

**Keszely László**

*Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience),  
avagy átfogó megközelítés újratöltve*

## **1. A biztonság több pólusúvá válása**

A nemzetközi kapcsolatok realista képviselői az 1940-es évek végén a biztonságot olyan fogalomként definiálták, mely szorosan kapcsolódik az államok közötti konfliktusokhoz és háborúkhöz, a fegyveres erővel való fenyegetéshez és a fegyveres erők alkalmazásához. A biztonság elsődleges alanya az állam, amely szuverenitását, területi integritását védi. A realisták a külső és belső biztonságot élesen elválasztják egymástól, az ezek biztosítására hivatott szervezeteknek (például honvédség, rendőrség, katasztrófavédelem) rendeltetése, funkciója más és más. Ez tulajdonképpen a biztonság szűk, hagyományos – katonai és államközpontú – értelmezése, amely egészen az 1970-es évekig domináns szemléletnek számított. Ekkor a gazdasági környezetet alapjaiban megváltoztató olajválság felhívta a figyelmet, hogy az energiaforrások szűkössége milyen könnyen átcsaphat a biztonsági dimenzióba. Ugyancsak ekkortájt került napirendre első ízben a megnövekedett széndioxid kibocsátás miatti üvegházhatás potenciális veszélye, amely globális méretű hatásokkal járhat. Mindezek kapcsán merült fel, hogy a biztonsági tanulmányok körébe be kellene vonni a gazdasági és a környezeti kérdéseket is. Ezzel megindult a biztonság fogalom kiszélesítésének folyamata, amely napjainkban is tart.

Az 1990-es évek eseményei egy újabb szemszögből gyakoroltak meghatározó hatást a biztonsági környezetre és ezzel együtt a realisták szemléletére. Az ekkor megindult

nagyméretű politikai, társadalmi és gazdasági változások, majd a XXI. század elejére dominánssá vált globalizáció hatására az államközpontú rendszer egyre kevésbé tartható, és a biztonságpolitikai tendenciák elmozdultak a kölcsönösen egymástól függő nemzetközi együttműködési formák felé. *„2001. szeptember 11-gyel a nemzetközi biztonsági rendszer gyakorlatilag kettéhasadt a tradicionális 20. századi, államközpontú védelmi szisztémára és a 21. századi, államszint alatti és államok felett átnyúló biztonsági rétegekre. A globális stratégiai kettészakadás magával hozta a nemzeti és nemzetközi konfliktusok, a külső és belső biztonság, illetve a nemzeti és társadalmi biztonság közötti különbségek erodálódását... A globalizáció a biztonságot a területiségtől elmozdítja a szoros összekapcsolódás irányába és az államok egyre kevésbé engedhetik meg maguknak, hogy csak a saját >>hátsó udvarukban<< zajló eseményekre figyeljenek”<sup>1</sup>*

A nemzetállamok elsődleges biztonságpolitikai szerepén alapuló vesztfáliai rendszer az egyre erősödő globalizáció hatására átalakult, és a nemzetállamok mellett a nemzetközi biztonság új szereplői jelentek meg, mint a nemzetközi szervezetek, a transznacionális vállalatok, és egyéb nemkormányzati szervek. *„Az így kialakuló >>új világrend<< komplexebbé és bizonytalanabbá vált. Napjainkra a nemzetközi rendszert a kölcsönös függőségi viszonyok, az egymásba kapcsolódó érdekhálózatok, valamint a kölcsönös*

---

<sup>1</sup> Szenes Zoltán: A hadtudományról, In. Szőlösi László (szerk.): Pro Scientia Aranyérmesek X. Konferenciája: Budapest, 2010. szeptember 30 - október 03.: előadások, Budapest, Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 2011, 22. o.

*egymásrautaltság (interdependencia) jellemzi a legmegfelelőbbben.*<sup>2</sup>

E folyamatok hatására világossá vált, hogy a biztonságot nem lehet többé a külső, a területhez kötött védelmi képességek kérdésére korlátozni. *„Az új kihívások, mint az államkudarok, a terrorizmus, az etnikai konfliktusok, a tömeges migráció, a szervezett bűnözés, az erőforrásokért folytatott harc, a kritikus infrastruktúra védelme, nem is térképezhetőek fel rendszeren, a realista paradigmán alapuló, korábbi biztonsági felfogás segítségével.*”<sup>3</sup> Mindez arra vezetett, hogy az államok belső és külső biztonsága közé ma már szinte lehetetlen határvonalat húzni. Emellett nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság fogalmi rendszerében ettől kezdve helyet kell hogy kapjon a politikai és a társadalmi dimenzió is.

Ha figyelembe vesszük a posztmodern társadalmak egyre bonyolultabb, egyre összetettebb, interdependens jellegét, e dimenziók száma elvileg tovább növekedhetne ki tudja meddig, hiszen a társadalom összes alrendszere eleme lehet a biztonságnak. Ezen az alapon Vida Csaba megkülönbözteti a katonai, a politikai a diplomáciai, a gazdasági, a pénzügyi, az ipari, a kereskedelmi, a humán, a szociális, a környezeti, az egészségügyi (járványügyi), a jogi, a közbiztonsági, a nemzetbiztonsági (titkosszolgálati), és a demográfiai dimenziót. Ugyanakkor hozzáteszi, hogy *„a megszámlálhatatlan dimenzió azonban kezelhetetlenné teszi a biztonság vizsgálatát, ezért*

---

<sup>2</sup> DUDÁS Attila: Biztonságiasítás – Securitisation. In: Biztonságpolitika.hu, 2011 (letöltve: 2014.12.20. <http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1039&title=biztonsagiasitas-securitisation>).

<sup>3</sup> RADA Péter: Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói, In: *Grotius Corvinus Egyetem On-line Folyóirata*, 2007, 1. o. (letöltve: 2015.03.28. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=KZQSCF>).

*olyan dimenziókat kell meghatározni, amelyek lefedik a biztonság elemzésének majdnem minden szegmensét.”<sup>4</sup>*

E dilemma markánsan megjelenik a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében fennálló vitában, amelynek tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, versus leszűkítő értelmezése. *„A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vész el.”<sup>5</sup>* Mindezek mellett a szűkítés hívei sem teljes mértékben egységesek, és különböző mértékben ugyan, de elfogadják, hogy a konfliktusok nem kizárólag katonai okokra vezethetők vissza. Továbbra is a katonai konfliktust tartják a biztonság meghatározó kérdésének, ugyanakkor hajlandóságot mutatnak az államközpontú szemléletüktől történő bizonyos mérvű elmozdulásra.

A két pólus közötti megfelelő arányhoz talán a Barry Buzan névvel fémjelzett szektor elmélet áll a legközelebb, amit többek között annak széleskörű elfogadottsága is igazol. A biztonság egyes dimenzióit Buzan szektoroknak nevezi és elméletében *„a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgymint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor.”<sup>6</sup>* A különböző összetevők, szektorok elválasztása természetesen csak elméleti szempontból lehetséges, mivel azok nem elszigetelten léteznek, hanem kölcsönhatásban állnak egymással, így a mindennapi élet során elválaszthatatlanok.

---

<sup>4</sup> VIDA Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei (A biztonsági tanulmányok új korszaka), In. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2013/1. szám, 91. o.

<sup>5</sup> GAZDAG Ferenc, TÁLAS Péter: A biztonság fogalmának határaitól, In. *Nemzet és Biztonság*, 2008/1. szám, 6. o.

<sup>6</sup> GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011., 22. o.

Ezért a különböző szektorok kérdéseit nem külön és izoláltan kell vizsgálni, hanem az egymással való kölcsönhatásukban, az általános biztonsági kategóriák és fogalmak rendszerén belül. Buzan a szektorelmélet megalkotásával nem a biztonság fogalom tartalmát bővítette ki, hanem arra utalt, hogy gyakorlatilag bármely szektorhoz tartozó válság, az eskaláció bizonyos fokán átkerülhet az úgynevezett „high politics” területére, azaz a politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti problémák is adott esetben biztonsági kérdéseket vethetnek fel, átcsaphatnak a biztonság szférájába, vagyis más szóval élve „biztonságiasodhatnak”.

*„A biztonságiasítás az átpolitizálás >>szélsőségesebb<< változatának tekinthető, amikor az adott kérdést létfenyegetésként jelentik meg, amely rendkívüli intézkedéseket követel, és igazolja a politikai eljárások rendes határainak túllépését.”*<sup>7</sup> A biztonságiasítás első feltétele tehát a létfenyegetettség megléte, amely már önmagában több dilemmát vet fel, hiszen *„a biztonsági tanulmányok lényegében továbbra is adós a fenyegetés pontos meghatározásával.”*<sup>8</sup> Elmondható tehát, hogy általánosan elfogadott, objektív „létfenyegetés” definíció, vagy fogalmi meghatározás nem létezik.

A létfenyegetést másrésről minden egyes állam, államcsoport, szövetség, társadalom, társadalmi csoport, egyén különbözőképpen érzékeli, így a válságfogalomhoz hasonlóan itt sem küszöbölhetők ki a szubjektív elemek. Az érintettek percepciója alapján fog eldőlni, hogy a biztonságérzetükre negatívan ható eseményeket, veszélyeket létfenyegetésként élik-e meg, illetve a döntéshozók indokoltnak látják-e az ilyen esetekre rendelt rendkívüli intézkedések és rendszabályok

---

<sup>7</sup> DUDÁS: i. m.

<sup>8</sup> GAZDAG, TÁLAS: i. m. 8. o.

foganatosítását. *„A biztonság tehát az erőalkalmazás legitimálásának kulcsa. Amikor egy politikus a >>biztonságot<< emlegeti, vagyis biztonságiasít (szekurizál) egy kérdést, ezzel lényegében jogot formál arra, hogy bármely szükséges eszközzel éljen a fenyegetés megakadályozására.”*<sup>9</sup> A biztonságiasítás két feltétele tehát a létfenyegetettség percepciója a társadalom, vagy egyes csoportjai által, illetve a rendkívüli intézkedések. *„... biztonsági problémáról akkor beszélhetünk, ha egy adott kérdést olyan létfenyegetésnek tekint a társadalom, amelynek megoldására rendkívüli eszközök és eljárások felhasználását látja szükségesnek.”*<sup>10</sup>

A Buzan-féle szektorelmélet jelentős hatását tükrözi, hogy *„ma már általánosan elfogadott, hogy a biztonság fogalmát olyan szélesen kell értelmeznünk, amelybe egyaránt beletartozik a katonai, a politikai, a gazdasági (ennek részeként a pénzügyi és az energia-), a környezeti és a társadalmi biztonság (amit ma már gyakran humán biztonságként említ a szakirodalom).”*<sup>11</sup> Az értelmezés kiszélesítése természetesen nem lehet parttalan, ahogy annak veszélyeire Gazdag Ferenc és Tálás Péter is felhívta a figyelmet: *„... bár mi magunk a széles értelemben vett biztonságfogalom mellett törünk lándzsát, de – miként azt a biztonsági tanulmányok ún. kopenhágai iskolája ajánlja – szükségesnek tartjuk minden egyes esetben megvizsgálni azt, hogy egy-egy adott kérdés valóban biztonsági kérdés-e, vagy valami más.”*<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> GAZDAG, TÁLÁS: i. m. 6. o.

<sup>10</sup> TÁLÁS Péter: Tatárszentgyörgy után...A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről., In. *Nemzet és Biztonság*, 2009/2. szám, 6. o.

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> GAZDAG, TÁLÁS: i. m. 8. o.

## 2. Az átfogó megközelítés teóriájának kialakulása és a megvalósítás dilemmái

A biztonság többpólusúvá válásának hatásai rövid időn belül leképeződtek a gyakorlatban is. A múlt század kilencvenes éveiben indult béketámogató műveletek, majd a 2000-es évek első évtizedében jellemzővé váló stabilizációs és újjáépítési műveletek kapcsán ébredtek rá először a nagy nemzetközi szervezetek (NATO, ENSZ, EU), valamint az egyes tagállamok, hogy az új, komplex típusú kihívásokra komplex választ szükséges keresni. A válságkezelő műveletek során nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakult krízishelyzeteket pusztán katonai erővel nem lehet hatékonyan kezelni. Részleges és időleges taktikai sikereket sikerült elérni ugyan, a stratégiai és politikai célok azonban nem valósultak meg a kívánt mértékben és módon. *„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.”*<sup>13</sup> Mindezen okok miatt elengedhetlenné vált a civil szakértelem, általában a polgári oldal bevonása a válságkezelési erőfeszítésekbe, amely viszont jelentős mértékben kiszélesítette a beavatkozók körét. A helyzetet az is bonyolította, hogy e sokszereplős válságkezelés egyes beavatkozói egymástól eltérő mandátummal, célokkal érkeztek

---

<sup>13</sup> MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során, In: *Nemzet és Biztonság*, 2012/4. szám, 10. o.

a válságövezetbe, és független, autonóm cselekvési szabadsággal rendelkeztek.

A válságkezelés illetően módon történő átalakulása magával hozta a nagyszámú beavatkozó céljának, tevékenységének összehangolására vonatkozó igényt, amely nélkül eleve kudarcra lennének ítélve a válságkezelési missziók. „*Széleskörű egyetértés van a tekintetben, hogy a következtelen politikák és fragmentált programok, a duplikációk, a kevésbé költséghatékony működés, valamint az alacsonyabb szintű végrehajtás veszélyét rejtik magukban.*”<sup>14</sup> A válságok és a válságkezelés komplexitása rávilágítottak a koherencia és a koordináció növelésének fontosságára a különböző beavatkozók között, párhuzamosan minden szinten. Az ez irányú törekvések végül az átfogó megközelítés teóriájában öltöttek testet, amelyre vonatkozó koncepciójukat sorra alakították ki a nagy nemzetközi szervezetek, illetve azok tagállamai.

2008-ban elfogadták az ENSZ biztonsági, fejlesztési, emberi jogi és humanitárius szervezeteinek integrált struktúrában történő alkalmazásáról szóló kezdeményezést, amely az ENSZ Integrált Misszió koncepciójának megszületését eredményezte.<sup>15</sup> A koncepció alá olyan eljárások,

---

<sup>14</sup> RINTAKOSKI, Kristina; AUTTI, Mikko: *Comprehensive Approach Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Helsinki, Ministry of Defence of Finland, 2008, 11. o.

<sup>15</sup> *Decision Number 2008/24 – Integration*, Decisions of the Secretary-General, 25 June 2008 Policy Committee, New York: United Nations (letöltve: 2016.12.03. <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. (letöltve: 2016.12.03. [http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20HQ%20Planning%20Guideline%20Approved%20by%20SG%20May%202009\\_signed\\_.pdf](http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20HQ%20Planning%20Guideline%20Approved%20by%20SG%20May%202009_signed_.pdf)).



mechanizmusok és struktúrák tartoznak, amelyek egy közös stratégiai célkitűzés kialakításában és megvalósításában működnek együtt.<sup>16</sup>

Az EU kifejlesztette a veszélyhelyzetek és válságok koordinációjára vonatkozó intézkedések koncepcióját (Emergency and Crisis Coordination Arrangements)<sup>17</sup>, 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.<sup>18</sup>

A NATO először a 2006-os rigai csúcsertekezleten deklarálta az átfogó megközelítés fontosságát a béketámogató műveletekben, Afganisztánban, Koszovóban és egyúttal mindenütt máshol.<sup>19</sup> 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

---

<sup>16</sup> RINTAKOSKI, AUTTI: i. m. 57. o.

<sup>17</sup> Részletesebben lásd: Council of European Union 7154/10 Revised Manual on EU emergency and crisis coordination.

<sup>18</sup> RINTAKOSKI, AUTTI: i. m. 85. o.

<sup>19</sup> 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.

autonómiáját. Ezen alapelv permanensen és növekvő fontossággal jelenik meg minden további csúcserkezesen, és alapvető részét képezi a NATO 2010-es stratégiai koncepciójának is<sup>20</sup>.

Az átfogó megközelítésnek az évek során szinte könyvtárnyi szakirodalma látott napvilágot és rendkívül széleskörű elfogadottságot nyert a biztonsági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekben, illetve az egyes országokban egyaránt. Mondhatjuk úgy is, hogy a korszak meghatározó gondolkodásmódjává vált és a modern válságkezelés alapvető tendenciájának tartották.

Hamarosan szembesülni kellett azonban azzal a kijózanító ténnyel, hogy a gyakorlati tapasztalatok messze nem igazolták az elméletben megfogalmazott elvárásokat. A koncepciókat kidolgozók csalódottan konstatálták, hogy azok az előfeltevések, amelyek az átfogó megközelítés megvalósulásához nélkülözhetetlenek, egyáltalán nem vagy csak részben teljesültek. A legjobb szándékok ellenére is túl nagy szakadék maradt a mandátumok, célkitűzések, törekvések, a gondolkodásmód, illetve a szervezeti kultúrák között, amelyet csak növeltek a különböző adminisztratív szabályokból eredő nehézségek. Az átfogó megközelítést a nemzetközi szervezetek, illetve az azokat alkotó egyes tagállamok különböző módon értelmezik, eltérőek az azzal kapcsolatos preferenciáik, valamint a megvalósítás során más-más metódusokat tartanak célszerűnek. Valljuk be, reális várakozás, hogy mindez a jövőben sem lesz másként, hiszen mind a nemzetközi szervezetek, mind azok tagállamai

---

<sup>20</sup> 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.

nagyfokú önállósággal bírnak e tekintetben is, amelyhez továbbra is ragaszkodni fognak.

A siker elmaradását a teoretikusok és a gyakorlati szakemberek számos praktikus indokkal magyarázzák, amelyek szinte mindegyike teljesen helytálló. Érdemes azonban az átfogó megközelítés megvalósulását mélyebb, rendszertani oldalról is megvizsgálni és akkor talán megtalálhatjuk a problémák gyökerét. Mindenekelőtt abból kell kiindulni, hogy a számos, egymástól eltérő értelmezés mellett, az átfogó megközelítésre vonatkozó elméleteknek volt egy közös vonása: alapvetően nemzetközi környezetben, nemzetközi, vagy többnemzeti műveletek keretében tartották alkalmazhatónak és alkalmazandónak, legjellemzőbben távoli, úgynevezett bukott államokkal összefüggésben. Ha fel is merült a nemzeti szintű kohézió, koordináció kérdése, az is döntő mértékben a nemzetközi műveletek támogatása, hazai előkészítése érdekében történt.

Ennek megfelelően az egyes országok megoszlanak a tekintetben, hogy az átfogó megközelítést nemzeti és nemzetközi összefüggésben egyaránt alkalmazni kívánják, illetve hogy azt csak nemzetközi kontextusban értelmezik. Az előbbi álláspontot képviselik a méretben, érdekszférában gazdasági és katonai potenciálban kisebb európai államok (Ausztria, Csehország, Finnország, Spanyolország), míg a nemzetközi szférára történő szorítkozást jellemzően a nagyobb méretű, erős gazdasági háttérrel rendelkező, jelentős katonai potenciált felsorakoztató, kontinenseken túlnyúló érdekszférát, illetve befolyási övezeteket magukénak mondható európai és tengerentúli országok (Kanada, Franciaország, Egyesült

Királyság, Egyesült Államok) preferálják.<sup>21</sup> Mindebből arra lehet következtetni, hogy a kisebb országokban, ahol az erőforrások igen limitáltak, nagyobb hajlam mutatkozik egy nemzeti szintű átfogó megközelítés létrehozására. Ezen országok ugyanis kevésbé engedhetik meg maguknak az erők, eszközök, képességek duplikálását, egymással párhuzamosan létező és konkuráló válságkezelési rendszerek fenntartását. Ezek helyett az átfogó megközelítés a rendelkezésre álló eszközök együttes, koordinált alkalmazását kínálja számukra, jelentős költségmegtakarítással kecsegtetve.

A szakirodalomban is – igaz csak elvétve – de megjelentek a nemzeti szintű átfogó megközelítés mellett kiálló állásfoglalások. *„Azok az országok, amelyek felismerték az átfogó megközelítés szükségességét a műveletek során és otthon létrehoztak egy hatékony civil–katonai támogató rendszert bevonva az érintett minisztériumokat és más szervezeteket, sokkal sikeresebbnek tűnnek, mint azok az országok, amelyek ezt nem tették meg.”*<sup>22</sup> A felvetés logikus, hiszen nehezen képzelhető el, hogy az átfogó megközelítés tökéletesen működni fog egy soknemzeti környezetben, miközben itthon, saját országunkon belül falak vannak az egyes ágazatok, minisztériumok, kormányzati és nem kormányzati szervek között. *„Az átfogó megközelítés sikere végső soron a nemzeti szint sikerén alapul... következésképpen,*

---

<sup>21</sup> KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában* (Doktori (PhD) értekezés), Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2017, 76. o.

<sup>22</sup> ABBASZADEH, Nima Et Al. (2008): *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, Princeton, Princeton University Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, 2008, 26. o. (letöltve: 2017.02.21).

<http://www.orchestratingpower.org/lib/Interagency%20and%20Coalition/2008.01%20WWS%20PRTs.pdf>).

*ha a NATO-szövetségesek nem képesek sikeresen megvalósítani az átfogó megközelítést, mindez a NATO szintjén óriási kudarcot fog eredményezni. Hogy várható el, hogy egy olyan szövetség, mint a NATO összehangoltan tevékenykedjen civil szervezetekkel, amikor az azt alkotó nemzetek hadilábon állnak a saját állami apparátusukat alkotó elemek (védelem, diplomácia, fejlesztés) együttműködése terén?”<sup>23</sup>*

A nemzetközi szint sikertelensége abban gyökerezik, hogy itt nem létezik egy szupranacionális elnök vagy kormány, amelynek döntése meghatározó a végrehajtás szempontjából. Ezért egy nemzetközileg elfogadott mandátumban foglaltak végrehajtása során az egyes beavatkozók véleménye eltérhet a megvalósítás módját, eszközeit, időbeosztását tekintve. Ebben az esetben a koordináció és a koherencia megteremtése sokkal nehezebb, mint nemzeti szinten. Egy országon belül – normál működést feltételezve – egységes kormányzati irányvonal és szándék áll a politikai és stratégiai célkitűzések mögött, így nagyobb az esély az ezek megvalósítását célzó tevékenységek közötti koherencia megteremtésére. *„Az átfogó megközelítést könnyebb megvalósítani nemzeti szinten, mivel a célkitűzéseket egyetlen szuverén beavatkozó határozza meg.”<sup>24</sup>*

Magyarországon a NATO Válságreakálási Rendszerének (NCRS)<sup>25</sup> nemzeti adaptációja során került felszínre a nemzeti válságkezelés kérdése. Mivel az NCRS a katonai válságreakálási intézkedések mellett számos civil válságreakálási intézkedést alkalmaz, ezért nem lehetett megkerülni a civil-katonai együttműködés témakörét,

---

<sup>23</sup> WILLIAMS, M. J.: Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan, In. *International Peacekeeping*, 2011/1. szám, 70. o.

<sup>24</sup> WILLIAMS: i. m. 67. o.

<sup>25</sup> NATO Crisis Response System.

amelynek logikus következménye volt az átfogó megközelítés már bevált koncepciójához történő fordulás.

Hazánkban a minisztériumok közötti egyeztetések, valamint a NATO évente megtartott válságkezelő gyakorlatain leszárt 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 módszere – megfelelő kiigazításokkal – *adaptálható nemzeti kereteken belül* is. E hipotézis mentén megindult a kutatómunka, 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, amikor a válság saját határainkon belül történik, vagy hazánk biztonságára közvetlenül hatással van.

Az elméleti alapvetések megszilárdulását követően 2012-ben már a kormányzati szakpolitika szintjén is megjelent az átfogó megközelítés az akkor elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) keretén belül. Az NBS 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 biztonságpolitikai elméleti háttér vonatkozásában könnyen tetten érhető a korábban már említett szektorelmélet, hiszen az NBS a buzani 5 szektort részletesebben kibontva a biztonság alábbi dimenzióit (vagy ha úgy tetszik szektorait)

különbözteti meg: *politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti.*

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.”*<sup>26</sup>

Az NBS fent deklarált alapelvei eddig a pontig gyakorlatilag megegyeznek, illetve harmonizálnak a meghatározó nemzetközi tendenciákkal, a tudomány és a gyakorlat által egyaránt vallott nézetekkel. Ehhez képest jelentős továbblépést tartalmaz a dokumentum 6. pontja, amely 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.”*<sup>27</sup>

Az NBS-ben lefektetett alapelvek gyakorlati megvalósulását illetően elmondható, hogy létrejöttek és működnek tárcák, illetve különböző válságkezelő szervek közötti horizontális együttműködést koordináló testületek és szervek. Ide sorolhatjuk többek között a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB), a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportot (HIKOM), a Teroellenes Koordinációs Bizottságot, vagy a

---

<sup>26</sup> NBS 6. pont.

<sup>27</sup> NBS 6. pont.

Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot. E szervek kétségtelenül az átfogó megközelítés irányába történő bizonyos fokú elmozdulás megtestesüléseként foghatók fel, azonban egyetemes jellemzőjük, hogy alapvetően valamely ágazathoz és annak szűkebb értelemben vett feladatrendszeréhez kapcsolódnak, melynek következtében továbbra is egy ágazati szegmensek mentén megosztott nemzeti válságkezelésről beszélhetünk Magyarország vonatkozásában.

A teljes körű, nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításához hiányzik még számos alapvető feltétel, mint például:

1. Nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát, vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné
2. Hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritérium rendszer
3. Nem rendelkezünk nemzeti szintű integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel
4. Nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

Mindezekkel a hiátusokkal együtt Magyarországon 2010 óta komoly fejlődés tapasztalható a nemzeti szintű átfogó megközelítés kialakításában, és beigazolódott, hogy az átfogó megközelítés nemzetközi válságkezelési műveletek mellett a belső, nemzeti válságok tekintetében is korunk biztonsági kihívásaihoz megfelelően igazodó gondolkodásmódnak, illetve hatékony együttműködési formának tekinthető. Rendszeressé, és néhány feladat (pl. NIR, BNT,<sup>28</sup> katasztrófavédelem)

---

<sup>28</sup> NIR: NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszer; BNT: Befogadó Nemzeti Támogatás.



tekintetében intézményesítetté vált a civil, rendvédelmi, illetve a katonai szervek közötti együttműködés. Ma már szinte evidenciának számít, hogy akár honvédelmi, akár katasztrófavédelmi jellegű gyakorlatok kapcsán gyakorta kölcsönösen bevonásra kerülnek a honvédség, illetve a katasztrófavédelmi szervek erői, eszközei, az ország fegyveres védelmének a tervezését rendvédelmi és civil szakértők támogatják, a központi, valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek szoros együttműködésben, egymást támogatva látják el feladataikat.

Magyarországon tehát elindult az átfogó megközelítésnek egy sajátos, a klasszikus – a nemzetközi missziókra alkalmazott – felfogástól különböző válfaja, amely a nemzeten belüli erőforrások, civil és katonai képességek összehangolt, hatékony felhasználására irányul, és elsősorban belső, nemzeti válsághelyzeteinkre, illetve az azokra történő felkészülésre fókuszál. Mindezek fontosságát senki sem kérdőjelezte meg, ugyanakkor általánosságban kialakult az a vélemény, hogy ez nem a valódi átfogó megközelítés, hiszen az alapvetően nemzetközi összefüggésben értelmezhető. A nemzeti szintű átfogó megközelítés kérdése azonban hamarosan újra felmerült, viszont egy egészen más kontextusban, a nemzetközi biztonság körülményeiben bekövetkezett új fejleményekkel kapcsolatban.

### **3. A hibrid hadviselés és a resilience megjelenése, viszonyuk az átfogó megközelítéshez**

2014-ben, a Krím- félsziget Oroszország általi elcsatolása kapcsán újból éles fordulatot vett a nemzetközi biztonsági környezettel kapcsolatos percepciónk. A NATO már-már feledésbe merülő kollektív védelmi mechanizmusa felébredt „Csipkerózsika álmából” és újra elsődleges fontosságot nyertek

a hagyományos fenyegetések ellen történő felkészülés kérdései. „*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.*”<sup>29</sup>

Nem maradt el tehát ennek hatása a nemzetközi válságkezelésben sem, és a múlt század kilencvenes éveitől domináns expedíciós válságkezelési missziók – ha nem is szűntek meg – de egyértelmű és jelentős volumenű hangsúlyeltolódásnak lehetünk tanúi a NATO területen belüli, kollektív védelmi erőfeszítések irányába. Mindennek egyenes következménye volt, hogy az alapvetően a missziókhöz kapcsolódó, korábban egyértelműen domináns szerepet betöltő átfogó megközelítés jelentősen veszített súlyából. „*A NATO ISAF (International Security Assistance Force - Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő) afganisztáni béketámogató művelet befejezése (2014.december31.) mutatja, hogy az átfogó megközelítés koncepciója az új szövetségi misszióban (Resolute Support Mission – RSM – Eltökélt támogatás művelet) már csak a nemzetközi aktorok és a kormányzati, valamint helyi civil társadalmi szereplők közötti szerény koordinációvá szelődött.*”<sup>30</sup>

A Szövetség ráébredt, hogy jelentős módosításokat szükséges eszközölnie a haderőszerkezési, valamint a stratégiai

---

<sup>29</sup> SZENES Zoltán: Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs, In. *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 4. o.

<sup>30</sup> SZENES Zoltán: A katonai biztonság reneszánsza, In. *Honvédségi Szemle*, 2017/2. szám, 14. o.

és a taktikai gondolkodásában, és azokat a NATO hagyományos feladatrendszeréhez, vagyis a kollektív védelem kérdéséhez szükséges elsősorban hozzárendelni. Az Európai Unió gondolkodásában – köszönhetően talán annak is, hogy a Trump adminisztráció eddigi irányvonalát figyelembe véve némileg nőttek az aggályok az öreg kontinens védelmének USA általi támogatásával kapcsolatban – drámaian megnőtt az EU saját területének, saját erőikkel történő megvédésének a jelentősége. Ugyanakkor mindkét nemzetközi szervezetnek szembesülnie kellett azzal a ténnyel, hogy az úgynevezett hagyományos fenyegetések, már nem ugyanazok, amelyekkel korábban szembesülniük kellett, vagyis a saját területük kollektív védelmét is teljesen új alapokra kell helyezni.

A 2013 márciusában napvilágot látott, úgynevezett „Geraszimov Doktrína” megjelenése óta jelentős mértékben tematizálja a hazai és a nemzetközi szakirodalmat, számos vitát felvetve. Sokan megkérdőjelezik egyáltalán a „doktrína” elnevezés jogosságát is.<sup>31</sup> Geraszimov, orosz vezérkari főnök az új típusú hadviselésről vallott elveit egy újságcikk formájában publikálta, amely nyilvánvalóan nem hordozza egy szoros értelemben vett doktrína tartalmi és formai elemeit. Mark Galeotti szerint a cikk inkább megállapításokat tartalmaz a 21. századi háborúk sajátos jellegéről, és ebből semmiképpen sem lehet levonni olyan következtetést, hogy ez lesz az új orosz hadviselési forma.<sup>32</sup> Egy tényt azonban semmiképpen sem lehet figyelmen kívül hagyni: egy évvel a cikk

---

<sup>31</sup> Lásd: GALEOTTI, Mark (2014): The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War, In. In Moscow’s Shadows, 2014 (letöltve: 2018.04.23. <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>); PADÁNYI József, TOMOLYA János: Háború és béke Ukrajnában, avagy keleten a helyzet változatlan 2. rész, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4 szám, 36. o.

<sup>32</sup> GALEOTTI: i. m.

megjelenése után bekövetkezett a Krím-félsziget annektálása, majd Kelet-Ukrajnában megkezdődött egy furcsa „háború”, amelynek módszerei, jellege kísértetiesen emlékeztetnek az orosz vezérkari főnök által, az említett cikkben leírtakra.

A jelen tanulmánynak nem célja a szakirodalomban egyébként is vitatott „Geraszimov doktrína” hadelméleti vonatkozásaival kapcsolatos bármilyen állásfoglalást tenni, azonban védelmi igazgatási aspektusból figyelmet érdemel annak néhány megállapítása. A cikk írója először is 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 stratégiai célok elérésében, sőt sok esetben nagyobb hatásfokot gyakorolnak, mint a fegyveres erő. 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 műveletként álcázva, a nagy formátumú katonai erők frontális összeütközése stratégiai és műveleti szinten pedig fokozatosan a múlté lesz.<sup>33</sup>

Joggal merül fel a kérdés, hogy mennyiben újak a fenti megállapítások és hogy valóban a hadviselésnek eddig nem ismert technikái kerülnek említésre? A nem-katonai eszközök, képességek megnövekedett jelentősége a modern kori hadviselésben egyáltalán nem új keletű, az már markánsan tetten érhető volt a kétezres évek elején jellemzővé vált stabilizációs és újjáépítési műveletek, illetve más béketámogató missziók kapcsán. Éppen e jelenség volt a legfőbb kiváltó oka az átfogó megközelítés megszületésének.

---

<sup>33</sup> GALEOTTI: i. m.

Természetesen a hadviselés történetének korábbi időszakaiban sem voltak ismeretlenek a gazdasági jellegű intézkedések (pl. brit tengeri blokád a napóleoni háborúkban), vagy a lakosság véleményének befolyásolására irányuló törekvések (náci propaganda gépezet), vagyis Geraszimov már meglévő technikákkal dolgozik, tehát a „doktrínája” ebben sem igazán új. *A valódi novumot inkább az egyes elemek, technikák alkalmazásának nagyfokú, és rendkívül precízen végrehajtott összehangolásában, koordinációjában vélem felfedezni.* A különböző civil és katonai képességeknek a sokszor párhuzamosan, gyakran pedig előre meghatározott szekvencia szerint egymást követően, hol nyíltan, hol rejtetten történő alkalmazása rendkívül hatékonnak és hatásosnak bizonyult a kitűzött célok elérésében, ráadásul oly módon, hogy mindvégig sikerült elkerülni, hogy a kialakult válsághelyzet egy kiszélesedő nemzetközi katonai konfliktus kialakulásához vezessen.

E merőben új hibrid jellegű technikákkal Oroszország úgy volt képes Európában egy NATO PfP<sup>34</sup> ország ellenében területi annexiót megvalósítani, illetve közvetve katonai jelenlétet fenntartani, hogy eközben sikerült a válságot olyan küszöb alatt tartani, amely még nem váltotta ki a NATO 5. cikkely alkalmazását és a NATO fegyveres erőinek az alkalmazását. Tökéletesen sikerült kihasználni azt az alapelvet, hogy *„e hibriditásra épített teória szerint a támadó fél alapvető előnye a különböző tevékenységeiből összeálló értékelési mező bizonytalansága: addig a pontig, amíg a fegyveres erő alkalmazása nyílttá nem válik, folyamatosan megkérdőjelezhető, hogy nem éppen a védekező tevékenység*

---

<sup>34</sup> PfP: Partnership for Peace.

*eredményezi-e a helyzet eszkalálását.*<sup>35</sup> Pontosan e körülmény eredményezte azt, hogy bár 2014-ben aktivizálásra került a NATO Válságreagálási Rendszere, a Szövetség azonban óvakodott provokatív, vagy az eszkalációt esetlegesen előidéző intézkedések bevezetésétől.<sup>36</sup>

Ha védelmi igazgatási szemszögből nézve nagyon tömören össze kívánjuk sűríteni a Geraszimov doktrína lényegét 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. Mindez tulajdonképpen nem más, mint az átfogó megközelítés alapvetésének a megisméltése, 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, amelyben nemcsak a katonai eszközöknek, de a diplomáciai, pénzügyi, rendfenntartói, eszközöknek is helye van. Ezt a problémát, a NATO az átfogó megközelítés fogalmán keresztül kezeli. Tehát itt nincs másról szó, minthogy az orosz vezérkari főnök is leteszi a voksát az átfogó megközelítés helyessége mellett.*”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám 70. o.

<sup>36</sup> Lásd: KESZELY, László: *Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connection with the Ukrainian Crisis*. In. SZABÓ, Marcel; LÁNCOS, Lea; VARGA, Réka (ed.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*, Hága, Eleven International Publishing, 2016, 258. o.

<sup>37</sup> PADÁNYI, TOMOLYA: i. m. 36. o.

A Geraszimov által felvázolt modern hadviselési elvek természetesen nem ismeretlenek a NATO, vagy az EU számára sem, és az ezekkel kapcsolatos teóriák hibrid hadviselés néven váltak ismertté. A még rendkívül képlékeny, formálódó tartalmú, szerteágazó irányú szakmai véleményekkel, ellenvéleményekkel tarkított teória vonatkozásában talán egy kérdésben nem látható jelentős nézetkülönbség: a hibrid hadviselés korántsem eddig ismeretlen, vadonatúj technikákkal állt elő, hanem inkább egy sor konvencionális és újszerű metódust ötvöz.

Hivatalos, vagy általánosságban elfogadott definíció egyelőre még nem létezik, és vélhetően a közeljövőben sem lát napvilágot. A NATO Defence College (NDC) által kiadott „Forum Paper” elnevezésű tanulmánykötet bevezetőjében is feltüntetésre került, hogy az abban foglaltak kizárólag a szerzők nézeteit tükrözik és az nem tekinthető az NDC, vagy szélesebb értelemben a NATO hivatalos állásfoglalásának. A tanulmánykötetben mindenesetre megtalálható a hibrid hadviselés tudományos definíció szerű leírása egy változatban, amely a konfliktus során alkalmazott különféle eszközök kombinációjában, illetve keverékében látja a metódus lényegét. A cél, kiaknázni az összes lehetséges hagyományos és nem hagyományos eszközt, hogy uralni tudjuk a fizikai és a lélektani harcteret, valamint csökkentsük a támadásnak történő kitétségünket. Lényegbevágó megállapítása ezen túl a definíciónak, hogy ezen eszközök magukban foglalhatják a katonai erő bevetését is, megtörni az ellenség akaratát, valamint csökkenteni a lakosság általi támogatottságát.<sup>38</sup> A feltételes mód jól tükrözi a hibrid hadviselés egyik újszerű aspektusát, ahol a katonai erő az összes rendelkezésre álló

---

<sup>38</sup> LASCONJARIAS, Guillaume; LARSEN, Jeffrey A. (ed.): *NATO's Response to Hybrid Threats*, Róma, NATO Defense College, 2015, 3. o.

képességeknek csak az egyik komponense, és nem szükségszerű annak tényleges alkalmazása.

Mindez egyébként általános hadelméleti szempontból is megállja a helyét, hiszen „*a katonai potenciál, a hadi potenciált képező összetársadalmi képességek közül, döntő jelentősége ellenére, illetve azzal együtt is csak az egyik.*”<sup>39</sup> A hibrid hadviselés specialitása, hogy ezen elv jóval erőteljesebben, hangsúlyosabban érvényesül a korábbi hadviselési formákhoz képest oly annyira, hogy a katonai erő alkalmazása nem feltétlenül következik be, és ha mégis szükség van rá, rendszerint csak a konfliktus későbbi fázisában kerül rá sor, és várhatóan korlátozott mértékben. Ad absurdum olyan hibrid jellegű konfliktus, összecsapás is könnyen elképzelhető, ahol katonai eszközök bevetése nélkül (még pusztán demonstratív, elrettentő funkciót is mellőzve) sikerül a helyzetet konszolidálni, így a hibrid „hadviselés” megnevezés második tagja vélhetően idézőjelben értendő.

Még mielőtt mélyebben hadelméleti kérdésekbe bocsátkoznék, szeretném megjegyezni, hogy védelmi igazgatási szakemberként továbbra is tartózkodom bárminemű saját állásfoglalás tételétől hadelméleti területen. A hibrid hadviselést kizárólag a védelmi igazgatás sajátos szempontjából szemlélve próbálom megítélni, és e szemszögből a korábban is használt hadviselési és egyéb válságkezelési technikák közötti kapcsolódási rendszer természetében, jellegében és működési formájában vélem felfedezni annak újszerűségét. Lényegében megismételhető mindaz, amelyet a Geraszimov doktrína kapcsán e vonatkozásban fentebb megjegyeztem, vagyis *a hibrid hadviselés esszenciája a különböző civil és katonai képességek,*

---

<sup>39</sup> SZENDY István: A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4 szám, 126. o.



*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 elé állító szituációt annak ellenére, hogy korábban nem ismeretlen módszerek kerülnek alkalmazásra. Ha mindezt némiképp leegyszerűsítve próbálok megfogalmazni, akkor felállítható a hibrid hadviselés „Montecuccoli-féle” hármasszempontú feltételrendszere, mely szerint *a hibrid hadviseléshez három dolog kell: koordináció, koordináció és megint csak koordináció.*

Kiindulva abból, hogy ezen újszerű hadviselési forma már nem a katonai potenciál kizárólagosságára, még csak nem is az elsődlegességére vagy dominanciájára épül, kézenfekvő, hogy a koordináció a válságkezelés katonai és nem-katonai (civil és rendvédelmi) komponensei között kell hogy megteremtődjék, és ezzel újra visszatértünk az átfogó megközelítés szükségességét elsődlegesen kiváltó tényezőkhöz. Mindez nem jelent kevesebbet, mint hogy az átfogó megközelítés, illetve a hibrid hadviselés teóriája mögött egy és ugyanazon ok, vagy problémakör húzódik: egymástól alapvetően független szervezeti struktúrák, illetve különböző elvi, szakmai szabályok, eltérő szakmai kultúrák, gondolkodásmódok között szükséges valamilyen szintű harmonizációt megteremtteni, továbbá meg kell szervezni azok együttes, koordinált alkalmazását.

Ugyanezt, vagy talán még szorosabb összefüggést találhatunk, ha az átfogó megközelítéshez kapcsolódó kihívások, illetve a hibrid fenyegetések elleni fellépés, egyszerűen a válaszlépés megvalósítási eszköztárát vizsgáljuk. Az átfogó megközelítés válságkezelési missziók kapcsán

kiérlelt elmélete és gyakorlata szerint törekedni szükséges a válság kezelésében érintett – ENSZ, NATO, EU, vagy egyéb eseti koalíció – által vezetett katonai erő, a humanitárius dimenzióban tevékenykedő NGO-k, a fogadó állam hatóságai, fegyveres ereje, a donor államok, szervezetek képviselői, és más válságkezelési aktorok közötti kohézió szintjének növelésére, a mandátumok, célkitűzések és az azokat megvalósítani szánt tevékenységek közelítésére egymáshoz. Mint ahogy a fentiekben már említettem, az átfogó megközelítés klasszikus értelmezésében nemzetközi kontextusban volt értendő, mindazonáltal Magyarországon 2010-től markánsan kitapintható annak nemzeti szintű alkalmazására irányuló tendencia, és gyakorlati lépések is történtek annak megvalósítása érdekében.

A távoli helyszíneken zajló missziókhöz kapcsolódó átfogó megközelítés felfogás miatt annak nemzeti szintű alkalmazása sokáig eretnek gondolatnak számított, azonban a hibrid fenyegetések megjelenésével a civil és katonai képességek együttes és koordinált alkalmazása ebből a szempontból is új értelmezést nyert.

Simicskó István a hibrid hadviselést olyan komplex stratégiai (rendszer) modellként értelmezi, *„ahol a megváltozott cél- és eszközrendszer miatt megszűnik a fegyveres erők dominanciája, a geopolitikai célok teljesítése pedig döntően a nem katonai erőforrások és módszerek<sup>40</sup> transzformációjával biztosítja a geopolitikai célok elérését. A fenyegetések komplex és holisztikus jellege miatt nem tekinthető kizárólag katonai fenyegetésnek, ezért annak*

---

<sup>40</sup>A szakirodalom a nem katonai erőforrások és módszerek körébe sorolja a politikai, diplomáciai, gazdasági, média és információs dimenziókat.

*felfedése és a fenyegetések elhárítása, és maga a védelem se lehet csak katonai.”<sup>41</sup>*

Mindebből egyértelműen az következik, hogy e több dimenziót magában foglaló komplex fenyegetésre adott válasz is ki kell hogy terjedjen az összes fenyegetett szférára, így a katonai képességeken túl számba kell venni a civil oldal által nyújtott lehetőségeket is. Erre vonatkozóan látott napvilágot az egyes társadalmak különböző fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességének a növelésére irányuló koncepció, amely „*resilience*” néven vált ismertté a szakirodalomban.

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 együttthatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsment tanulmányokig. Nem meglepő tehát, hogy a biztonságpolitika tudomány területén is idővel elterjedt a fogalom használat.<sup>42</sup> A biztonságpolitikában *resilience* alatt elsősorban *az államok felkészültségét és „ellenálló képességét”* értjük a különböző fenyegetésekkel szemben, amely a NATO felfogásában a hibrid fenyegetésekhez köthető.<sup>43</sup> A *resilience* a társadalom ellenálló, valamint gyors regenerálódásra való képességét jelenti a

---

<sup>41</sup> SIMICKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, In. *Hadtudomány*, 2017/3-4. szám, 12. o.

<sup>42</sup> Századvég Politikai Iskola Alapítvány: *Honvédelem és biztonságpolitika*, Budapest, 2015, (Stratégiai tanulmány. Kézirat, a szerző birtokában) 73. o.

<sup>43</sup> *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 July 2016 08 Jul. 2016. (letöltve: 2017.01.05. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm)).

társadalmi, gazdasági, kereskedelmi és katonai szektorokban őt ért együttes, sokkszerű hatásokkal szemben.<sup>44</sup>

NATO szemszögből a kívánt szintű ellenálló képesség elérésének egyik kiemelt eszköze a Polgári Felkészültség (Civil Preparedness), amelynek 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 energia ellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem és ivóvíz ellátást is.<sup>45</sup> 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, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO, mint egész sebezhetőségét is,<sup>46</sup> ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása.

A NATO alapvetésként abból a követelményből indul ki, hogy a nemzeti és NATO 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.

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

---

<sup>44</sup>*Resilience and Article 3.*, NATO Official Website (letöltve 2017.01.03. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)).

<sup>45</sup> A műveletek során a katonai szállítások 90 százalékát, a műholdas kommunikáció 50 százalékát, a befogadó nemzeti támogatás 75 százalékát polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják.

<sup>46</sup>*Resilience and Article 3.*, NATO Official Website (letöltve 2017.01.03. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)).

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 leszögezhető tehát, hogy a hibrid hadviseléshez köthető resilience és Civil 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<sup>47</sup> 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.”*<sup>48</sup>

A feltűnő hasonlatosság mellett azonban találhatunk egy lényeges különbséget. Míg az átfogó megközelítés teoretikusai és a gyakorlati megvalósításában résztvevők 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 Civil Felkészültség elsősorban nemzeti felelősség*, amelyet ezen túl természetesen összetagállami, illetve szövetségi szinten is összehangolni szükséges. A NATO

---

<sup>47</sup> Lásd PADÁNYI, TOMOLYA: i. m. 36. o. (37.sz. lábjegyzet).

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és az Európai Tanács Közös Közleménye: *A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete, európai uniós válasz.* Brüsszel, 2016.4.6. JOIN(2016) 18 final, 3. o.

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.”*<sup>49</sup> A legújabb nemzetközi trendek és törekvések tehát alátámasztják, hogy a Magyarországon már 2010-ben megindult nemzeti szintű átfogó megközelítés felé történő elmozdulás előremutató kezdeményezés volt, ezzel mintegy megelőlegeztük a legutóbbi évek kihívásaira adandó, most már nemzetközileg is elismert álláspontot.

Végezetül választ kell még adnunk, hogy mindezekkel kapcsolatban hogyan, milyen aspektusok alapján került előtérbe a védelmi igazgatás. Milyen szerepe lehet egy alapvetően közigazgatási feladatrendszernek a válságkezelés ezen új aspektusai vonatkozásában? A válasz elsősorban a védelmi igazgatás struktúrájában rejlik, amely horizontálisan és vertikálisan egyaránt átfogja a védelemben résztvevő közigazgatási- és más közreműködő szerveket a kormánytól a központi államigazgatási szerveken, valamint a megyei és helyi védelmi igazgatási szerveken keresztül egészen a polgármesterekig. E speciális funkciójú „hálózatban” megtalálható tehát az összes potenciális válságkezelő, valamint azokat irányító közigazgatási szerv, így strukturális oldalról képes bármilyen típusú válság kezeléséhez, illetve képes a civil

---

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és az Európai Tanács Közös Közleménye..2. o.

és a katonai oldal közötti kapcsolat biztosítására. A védelmi igazgatás, ezen belül a honvédelmi igazgatás elsődleges funkciója egyfajta interfész szerep betöltése a válságkezelés különböző aktorai között. A honvédelmi igazgatás fókuszában kifejezetten a civil és a katonai képességek közötti kapcsolatrendszer, együttműködés áll, így ideális háttér struktúrát képez mind az átfogó megközelítésből, mind a Civil Felkészültségből adódó feladatok megszervezéséhez, végrehajtásához. E háttér, mint kézenfekvő lehetőség kínálkozik, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy hazánk válságkezelési rendszere továbbra is ágazati szegmensek szerint megosztott, ezért további jelentős elmozdulás szükséges egy koherensebb, integráltabb nemzeti rendszer felé.

Egy ilyen, illetve hasonló jellemzőkkel bíró struktúra létrehozásának szükségessége már 2008-ban megfogalmazódott a Tóth Péter vezetésével létrejött kutatócsoport kutatásainak eredményeképpen, amely többek között megállapította, hogy *„a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel együttműködni képes biztonsági struktúrákra van szükség, amelyekbe egyre több különböző rendeltetésű, irányítású, működési filozófiájú és képességű szervezet bevonása szükséges.”*<sup>50</sup> Ez az alapja a kutatócsoport által kívánatosnak tartott integrált biztonsági szektor létrejöttének, illetve az én értelmezésemben az ezzel

---

<sup>50</sup> GYIMESI Gyula, KARÁCSONY Veronika, TÓTH Péter, VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In: TÓTH Péter (szerk.) *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, 162-163. o.

többé-kevésbé megegyező belső tartalommal rendelkező átfogó megközelítésnek.

A kutatócsoport álláspontja alapján „*az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg,*”<sup>51</sup> vagyis a végkövetkeztetés egybeesik a megállapításokkal, hogy a védelmi igazgatás képes biztosítani azt a háttérstruktúrát, amely lehetségessé teszi az integrált biztonsági rendszer létrejöttét és működését, illetve ehhez tartozóan a nemzeti ellenálló képesség és a Civil Felkészültség követelményrendszeréből adódó feladatok összehangolását.

Az elméletet a gyakorlat azonnal visszaigazolta. 2017-ben a NATO fel kívánta mérni a tagállamok nemzeti ellenálló képességének a helyzetét, és ehhez egy konkrét, gyakorlatias kérdésekből álló kérdőívet állított össze. Hazánkban is – mint minden tagállamban – az első pillanattól egyértelmű volt, hogy a kérdőív kitöltése kizárólag összkormányzati együttműködéssel oldható meg tekintettel arra, hogy az egyes kérdéscsoportok különböző ágazatok kompetenciájába tartoztak, következésképpen aktivizálására került a védelmi igazgatási szervezet- és kapcsolatrendszer, melynek keretében megkezdődhetett a kidolgozó munka.

A következő, egyben mérőföldkőnek számító állomásnak tekinthető, hogy a Szövetség időszakos védelmi képesség felmérésének (DPCS)<sup>52</sup> körébe a katonai képességeken felül 2017-ben első ízben bekerült a Polgári Felkészülés is, mint önálló terület. Mindez alapvető minőség változást jelentett, mivel eddig egy ország védelmi képességének a felmérése során kizárólag a katonai képességekkel számoltak, most azonban intézményesen is bekerültek a civil képességek a

---

<sup>51</sup> GYIMESI, KARÁCSONY, TÁLAS, VARGA: i. m. 177. o.

<sup>52</sup> DPCS: Defence Planning Capability Survey.



tagállamok, illetve a Szövetség arzenáljába. A DPCS keretében lefolytatott képesség felülvizsgálat tárcaközi koordinációja a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM)<sup>53</sup> szervezeti keretén belül valósult meg, vagyis a mindennapi gyakorlat az ellenálló képesség, valamint a Civil Felkészültség feladatának a megoldási eszközt ugyanúgy a védelmi igazgatási rendszerben látja mint ahogy azt az elmélet korábban lefektette.

#### 4. Összefoglalás és konklúziók

Az átfogó megközelítést, mint újszerű teóriát, vagy gondolkodásmódot a nemzetközi missziók eredményes végrehajtásához szükséges koordináció és kohézió hiánya hozta létre. Ennek következtében az elmélet és gyakorlat az átfogó megközelítést alapvetően nemzetközi kontextusban értelmezte, és ezen alapvetés mentén kerültek kialakításra az erre vonatkozó koncepciók. 2014-ben, az ukrán válság akut szakaszába érésével a figyelem ismét a NATO kollektív védelmi erőfeszítéseinek az irányába tolódott el, mely összekapcsolódott a hibrid fenyegetésekre történő adekvát válaszadás keresésével. E választ a NATO és az EU egyaránt a nemzetek ellenálló képességének (resilience) a növelésében, illetve a katonai erőfeszítések civil eszközökkel történő támogatásában (Civil Felkészültség) találta meg. E megoldások lényege a válságkezelés katonai és civil komponenseinek együttes, koordinált alkalmazásában rejlik, amely nem más, mint az átfogó megközelítés alapkövetelménye, így elmondható hogy a *resilience* és a *Civil Felkészültség* háttere,

---

<sup>53</sup> A HIKOM a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve honvédelmi igazgatási kérdésekben. Lásd 525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat.

alapvetése, valamint eszközrendszere gyakorlatilag megegyezik az átfogó megközelítéssel, annak egy más kontextusban történő újraértelmezése, vagy másként megfogalmazva *az átfogó megközelítés „újrátöltve”*. Lényeges eltérés azonban hogy az átfogó megközelítéshez képest a resilience és a Civil Felkészültség esetében immár *a nemzeti szintű megvalósításon* van a hangsúly, igazolva a hazánkban már 2010-től megindult törekvés helyességét a nemzeti szintű átfogó megközelítés kialakítására.

Jellegét és lényegét tekintve tehát a resilience és a Polgári Felkészültség nem hozott a korábbiaktól eltérő gondolkodásmódot és követelményrendszert, ugyanakkor nem azonosíthatók egyértelműen egyetlen már meglévő, és jogszabályban meghatározott feladatrendszerrel sem. Ezért szükségesnek mutatkozik a resilience és a Polgári Felkészültség vonatkozásában jogszabályban kijelölni a nemzeti koordinátort, vagy fő felelőst, továbbá meghatározni a nemzeti feladatok körét, az azok végrehajtásáért felelős és együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint az együttműködés eljárási szabályait. Tekintettel arra, hogy a feladat szoros és teljes spektrumú összkormányzati együttműködést igényel, annak eredményes megvalósítására a védelmi igazgatás rendszere hivatott és képes.