

KESZELY LÁSZLÓ**Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében****Absztrakt**

Korunk megváltozott biztonsági környezetének hatására napjainkra domináns szemléletté vált a biztonság átfogó értelmezése, amely a katonai dimenzió mellett magában foglalja a biztonság politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti tényezőit is. E tendencia megmutatkozik a válságok kezelésének széles körben elfogadott metódusán is, amely a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazásán alapul, az átfogó megközelítés koncepciójának jegyében. A jelen cikk az átfogó megközelítés lényegének rövid bemutatását követően áttekinti, hogy a 2012-es Nemzeti Biztonsági Stratégiában hogyan jelennek meg a biztonság átfogó értelmezésére, valamint az átfogó megközelítésre vonatkozó elvek, koncepciók, milyen kormányzati szándékot tükröz, milyen iránymutatásokat ad a dokumentum a válságok kezelésében résztvevő kormányzati és nem-kormányzati szervek, civil és katonai képességek együttműködésével összefüggésben.

Abstract

As a result of the transformed security environment of our recent age, comprehensive interpretation of security has become dominant theory, which besides military dimension involves political, economical, social, and environmental factors of security. This tendency is also reflected by a broadly accepted crisis management method, based on the combined and coordinated engagement of civil and military capabilities, in the spirit of comprehensive approach. Following a short introduction on the essence of comprehensive approach, this article presents how comprehensive interpretation of security and comprehensive approach appears in Hungarian National Security Strategy. It gives a review on government's intents and guidelines for governmental and non-governmental crisis management actors in connection of interagency cooperation and civil-military interaction.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS LÉNYEGE

A hidegháború végét követő korszakos jelentőségű változások és a megváltozott biztonsági környezet közepette egyre több békefenntartó, béketámogató művelet folyt szerte a világban.¹ Ezek során a nyugati társadalmak maximálisan meg voltak győződve arról, hogy ha katonai erővel megjelennek az egyes válságfóókban, rendet teremtenek, elhozzák a békét, biztonságot és a demokrácia áldásait a válság sújtotta országok számára, akkor ezek a műveletek viszonylag gyorsan, mindenki meglegedésére, sikeresen záródnak majd. Ezzel szemben hamar szembe kellett nézni a kijózanító ténnyel, hogy a nyers katonai erő alkalmazása csak tüneti kezelés jelent, önmagában nem tudja megoldani a konfliktusok gyökerét, ellenben számos esetben a lakosság nem a szabadság és a jólét megteremtőjének tekinti a béketeremtő, békefenntartó katonákat, hanem egyenesen egy megszálló idegen hatalom képviselőiként látja őket.

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

„A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen. Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy úgynevezett átfogó megközelítés kialakítására.”²

A nemzetközi válságkezelés gyakorlata során nyert tapasztalatok kapcsán az átfogó megközelítés mintegy „kisegítő eszközként” került napirendre a számos negatív tényező kiküszöbölése érdekében. *„Az első és legfontosabb a megfelelő koherencia és koordináció*

¹ Néhány ENSZ békefenntartó művelet a 90-es években: Irak–Kuwait, UNIKOM 1991; Angola, UNAWEM II. 1991; Jugoszlávia, UNPROFOR 1992; Kambodzsa, UNTAC 1992; Grúzia, UNOMIG 1994; Kongó, MONUC 1999.

Néhány ENSZ békefenntartó művelet 2000 után: Etiópia és Eritrea, UNMEE 2000; Irak, UNSCON 2002; Burundi, ONUB 2004; Tadzsikisztán, UNTOP 2008;

Jelenleg is folyó ENSZ békefenntartó műveletek: Nyugat-Szahara MINURSO; Közép-afrikai Köztársaság MINUSCA; Mali MINUSMA; Haiti MINUSTAH; Kongói Demokratikus Köztársaság MONUSCO; Afganisztán UNAMA; Darfur UNAMID; Golan-fennsík UNDOF; Ciprus UNFICYP; Libanon UNFIL; Abiyei (Szudán) UNISFA; Koszovó UNMIK; Libéria UNMIL; Dél-szudán UNMISS; India és Pakisztán UNMOGIP; Elefántcsontpart UNOCI; Közel-kelet UNTSO;

² MOLNÁR Ferenc: *Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során.* Nemzet és Biztonság 2012/4. szám p. 10.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

hiánya, amely a válságkezelésben résztvevő szervezetek közötti rivalizációt, egymás szándékának, tevékenységének keresztezését, illetve az erőfeszítések duplikációját eredményezte. Mindehhez hozzájárult az anyagi erőforrásokért, a válságkezelésre fordítandó pénzügyi alapokért folyó verseny, amely az optimális alatti gazdaságosság kiváltójává vált. E jelenségek összességükben alacsony sikerskálát eredményeztek.³

2004 végén több NATO tagállam támogatásával Dánia egy átfogó megközelítés koncepciót kezdeményezett a Szövetség felé, akkor még „Összehangolt Tervezés és Végrehajtás” (CPA)⁴ névvel. 2006 tavaszán Dánia és hat másik ország – Kanada, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Hollandia, Norvégia és Szlovákia – egy dokumentumot köröztetett a Szövetségen belül a CPA-t alátámasztó elképzelésekkel, valamint a NATO részére tett javaslatokkal a jövőre vonatkozóan. Az Egyesült Államok később csatlakozott a kezdeményezéshez, amely alapján további pontosításokat követően kialakult egy nyolc nemzet által támogatott javaslat arról a koncepcióról, amely végül NATO átfogó megközelítés néven vált ismertté.⁵

A válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatok alapján mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetők. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes táranak bevonása szükséges. Nincs egyetlen olyan szerv, szervezet, vagy funkcionális terület, amely egymagában rendelkezik a bonyolult krízishelyzetek megoldásához szükséges összes tudással, felkészültséggel, képességgel, anyagi forrással. Ezért a legkézenfekvőbb megoldás felsorakoztatni a rendelkezésre álló civil és katonai eszközök, képességek teljes sorát. Ez tulajdonképpen az átfogó megközelítése legáltalánosabb megfogalmazása, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges. Az alaptézist később finomították, továbbfejlesztették, kiemelten az ENSZ és a NATO keretei között, de számos ország nemzeti szinten is figyelemre méltó lépéseket tett.⁶ Általános irányként megfogalmazható, hogy egyesí-

³ de CONIG, Cedric, FRIIS, Karsten *How to conceptualise comprehensive approach* pp. 2-9 in: Friis, Karsten - JARMYR, Pia ed. *Comprehensive Approach Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management. Comprehensive Approach Workshop Oslo, Norway, Norwegian Institute of International Affairs, 26-27 March 2008.* p.2.

⁴ Concerted Planning and Action

⁵ Friis Arne Petersen and Hans Binnendijk *The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO. Defence Horizons* 2007 number 58 National Defense University, Center for Technology and National Security Policy, Washington, DC, p.2.

⁶ Az ENSZ-el összefüggésben lásd *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.* Department of Peacekeeping Operations, 2008, New York: United Nations, Cedric De Coning: *The United Nations and the Comprehensive Approach.* Danish Institute for International Studies Report 2008:14

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

teni kell a limitált erőforrásokat a nagyobb költséghatékonyság elérése érdekében, továbbá növelni kell az általános kohéziót, kooperációt és koordinációt a beavatkozó szervek, szervezetek között.

A nagy nemzetközi szervezetek sorra válságkezelési filozófiájuk és gondolkodásmódjuk középpontjába állították az átfogó megközelítést. Elfogadták az ENSZ biztonsági, fejlesztési, emberi jogi és humanitárius szervezeteinek integrált struktúrában történő alkalmazásáról szóló kezdeményezést, amely az ENSZ Integrált Misszió Koncepciójának megszületését eredményezte.⁷ A koncepció alá olyan eljárások, mechanizmusok és struktúrák tartoznak, amelyek egy közös stratégiai célkitűzés kialakításában és megvalósításában működnek együtt.⁸

Az EU kifejlesztette a veszélyhelyzetek és válságok koordinációjára vonatkozó intézkedések koncepcióját (Emergency and Crisis Coordination Arrangements),⁹ amely magában foglalja egyrészt a civil-katonai együttműködés megvalósítási módjait az európai biztonság- és védelempolitikán (Common Security and Defence Policy - CSDP) belül, másrészt a civil-civil szervezetek közötti együttműködés szabályait a közös kül- és biztonságpolitikán (Common Foreign and Security Policy – CFSP) belül. Ezek mellett az EU kifejlesztette a civil-katonai koordináció koncepcióját, amely az összes releváns EU beavatkozó szervezet hatékony koordinációját célozza meg egy, az európai biztonság és védelempolitika körébe tartozó művelet tervezése és végrehajtása során.¹⁰

A NATO először a 2006-os rigai csúcsertekezleten deklarálta az átfogó megközelítés fontosságát a béketámogató műveletekben, Afganisztánban, Koszovóban és egyúttal min-

A NATO-val összefüggésben lásd M. J. Williams: *Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan* International Peacekeeping Published online: 26 Jan 2011.,

NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. Brussels, 2010 May 17 NATO Public Diplomacy Division

Az átfogó megközelítés nemzeti szintű fejlesztésében meghatározó szerepet játszó Egyesült Királyság vonatkozásában lásd *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note, Joint Doctrine and Concepts Centre, MOD UK 4(05 2006) 1-7.

⁷*Decision Number 2008/24 – Integration*, Decisions of the Secretary-General, 25 June 2008 Policy Committee, New York: United Nations <http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>

Integrated Missions Planning Process (IMPP), Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, New York: United Nations.

http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20HQ%20Planning%20Guidelines%20Approved%20by%20SG%20May%202009_signed.pdf

⁸ RINTAKOSKI, Kristina – AUTTI, Miko: *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. p. 57.

⁹ Részletesebben lásd Council of European Union 7154/10 Revised Manual on EU emergency and crisis coordination <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207154%202010%20INIT>

¹⁰RINTAKOSKI, Kristina – AUTTI, Miko, i.m. p.85.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

denült máshol.¹¹ A csúcsertekezleten kiadott deklaráció szerint az afganisztáni és koszovói tapasztalatok azt mutatják, hogy korunk kihívásai olyan átfogó megközelítést igényelnek, amely magában foglalja a civil és katonai képességek széles spektrumát azzal, hogy egyben tiszteletben kell tartani az összes válságkezelésben résztvevő mandátumát és döntési autonómiáját. Ezen alapelv permanensen és növekvő fontossággal jelenik meg minden további csúcsertekezleten, és alapvető részét képezi a NATO 2010-es stratégiai koncepciójának is.¹²

Az átfogó megközelítés tehát a nemzetközi válságkezelés területén alakult ki és fejlődött tovább. Hamarosan azonban több nemzet is ráébredt, hogy érdemes a válságkezelés résztvevői közötti koordinációt már otthon, nemzeti keretek között megkezdeni. Ez a gondolkodás végül elvezetett az átfogó megközelítés *nemzeti változatának kialakulásához*, amelyet összkormányzati megközelítésnek (Whole of Government Approach) neveztek el. Először Kanada fejlesztette ki a 3D¹³ (diplomacy, development, defence) koncepciót, amelyet később számos kormány adaptált. Egyes nemzetek összkormányzati válságkezelési eljárásokat, valamint speciális minisztériumközi válságmenedzsment szervezeti egységeket fejlesztettek ki nemzeti szinten.

A pontosság kedvéért azonban annyit még hozzá kell tenni, hogy bár az összkormányzati megközelítés nemzeti szintű koncepció, az átfogó megközelítéshez hasonlóan kizárólag nemzetközi válságkezelési feladatok megoldása érdekében alkalmazzák.

Magyarországon a NATO Válságreakálási Rendszerének nemzeti adaptációja során került felszínre a nemzeti válságkezelés kérdése. Mivel a NATO a katonai válságreakálási intézkedések mellett számos civil válságreakálási intézkedést alkalmaz, ezért nem lehetett megkerülni a civil-katonai együttműködés témakörét, amelynek logikus következménye volt az átfogó megközelítés már bevált koncepciójához történő fordulás. Hazánkban a minisztériumok közötti egyeztetések, valamint a NATO évente megtartott válságkezelő gyakorlatain leszűrt gyakorlati tapasztalatok kapcsán egy új, sajátos nézőpontot tükröző elmélet kezdett körvonalazódni. Ha megvizsgáljuk ugyanis az átfogó megközelítés kialakulását kiváltó okokat, illetve a működésének a logikáját, az látható, hogy ugyanezek az okok fennállnak egy nemzeti szintű válság esetén is, és az átfogó megközelítés működési metódusa – megfelelő kiigazításokkal – *adaptálható nemzeti kereteken belül* is. E hipotézis mentén megindult a kutató munka, illetve azzal párhuzamosan megtörténtek az első lépések a gyakorlati megvalósítás dimenziójában is arra vonatkozóan, hogy az átfogó megközelítést hogyan lehet a távoli országokban folyó nemzetközi feladatok mellett alkalmazni akkor is,

¹¹ Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, 10. pont

¹² Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010, 25. pont.

¹³ diplomácia, fejlesztés, védelem

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

amikor a válság saját határainkon belül történik, vagy hazánk biztonságára közvetlenül hatással van. Ez mindenképpen továbblépés az összkormányzati megközelítés hagyományos értelmezéséhez képest, mivel itt már megfelelően adaptálva a saját, nemzeti válságainkra is alkalmazni kívánjuk az átfogó megközelítés szellemiségét, alapelveit, logikáját.

E bevezető után azt vizsgáljuk meg, hogy az átfogó megközelítés, az összkormányzati megközelítés, illetve azok hazánkban kialakulóban lévő sajátos értelmezése hogyan jelenik meg a hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiában.

A NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIA ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSSEL KAPCSOLATOS RENDELKEZÉSEI, IRÁNYMUTATÁSAI

A második Orbán-kormány a 2012. február 8-i ülésén fogadta el Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiát.¹⁴ Az új nemzeti biztonsági stratégia (NBS) kidolgozását és elfogadását az tette időszerűvé, hogy a korábbi 2004-es stratégia¹⁵ jóváhagyása óta jelentős változások történtek a világban, az euro-atlanti integrációs szervezetekben és Magyarország közvetlen biztonsági környezetében is. 2009-ben hatályba lépett az Európai Unió lisszaboni szerződése, 2010-ben pedig a NATO is új stratégiai koncepciót fogadott el.¹⁶

Míg a 2004-es nemzetbiztonsági stratégiában egyáltalán nem találhattunk utalást az átfogó megközelítésre, addig a hatályos NBS rögtön a preambulum harmadik bekezdésében filozófiai alapként jelöli meg az átfogó megközelítést, illetve ennek nemzeti változatát az összkormányzati megközelítést: „A Nemzeti Biztonsági Stratégia célja, hogy iránymutatást nyújtson a kormányzati szektor számára biztonságpolitikai kérdésekben. Filozófiájában ezért átfogó és összkormányzati megközelítést követ.”

A Magyarország biztonságpolitikai környezetét taglaló részének elején az NBS leszögezi, hogy Magyarország a biztonságot *átfogó módon* értelmezi. Ez teljes mértékben összhangban van korunk megváltozott kihívásait figyelembe vevő modern biztonságfelfogásokkal. A nemzetközi kapcsolatok realista képviselői korábban a biztonságot olyan fogalomként definiálták, mely szorosan kapcsolódik az államok közötti konfliktusokhoz és háborúkhöz, a fegyveres erővel való fenyegetéshez, és a fegyveres erők alkalmazásához. Ez volt a biztonság szűk, hagyományos – katonai és államközpontú – értelmezése. Korunkban mindez alapjaiban változott meg, és némi túlzással azt mondhatjuk, hogy szinte mindennek lehet biztonsági értelmezése. Így beszélhetünk politikai, gazdasági, környezeti, katonai, információs, pénzügyi, egészségügyi, belügyi biztonságról. Az egyes fenyegetésekre történő pusztá reagálást pedig felváltotta a tudatos megelőző tevékenység, a válságok gyökereinek megszüntetésére való törekvés. Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a klasszikus

¹⁴ 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

¹⁵ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

¹⁶ A Nemzeti Biztonsági Stratégiáról bővebben lásd Kiss Petra: A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében. Hadtudomány 2012/3-4. pp. 68-79.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

biztonság fogalom területi és reaktív volt, míg a modern biztonságfelfogás funkcionális és preventív.

A 90-as években Barry Buzan a koppenhágai iskola vezető kutatóival közösen kidolgozta az úgynevezett szektorelméletet.¹⁷ „Az átalakuló nemzetközi rendszer és az új biztonsági kihívások mélyebb megértése érdekében a biztonság fogalmának kiszélesítését javasolták, és kísérletet tettek a biztonság öt – katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti – szektorának az elkülönítésére.”¹⁸

E tendenciát követve az NBS a biztonság több szektorát különbözteti meg. „Mára elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése.”¹⁹ Láthatjuk tehát, hogy a buzani 5 szektort kiegészíti, illetve egy helyütt még részletesebben kibontja.

Az általános elvek lefektetését követően az NBS számos helyen konkrétan is utal az átfogó megközelítésre. „Korunk konfliktusainak megelőzése és kezelése globális szemléletet, valamint átfogó megközelítést igényel. A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az integrált civil-katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését.”²⁰

Az NBS tehát egyértelműen meghatározza a válságkezelés alapfilozófiáját, amely az átfogó megközelítés. A megvalósítás módját tekintve ugyanakkor az átfogó megközelítés, mellett a dokumentumban mintegy szinonimaként megjelenik az „integrált civil-katonai megközelítés” kifejezés is. Véleményem szerint a két fogalom között jelentős eltérés van, amelyet az együttműködés szintjeinek bemutatásával szeretnék érzékeltetni. Az együttműködésnek ugyanis több szintje különböztethető meg a koherencia jelenléte, illetve erőssége alapján. A legelső szint, amikor csupán a válságkezelés szereplőinek pusztán egyidejű jelenlétéről beszélhetünk, ahol az együttműködés legfeljebb ad hoc lehet. Egy szinttel feljebb lépve a szereplők felismerik érdekazonosságukat és ennek megfelelően törekednek egymás tevékenységének átláthatóságára és az információk kölcsönös megosztására. Tovább haladva a kohézió erősségének skáláján megvalósulhat az egymás tevékenysége közötti konfliktus elkerülésére való törekvés, amelynek eredménye a tevékenységek szinkronizálása lesz. A következő szinten eljutunk a koordinációs modellig, ahol megvalósul az egyeztetett tervezés és végrehajtás. Végül a legnagyobb kohéziót az integráció testesíti meg, ahol a tervezés és végrehajtás már egyetlen integrált szervezet keretei között valósul meg.

¹⁷ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde: Security: a new framework for analysis London, 1998, Lynne Rienner Publ.

¹⁸ GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonsági Tanulmányok – Biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011, p. 22.

¹⁹ NBS 2. pont

²⁰ NBS 6. pont

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

Az átfogó megközelítés szempontjából a kívánatos szint a „koherencia” szintje, ahol a válságkezelés szereplői a tervezést és a végrehajtást egyeztetik, összehangolják oly módon, hogy eközben szervezeti függetlenségüket megtartják (koordinációs modell). Ezzel szemben az integráció a válságkezelésben résztvevő szerveket egyetlen hierarchikus módon működő mechanizmusba, szervezetbe tömöríti, amely számos hátránnyal is járhat. Az integráció esetében ugyanis a „krízis menedzselése során az összes dimenzió egyetlen, mindent átfogó, központilag vezérelt erőfeszítésbe összpontosul. Kétségkívül ez a modell biztosítja a legnagyobb kohéziót, ugyanakkor e hatalmas komplexitás menedzselése potenciális buktatókat rejthet magában. A túl nagy kohézió a hatalom centralizációjához és bürokratizálódásához vezethet, amely hátráltatja a rugalmas megoldások kialakítását. További kedvezőtlen hatása lehet még a túlzott kohéziónak a csoport- gondolkodás kialakulása, ahol az ellentétes véleményeket elnyomhatják az integráció kedvéért.”²¹ Az elméleti oldalon mutatkozó hátrányok mellett nem elhanyagolhatóak egy, a teljes kormányzati struktúrát átfogó integrált válságkezelő szervezet létrehozásának és működtetésének gyakorlati nehézségei sem.

Az integrációtól eltérően a koordinációs modell 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 nemzeti szinten. E megoldás előnye a cselekvés szabadsága és a rugalmasság.²²

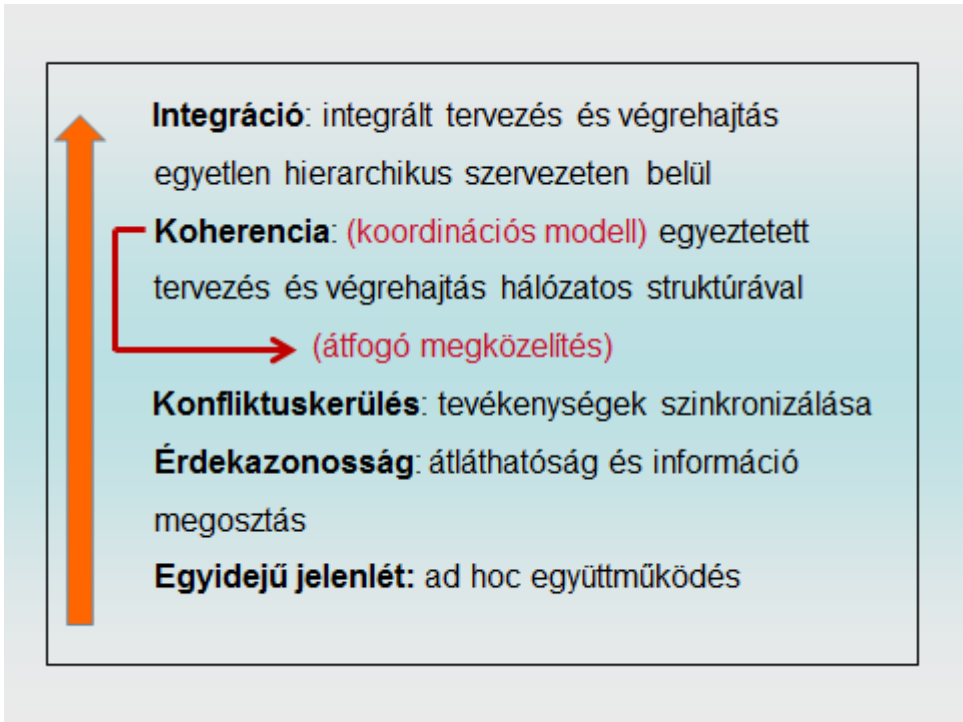
Az együttműködés különböző szintjeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az átfogó megközelítés szempontjából a koordinációs modell tűnik a legmegfelelőbbnek. (lásd 1.sz. ábra) Vagyis nem szükséges, sőt kimondottan nemkívánatos az integráció szintjének az elérése. Egyébként sem reális célkitűzés a válságkezelő szervek és azok irányítóinak egy gigantikus, integrált szervezetbe tömörítése, helyette a résztvevők közötti rugalmas, hálózati (networked) struktúrán alapuló megoldás felel meg az átfogó megközelítés elveinek, logikájának.

²¹ de CONIG, Cedric, FRIIS, Karsten i.m. p.15.

²² uo.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám



1.sz ábra Az együttműködés szintjei a kohézió erőssége alapján (készítette: a szerző)

„Bár első ránézésre úgy tűnhet, hogy az átfogó megközelítés a beavatkozók teljes körének összevonását kívánná meg egyetlen vezető és egyetlen szervezet alá, azonban mindent közösen, kvázi egy szervezetenként végezni, sem nem reális, sem nem szükségszerűen kívánatos.”²³ A fentiek a legtömörebben úgy fogalmazhatók meg, hogy az átfogó megközelítés nem keverendő össze az integrációval, következésképpen az NBS „civil-katonai integrációra” vonatkozó utalásának felülvizsgálata véleményem szerint indokolt.

Az NBS egyértelműen túlmutat az átfogó megközelítés klasszikus értelmezésén, vagyis nem kizárólagosan a nemzetközi dimenzióban tartja alkalmazhatónak, hanem bevonja ebbe a körbe a nemzeti szintet is: „Az átfogó megközelítést nemzeti kormányzati szinten is alkalmazni kell.”²⁴ Mindezt megerősíti, hogy hangsúlyozottan és több helyen is megjelenik az átfogó megközelítés nemzeti változata az összkormányzati megközelítés is. „A nemzeti

²³ *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note, Joint Doctrine and Concepts Centre, MOD UK 4(05 2006) 1-7.

²⁴ NBS 6. pont

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

*biztonsági stratégia csak összkormányzati megközelítés, részvétel és felelősség, az intézményi keretek kihívásoknak való megfeleltetése és megfelelő források hozzárendelése esetén lehet hatékony és sikeres.*²⁵

Témánk szempontjából talán a legizgalmasabb kérdés, hogy az NBS az összkormányzati megközelítést a hagyományos értelmezés szerint kizárólag a nemzetközi műveletekkel összefüggésben alkalmazza, vagy pedig kiterjeszti azt a belső, nemzeti válságokra is. *„A Nemzeti Biztonsági Stratégiában megjelenő fenyegetések átfogó kezelése összkormányzati megközelítést igényel. Ezzel összhangban erősíteni kell a honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, igazságszolgáltatási, katasztrófavédelmi és polgári válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködését és koordinációját, ezek átfogó, a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes kereteit.*²⁶

A Magyarországot érintő biztonsági fenyegetéseket a III. fejezet tartalmazza. A dokumentum e körbe sorolja a hagyományos fegyveres konfliktusokat az instabil régiókat, etnikai, vallási, vagy más feszültségből adódó helyi konfliktusokat, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, a terrorfenyegetettséget, a pénzügyi biztonságot, a kiberbiztonságot, az energiabiztonságot, a környezet károsítását, a természeti és ipari katasztrófákat, a szervezett bűnözést, a kábítószer-kereskedelmet, az illegális migrációt és a szélsőséges csoportokat. Láthatjuk tehát, hogy az NBS az összkormányzati megközelítést az országot érintő mindenfajta fenyegetés és kihívás kezelésére alkalmazni kívánja, a nemzetközietekre és a nemzetiekre egyaránt.

E sajátos, újszerű értelmezésre a végrehajtás eszközrendszerét taglaló IV. fejezetben is rábukkanhatunk. *„Minden kormányzati intézmény feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására. Ez csak akkor lehet sikeres, ha a kormányzati és ágazati erőforrások koordináltan és koncentráltan kerülnek alkalmazásra.*²⁷ A nemzeti biztonságot fenyegető kihívásokat tehát ugyanúgy kell kezelni, mint a nemzetközi fenyegetettség elemeit, nevezetesen a kormányzati és ágazati válságkezelő képességek együttes, koordinált alkalmazásával, amely nem más, mint az összkormányzati megközelítés.

E specialitás mellett az NBS ugyanakkor megtartja az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés klasszikus értelmezését is, vagyis a nemzetközi együttműködésben végzett válságkezelés feladataira vonatkozó alkalmazását. *„A civil-katonai együttműködés erősítése jelentős szerepet kap a nemzetközi műveletek keretében folyó válságkezelésben, különös tekintettel a tartós stabilitás feltételeinek megteremtésére a demokratikus intézményrendszer kiépítésén, a katonai és rendvédelmi szervek képességeinek fejlesztésén, a gazdaság helyreállításán, valamint a civil társadalom erősítésén ke-*

²⁵ uo.

²⁶ NBS 43. pont

²⁷ uo.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

resztül.”²⁸ E vonatkozásban elsősorban a közelmúltban és napjainkban szerte a világban zajló béketámogató, illetve kiemelten az államépítő, vagy stabilizációs és újjáépítési műveleteket kell érteni.

Az átfogó megközelítés megvalósításában az állami és kormányzati szervek mellett kiemelt szerepük van a nem-kormányzati szervezeteknek is, amelyek szakmai és karitatív tevékenységükkel aktívan hozzájárulnak a válságkezelés feladatainak megoldásához. Az NBS az átfogó megközelítéssel összefüggésben alapvetően a kormányzati szervek összehangolt tevékenységére épít, ugyanakkor a nem-kormányzati szervezetet is a válságkezelés egyenlő fontosságú szereplőinek tartja. *„A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia végrehajtásából adódó feladatok számos kormányzati és nem-kormányzati szervezet érintenek. A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat – a kormányzati szervek vonatkozásában – az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevételével kell végrehajtani.”*²⁹

Végül ki kell emelni még, hogy a válságkezelő tevékenység összehangolásának, a koherencia megteremtésének alapvető feltétele, hogy már a stratégiákban megjelenjen az erre való törekvés. Mindez megfelelően tükröződik az NBS záró bekezdésében: *„Az egyes állami intézmények biztonsággal összefüggő tevékenységének összhangban kell állnia a Nemzeti Biztonsági Stratégiával, és az ágazati stratégiák időszakos felülvizsgálata során figyelembe kell venni a Nemzeti Biztonsági Stratégia releváns rendelkezéseit.”*³⁰ Az egyes ágazatok által készített stratégiáknak tehát ugyancsak tartalmazniuk kell az NBS összveszély alapú fenyegetettség értékelését, illetve a stratégia végrehajtásának eszközrendszerét illetően követniük kell az NBS fő irányvonalát, amely nem más, mint az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés.

ÖSSZEFOGLALÁS

A nemzetközi válságkezelő műveletek negatív tapasztalatai indították a válságkezelés elméleti és gyakorlati szakembereit az átfogó megközelítés koncepciójának a megalkotására. Világossá vált, hogy korunk modern válságai kizárólag katonai eszközökkel nem oldható meg, szükség van a civil oldal bevonására és ezzel együtt a válságkezelés szereplőinek tevékenysége közötti kohézió megteremtésére, a civil-katonai képességek együttes, koordinált alkalmazására. Viszonylag rövid időn belül megjelent az *átfogó megközelítés nemzeti változata is összkormányzati megközelítés néven*, amelyet bár nemzeti keretek között és a nemzeti intézményrendszerre építve, de mégis kizárólag a nemzetközi missziók előkészítésére, végrehajtására alkalmazzák. Ehhez képest Magyarországon napvilágot

²⁸ NBS 46. pont

²⁹ NBS 51. pont

³⁰ uo.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2014. VII. évfolyam 4. szám

látott egy új felfogás, mely az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés szellemiségét, alapelveit belső, nemzeti válságokra is alkalmazni kívánja.

A 2012-es NBS a stratégia alapfilozófiájaként az átfogó megközelítést jelöli meg, vagyis a hazánkat fenyegető veszélyek, kihívások kezelésének az összes civil és katonai beavatkozó együttes, koordinált tevékenységén kell alapulnia. Az NBS alapján hazánk biztonság-felfogása átfogó és összveszély alapú, tehát a biztonságunk a katonain kívül több más szektorát különbözteti meg. A különböző típusú válságok kezelése, illetve már a válságokra történő felkészülés és ehhez kapcsolódóan az egyes ágazatokhoz tartozó képességek fejlesztése során a kormányzati és nem-kormányzati szervek szoros együttműködésére van szükség. Az NBS – számomra vitatható módon – az átfogó megközelítésnek mintegy szinonimájaként felveti az „*integrált civil – katonai megközelítés*” fogalmát. Az átfogó megközelítés hatékony működéséhez viszont a koordinációs modell illeszkedik leginkább, ahol megmarad az ágazatok, szakmák függetlensége, csak a tevékenységük összehangolása valósul meg a közös kormányzati cél érdekében. Az integráció, vagyis a válságkezelésben résztvevők egy szervezetbe tömörítése ebből a szempontból nemkívánatos, gyakorlati oldalról pedig nem reális célkitűzés. Az NBS az átfogó megközelítést nemzeti, kormányzati szinten is alkalmazni kívánja saját belső válságainkra is, ugyanakkor megtartja annak klasszikus értelmezését is, vagyis a nemzetközi műveletekben történő magyar részvétel során is követendő felfogásnak tartja.

Kulcsszavak: Nemzeti Biztonsági Stratégia, átfogó megközelítés, összkormányzati megközelítés, szervezetek közötti együttműködés, civil-katonai együttműködés, válságkezelés,

Key words: National Security Strategy, comprehensive approach, whole of government approach, civil-military interaction, interagency cooperation, crisis management