakértői egyeztetésen már felmerült ez az alternatíva, de rögtön elvetésre is került azzal az indokkal, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinetnek nincs döntéshozatali jogköre, mindössze a kormány javaslattevő, tanácsadó szerve. E vonatkozásban alapvető változást hozott a kormány kabinetjeinek újraszabályozása 2018 májusában, amikor ügydöntő jogkörrel ruházták fel a kormány kabinetjeit, köztük a Nemzetbiztonsági Kabinetet.⁵⁵ Hatáskörét tekintve a Nemzetbiztonsági Kabinet képes több ágazatra kiterjedten, a válságok igen széles körét lefedni, mivel hatáskörrel rendelkezik többek között a bűncselekmények megelőzésével, a háttérrendszettel, a honvédelemmel, a menekültügyekkel, a katasztrófák elleni védekezéssel, a közbiztonsággal, illetve a rendszettel kapcsolatos kérdésekben. Ebből kifolyólag elvileg nem látszik aggályosnak, ha a javasolt és egy hasonló széles feladatkörökkel rendelkező Nemzeti Válságkezelési Központ a Nemzetbiztonsági Kabinet alá tartozzon.

Gyakorlati szempontból kérdéses lehet, hogy az alárendeltség közvetlen legyen, vagy valamely további szerv útján történjen. A Nemzeti Válságkezelési Központ a fentebb kifejtetteknek megfelelően a szakértői szintet képviselné, míg a Nemzetbiztonsági Kabinetben miniszterek foglalnak helyet, vagyis itt már a politikai döntéshozói szint van képviselve. A kettő közé indokoltnak látszik beilleszteni a szakmai vezetői szintet, hogy a szakértők által kidolgozott anyagokat előzetesen a szakmailag érintett szervezetek vezetői jóváhagyják.

Szerencsére e kérdésben sem szükséges új szervezeti egység létrehozása, mivel a Nemzetbiztonsági Kabinet rendelkezik egy döntés-előkészítő testülettel, a Nemzetbiztonsági Munkacsoporttal, amelynek tagjai éppen a szakmai felső vezetői szintet képviselik. Itt tehát találkozunk a szakmai és a döntéshozatali kompetencia, aminek következtében ideálisan betöltheti a Nemzetbiztonsági Kabinet és a Nemzeti Válságkezelési Központ közötti híd szerepét. E logika mentén a nemzeti válságkezelési központban elkészülnek a szakmai anyagok tervezetei (szakértői szint), azokat a Nemzetbiztonsági Munkacsoport megtárgyalja és véglegesíti (szakmai felső vezetői szint), végül a Nemzetbiztonsági Kabinet⁵⁶ meghozza döntését (politikai szint), melyet a miniszterelnök jóváhagy. Ezzel létrejöhözhet egy általános hatáskörrel rendelkező (vagyis több típusú válság kezelésére alkalmas) nemzeti válságkezelési rendszer, amely egyúttal egységes, egyen szilárd szakmai és működési követelményeket képes létrehozni és érvényesíteni.

A Nemzetbiztonsági Kabinet hatásköre kiterjed a honvédelem kérdéseire is, következésképpen a Nemzeti Válságkezelési Központnak is szükségszerűen rendelkeznie kell honvédelmi jellegű feladat- és hatáskörrel. A nemzetközi példák bemutatásakor azonban láthattuk, korántsem egyértelmű, hogy az integrált válságkezelési központok hagyományos katonai konfliktus (háborús helyzet) esetén mennyiben alkalmazhatóak. Több helyen kategorikusan kizárták ennek a lehetőségét, vagy a válságkezelési központ hatáskörét meghatározott típusú válságokra korlátozták (pl. katasztrófa, terrortámadás), és azok között nem szerepelt a kato-

⁵⁵ A kabinetek döntési jogköre mindazonáltal erősen limitált és behatárolt, ugyanakkor a döntéseiket a véglegesítés előtt minden kormánytag részére meg kell küldeni, majd a véglegesített döntést a miniszterelnök írja alá, amennyiben egyetért vele. Ezek az eljárási szabályok viszont így biztosítják az összes ágazat legfelsőbb döntéshozója, valamint a kormányfő általi támogatottságot.

⁵⁶ Kétségtávol a kormány kabinetjeinek 2018-as szabályozása az újszerűsége mellett sem teszi alkalmassá a Nemzetbiztonsági Kabinetet a válságkezelés ilyesfajta, „operatív jellegű” feladatainak a végzésére, ehhez további jogszabály-módosításra lenne szükség.

nai (honvédelmi) típusú válság. Alighanem hazai viszonyok között sem számolhatunk azzal, hogy egy hagyományos katonai konfliktusban a katonai műveleteket a nemzeti válságkezelési központból vezényeljék le, mindez több szempontból (pl. titokvédelem, szakszerűség, infokommunikáció) jelentős nehézségekbe ütközne.

Nagy valószínűséggel tehát azzal számolhatunk, hogy a válságkezelési központ nem fog központi és meghatározó szerepet játszani egy magas intenzitású, döntő mértékben katonai műveletekre szabott válságkezelési eljárásban, vagyis egy hagyományos katonai konfliktusban. A múlt század kilencvenes éveitől számítva viszont az ilyenfajta fenyegetés előfordulási valószínűségét mind nemzeti, mind nemzetközi összefüggésben igen alacsonyra teszik. Sokkal inkább számolnunk kell a fentebb már említett hibrid típusú fenyegetésekkel, amely a katonai és a nem katonai, a szimmetrikus és az aszimmetrikus, a hagyományos és a nem hagyományos módszerek egyfajta keveréke.

A Nemzeti Válságkezelési Központ funkciójának szempontjából számunkra elsősorban az a leglényegesebb elem mindebből, hogy a hibrid hadviselésnek egyáltalán nem jellemző elemei a nagy intenzitású hagyományos katonai műveletek, azok szerepe csak a válság egy bizonyos szakaszában növekszik meg, de az is előfordulhat, hogy egyáltalán nem kerül sor katonai erő alkalmazására, vagy csak alacsony intenzitású, válságkezelő műveletnek álcázva. Ebből kifolyólag a számos katonai és nem katonai dimenzióból érkező fenyegetések elhárítására kiváló eszköz lehet az összkormányzati elven működő Nemzeti Válságkezelési Központ. A fenti érveket összegezve úgy fogalmazhatunk, hogy míg a hagyományos, nagy intenzitású katonai műveletek irányítására, koordinálására nem alkalmazható egy ilyen nemzeti válságkezelési központ, viszont ideális eszköz lehet a hibrid hadviselés viszonyai között. Sőt egy nagyobb katonai művelet esetén sem zárnam ki a működését, hiszen hasznos tudná támogatni a katonai műveleteket a saját eszközrendszerével.

A NEMZETI VÁLSÁGKEZELÉSI KÖZPONT FUNKCIÓI, STRUKTÚRÁJA

Egy válságkezelési központ természetesen számtalan formában, struktúrában működhet, ezért a részletekbe történő bocsátkozás mellőzésével, elsősorban a központ által betöltendő funkciókra építve egy lehetséges változatot szeretnék felvázolni. Az aktuális biztonsági környezetet véve alapul abból indultam ki, hogy a különböző irányokból, más-más szakterületen, és szünet nélkül jelentkező hibrid fenyegetések megkívánják valamilyen formában a folyamatos működést. E célt tudná betölteni a fentebb már említett báziscsapat, amely csökkentett létszámmal és üzemmódban, de folyamatosan működne két alapvető funkciót betöltve:

- biztosítaná a különböző ágazatokban, szakterületeken jelentkező meglévő, illetve potenciális fenyegetések folyamatos elemzését, értékelését egységes kritériumrendszer, logika és metódus alapján, ami alapjául szolgálhatna egy nemzeti szintű integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszernek;
- biztosítaná a működés szervezési és infrastrukturális feltételeit, vagyis magának a központnak mint létesítménynek a folyamatos működését és készenléti állapotát egy esetleges teljes működésre történő azonnali átálláshoz.

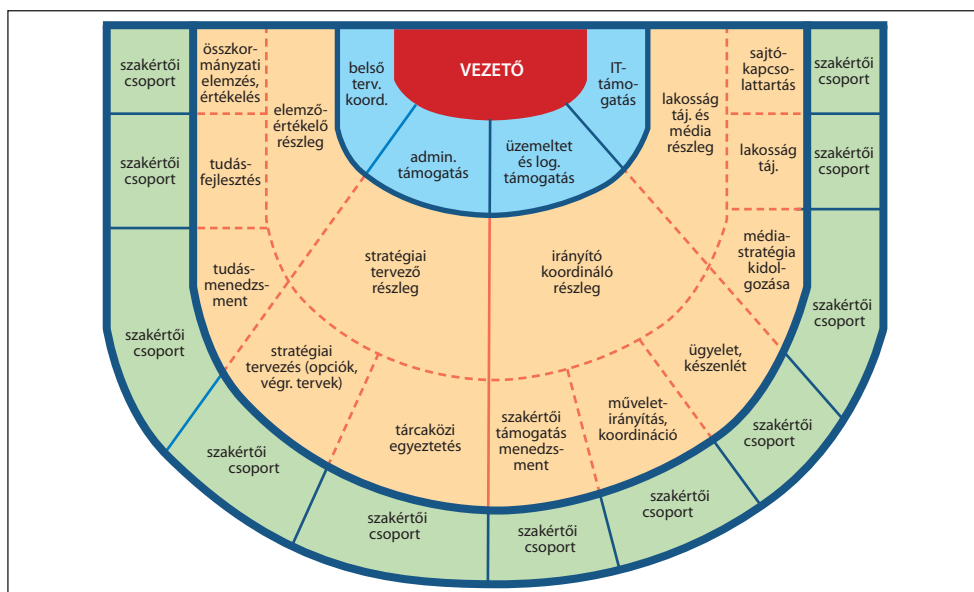
E két funkció betöltéséhez a 2. ábrán található szervezeti elemek közül minimálisan az alábbiak folyamatos működése szükséges:

- vezető;
- működéstámogatás: belső tevékenység koordinációja, adminisztratív támogatás, üzemeltetési és logisztikai támogatás, infokommunikációs támogatás;

- a teljes elemző-értékelő részleg;
- az irányító-koordináló részlegből az ügyeletet, készenlétet ellátó csoport.

A fenyegetettség növekedésével, egy esetleges konfliktus kialakulásának kezdetén az aktuális helyzetnek megfelelően e báziscsapat növelhető egészen a teljes létszámmá történő feltöltés szintjéig. A válsághelyzet eszkalálódása esetén, amikor már többé-kevésbé pontosan behatárolhatók az érintett ágazatok és szakterületek, megkezdődhet a speciális szakértelemmel rendelkező egyes szakértői csoportok aktivizálása és bevonása a munkába. E módszerrel és struktúrával elérhető, hogy a báziscsapat betölti az alapvető és minden típusú válságban előforduló standard válságkezelési funkciókat, míg a szakértői csoportok hozzáadják az adott válság jellegéből adódóan szükségessé vált speciális szakértelmet. Ezzel olyan rugalmas struktúra jön létre, amely a szakértői csoportok variálásával folyamatosan alkalmazkodni képes az adott válság jellegéhez.

Egy akut válsághelyzet esetén aktivizálható a teljes Nemzeti Válságkezelő Központ, amelynek szervezeti elemeit és azok feladatait egy változatban a 2. ábra mutatja be.



2. ábra A Nemzeti Válságkezelési Központ felépítése és egyes elemeinek a feladatai

A döntés-előkészítés keretében a válságkezelési stáb kijelölt részlege végzi a kialakult válsághelyzet folyamatos, több szempontú (összkormányzati) elemzését, értékelését, ezek alapján döntési alternatívákat dolgoz ki a döntéshozó részére, majd a döntést követően elkészíti a kiválasztott alternatíva megvalósításához szükséges stratégiai (kormányzati) szintű terveket, valamint a végrehajtás alapját képező jogszabályok, egyéb normatív szabályok, utasítások, intézkedések tervezeteit. Komplex rendszerelemzést hajtanak végre, amely a krízishelyzettel érintett területeket, rendszereket analizálva vizsgálja az egyes rendszerek funkcióit, viselkedését, sebezhető pontjait, illetve ezek kapcsolatrendszerét. A rendszereket komplex adaptív rendszerekként elemzik, mivel a cél egy átfogó, holisztikus kép nyerése a válsághelyzetről.

A döntés-előkészítésért felelős részleg a végrehajtás időszakában folyamatosan figyelemmel kíséri, hogy a beavatkozók végrehajtották-e a tervezett intézkedéseket, valamint hogy a végrehajtott akciók hogyan érik el a kívánt hatásokat, célkitűzéseket. Ezek függvényében javaslatokat dolgoznak ki arra vonatkozóan, hogy szükséges-e az erők, eszközök átcsoportosítása, esetleg a tervek felülvizsgálata, módosítása.

A vezetés-irányítás, az együttműködés és a koordináció egymástól különböző tevékenységek, de a tartalmukban szorosan összefüggő funkciók egyetlen részlegbe összevonhatók. A vezetés-irányítás feladatain azoknak a szakembereknek a tervező-, szervezőmunkáját érttem, akik ismerik és alkalmazni képesek a kormányzati vezetés-irányítási rendszert, valamint a védelmi igazgatás rendszerét normál helyzetben, válsághelyzetben, illetve ez utóbbin belül különleges jogrendben. A válság típusától és a kialakult konkrét helyzettől függően tisztázzák a hatásköröket, az egyes ágazatok, szakterületek kompetenciáit, a felelősségi területeket. Az együttműködés és a koordináció funkcióinak keretében döntenek arról, hogy a báziscsapat milyen szakértőkkel egészüljön ki, illetve javaslatot tesznek arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésre álló civil és katonai képességek milyen erőkkel, milyen összetételben kerüljenek lehívásra és alkalmazásra. A folyamat eredményeként létrejön az adott válsághelyzet kezelésére alkalmas struktúra. E tervezési, szervezési típusú feladatokat a döntés-előkészítésért felelős részleggel szoros együttműködésben kell végezni.

A vezetés-irányítás, együttműködés és koordináció funkcióhoz tartozik továbbá a jóváhagyott döntési alternatíva megvalósítása, vagyis a végrehajtás időszakában az egyes beavatkozók tevékenységének összehangolása. Amennyiben az erők, eszközök átcsoportosítása válik szükségessé, az erre irányuló vezetői döntés megszületését követően az együttműködésért és koordinációért felelős részleg tervezi meg és szervezi az átcsoportosítással kapcsolatos feladatokat. Vagyis ez a részleg felelős a döntések végrehajtásának koordinálásáért, a válságkezelés folyamatának stratégiai szintű irányításáért annak érdekében, hogy a bevont civil és katonai szervek tevékenysége a válságkezelés során mindenkor összehangolt legyen.

A *tudásmenedzsmenttel* kapcsolatos funkció ellátására létrehozott részleg elsődleges feladata a beérkezett információk gyűjtése és feldolgozása. Az izolált adatokat, információkat integráltan egy tudásbázisba foglalják, amelyet folyamatosan újraelemeznek, illetve fejlesztenek egy állandóan működő együttműködési folyamat, illetve eljárás keretében, amely már az akut krízishelyzet kitörése előtt indul és egészen a válság végéig tart. Ebben alkalmazzák a tudásmenedzsment eszközeit, vagyis a tudásbázisban meglévő adatok felhasználásával az úgynevezett tudásközvetítők folyamatos interakcióban vannak a közösség más tagjaival és proaktív tudásközvetítést végeznek.

Mіндеzt azzal a céllal teszik, hogy megszerezzék, megszervezzék és továbbítsák a válság kezeléséhez szükséges tudást annak érdekében, hogy a megfelelő információ és tudás a megfelelő időben a megfelelő személyhez kerüljön. Nem egyszerűen adatot, információt tárolnak és továbbítanak, hanem értéket is hozzáadnak értelmezéssel, utalással, illetve más módszerekkel. A tudásközvetítők valójában nem a tudás birtokosai vagy forrásai. Az ő szerepük az igényelt tudásnak az igénylők (általában a döntéshozók) rendelkezésére bocsátása mások (általában a szakértők) nevében. A döntéshozó feladata tehát csupán megfogalmazni a tudás igényét és ezt közölni a tudásközvetítővel, majd ezt követően megindul a proaktív keresés és közvetítés, amelynek eredményeként a döntéshozó a megfelelő tudást a megfelelő formában fogja kézhez kapni.

Ez a folyamat rendkívül meggyorsítja és megkönnyíti a hiányzó tudás megszerzését, méghozzá úgy, hogy a technikai megvalósítás nem a döntéshozókat terheli, így nem vonja el

a figyelemüket, idejüket és energiájukat az alapfeladatuktól, a döntési opciók mérlegelésétől és a döntések meghozatalától. A tudásmenedzsment-funkció strukturális oldalról megvalósulhat önálló szervezeti elemként, illetve a döntés-előkészítés funkcióján belül található elemzés-értékelésért felelős szervezeti elemmel közös blokkban.

A *sajtó- és lakosságtájékoztatás* kiemelt szerepét napjainkban már senki nem vonja kétségbe, és különösen válsághelyzetekben még fontosabb a szerepe. Nélkülözhetetlen követelmény, hogy a lakosság hiteles információkhoz jusson a kialakult helyzettel kapcsolatban, és hogy a válságkezelő szervek „üzenetei” eljussanak az emberekhez annak érdekében, hogy megértsék a kormányzati erőfeszítések célját, fő irányait. Ilyen információk birtokában nagyobb a valószínűsége, hogy hatékonyabban megvédhető az emberek élete, testi épsége, vagyona, és hogy a lakosság együttműködő magatartást fog tanúsítani, megkönnyítve ezzel a saját, illetve a válságkezelők helyzetét. E célok érdekében a kormányzati célkitűzések alapján ki kell dolgozni és naprakészen kell tartani a válságkezelési folyamat során alkalmazandó médiastratégiát, meg kell szervezni a sajtó képviselőivel történő kapcsolattartás rendjét, módszerét, továbbá gondoskodni szükséges a folyamatos és hiteles lakossági tájékoztatásról.

ÖSSZEGZÉS

Napjainkban a hibrid típusú fenyegetések, a hibrid hadviselés vált jellemzővé, amely a válságok komplex kezelésének új, rugalmasabb, gyorsabban reagáló és a különböző alrendszerek közötti koordinációt hatékonyabban biztosító intézmény kialakítását kívánja meg. E komplex válságkezelés egyértelműen túlmutat egyetlen ágazat hatásköri és szakmai kompetenciáján, a hibrid típusú fenyegetések elleni eredményes fellépés elengedhetetlenné teszi az összkormányzati szinten és módon történő gondolkodást és cselekvést. Az elvek, stratégiák szintjén mindez már több éve és számtalan helyen, módon kimondatott, a gyakorlati megvalósítás mezején azonban igen szerény eredményekkel büszkélkedhetünk.

Nemzeti szintű válságkezelési módszereink még mindig ágazati, szakmai alapokra épülnek, ezek sajátos logikája és szakmai háttere mentén szerveződnek. A természeti eredetű katasztrófák esetét kivéve nem mondható el, hogy szilárd alapokon nyugvó, stabil és intézményesített együttműködési alakult ki az ágazati és a szakmai szervek között, sőt sokszor éppen az *ad hoc* megoldások dominálnak, amely messze nem kielégítő módszer a hibrid fenyegetések komplex világában. Még koncepció szintjén is alig körvonalazódik, hogy például hogyan fog működni a kormányzati vezetési-irányítási rendszer és a közigazgatás rendkívüli állapotban, a Honvédelmi Tanács munkáját mely szervek, milyen hatás- és feladatkörrel támogatják, mikor és mely szakmai feltételek teljesülése esetén vonhatók be a Magyar Honvédség erői szükségállapotban vagy terrorveszélyhelyzetben, milyen tárcaközi együttműködési rendszert kell kialakítani honvédelmi veszélyhelyzetben, hogy csak a leg-hűsbavágóbb példákat említsem.

Véleményem szerint nem halogatható tovább a nemzeti szintű válságkezelési rendszerünk valamilyen mélységű integrációja annak érdekében, hogy valóban összkormányzati együttműködésben adekvát választ tudjunk adni a legújabb biztonsági kihívásokra. A nemzetközi példák alapján ennek kulcselemként funkcionálhatna egy nemzeti válságkezelési központ, amely megadná az ágazatok közötti intézményesített koordináció strukturális kereteit. Megvalósulása esetén egységes követelmények alapján kiválasztott és felkészített szakértői gárdával, standard eljárási és működési szabályok mentén működve garantálná a magas színvonalú döntés-előkészítést. Mindez azonban csak úgy lehet eredményes, ha a központ, illetve a teljes nemzeti válságkezelési rendszer nem valamely ágazat, szakterület bázisán jön

létre, mert akkor óhatatlanul megmarad az ágazati szemlélet és gondolkodásmód. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes ágazatok ne játszanának fontos szerepet a rendszer kialakításában és működtetésében. A kezdeményezés és a központ létrehozásával kapcsolatos feladatok irányítása, összehangolása azonban a tárcák feletti szintről – például a Miniszterelnökség vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda szintjéről – látszik célszerűnek, mivel egyedül így érvényesíthető megfelelően az összkormányzati érdek és gondolkodásmód.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bognár Balázs: *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*. Doktori (PhD-) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009. http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2010/bognar_balazs.pdf
- Commitment to enhance resilience – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9. 07. 2016. NATO E-library, 08. 07. 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- Dsupin Ottó – Kónya József: *Válságkezelő központok tevékenysége*. In: Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014, 330–350. <http://ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8567/Teljes%20sz%c3%b6veg%21?sequence=1&isAllowed=y>
- Galeotti, Mark: *The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War*. In: *Moscow's Shadows*, 06. 07. 2014. <https://inmoscowshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>
- Gazdag Ferenc – Tálás Péter: *A biztonság fogalmának határaitól*. *Nemzet és Biztonság*, 2008. január, 3–9. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsag_fogalmank_hatarairol.pdf
- Gelashvili, Levan: *Crisis Management and National Situation Room*. Előadás a Honvédelmi Minisztérium képviselői részére. Tbiliszi, Grúzia, 2016. 11. 25.
- Hermann, Charles F.: *Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations*. *Administrative Science Quarterly*, Vol 8, No 1, 06. 1963, 61–82. <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Some%20Consequences%20of%20Crises%20Which%20Limit%20the%20Viability%20of%20Org.pdf>
- Koós Gábor – Sztternák György: *A katonai műveletek új formája – a hibrid műveletek*. Tananyag-kézirat, 2015.
- Koraesus, Mats: *Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis*. Swedish National Defence College and CRISMART, 2008, Vol 36.
- KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK – A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete. JOIN/2016/018 final. EUR-Lex, 2016. 04. 06. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>
- Lakatos László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD-) értekezés, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.
- Larsson, Sara – Olsson, Eva-Karin – Ramberg, Britta: *Crisis Decision Making in the European Union*. CRISMART, Stockholm, 2005.
- Law on Crisis Management. Consolidated text 1. („Official Gazette of the Republic of Macedonia” nos. 29/2005, 36/2011, 41/2014, 104/2015, 39/2016 and 83/2018.) <https://www.refworld.org/pdfid/5d31a0c37.pdf>

- Malešič, Marjan: *Legal, Structural and Functional Aspects of Crisis Management in the Republic of Slovenia*. Journal of Management and Social Sciences, Vol. 5, No. 2, Fall 2009, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana. <https://ilmauniversity.edu.pk/assets/custom/journal/jbs/5.2/1.%20Legal,%20Structural%20and%20Functional%20Aspects%20of%20Crisis%20Management%20in%20the%20Republic%20of%20Slovenia.pdf>
- Mezey Gyula: *Válságkezelés nemzetközi gyakorlata*. Előadás a Hadtudományi Társaság és a Kiss Károly Hadtudományi Klub szervezésében. Nemzetvédelmi Egyetemi Fórum, 2004/4.
- Oravec István: *Válságkezelési rendszerek korszerűsítése*. Hadtudomány, 2003/3–4., 77–88.
- Padányi József – Tomolya János: *Háború és béke Ukrajnában, avagy keleten a helyzet változatlan. 2. rész*. Hadtudomány, 2017/3–4., 29–42. http://mhtt.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_31-44.pdf
DOI: 10.17047/HADTUD.2017.27.3–4.29
- Piwko, Hubert: *Crisis Management System in Poland*. Előadás a Lengyel Fegyveres Erők Műveleti Parancsnoksága és a HM Védelmi Hivatal között tartott kétoldalú találkozón, Varsó, 2015. 11. 23.
- Prezelj, Iztok: *Shaping the national crisis management system in Republic of Slovenia*. Security Dialogue, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia, 2012. <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/5/ip?format=pdf>
- Rác András: *A hibrid hadviselés és az ellene való védekezés lehetőségei*. Seregszemle, 2016/2., 7–20. https://honvedelem.hu/files/files/59672/seregszemle_2016_02.pdf
- Resilience and Article 3. NATO E-library, 31. 03. 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Resperger István: *A „Diadal” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál*. Hadtudományi Szemle, 2012/1–2., 141–165. http://epa.oszk.hu/02400/02463/00012/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2012_1-2_141-165.pdf
- Simicskó István: *A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai*. Hadtudomány, 2017/3–4., 5–18. http://mhtt.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_5-18.pdf
DOI: 10.17047/HADTUD.2017.27.3–4.3
- Stern, Erik K.: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Doctoral Dissertation, University of Stockholm, 1999.
- Szabó Máté: *A válságról – A politológia mondanivalója*. Magyar Tudomány, 2009. 12. 09. <http://www.matud.iif.hu/2009/09dec/08.htm>
- Századvég Politikai Iskola Alapítvány: *Honvédelem és Biztonságpolitika*. Stratégiai tanulmány, 2015. Kézirat, a szerző birtokában.
- Szenes Zoltán: *Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs*. Hadtudomány, 2014/3–4., 3–21. http://mhtt.eu/hadtudomany/2014/3_4/2014_3_4_1.pdf
- Tálás Péter: *Tatárszentgyörgy után... – A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről*. Nemzet és Biztonság, 2009. 01., 3–8. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-tatarszentgyorgy_utan_.pdf
- Tálás Péter – Gyimesi Gyula: *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei*. In: Tálás Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*. MTA Szociológiai Intézet Budapest, 2008.