

A nemzeti ellenálló képesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása¹

Bevezetés

E tanulmány sorai a 2022-es orosz–ukrán háború nehéz napjaiban íródtak, amely sajnálatos aktualitást ad a kifejtendő témakörnek, egyben a konfliktus elsődleges tapasztalatai jelentősen befolyásolják a nemzeti ellenálló képességgel kapcsolatos közelmúltbeli, illetve jelenlegi gondolkodásunkat. A reziliencia mint új fogalom a Krím félsziget 2014-es megszállása kapcsán robbant be a szakirodalomba, és a szerzők azt elsősorban és döntő mértékben a hibrid hadviseléshez kötötték annak leghatékonyabb ellenszereként aposztrofálva. Abban is egységesnek mutatkozott a szerzők álláspontja, hogy a hibrid konfliktus szereplői tulajdonképpen már korábban is meglévő eljárásokat, technikákat alkalmaznak, ugyanakkor a posztmodern társadalmak fokozottan sebezhetők az ilyen jellegű támadásokkal szemben, továbbá a modern technológia lehetővé teszi a támadó fél akcióinak az eddigénél nagyságrendileg hatékonyabb szinkronizációját.

A közelmúltban immáron nyíltan is kirobbant orosz–ukrán háború azonban rámutatott arra, hogy egyrészt milyen „könnyű” az átjárás a hibrid és a hagyományos háború között, mennyire tud a kettő egyszerre, egymást kölcsönösen erősítve működni, de talán ennél is jelentősebb felfedezés, hogy az ellenálló képesség ugyanolyan hatékony ellenszere lehet a hagyományos fegyveres támadásnak is, mint a hibrid jellegű fenyegetéseknek. Természetesen ez sem a semmiből hirtelen előbukkant jelenség, hiszen számos hasonló történelmi példa hozható nemcsak a fegyveres ellenállás, hanem a békés eszközök alkalmazása terén is. Elég, ha csak a napóleoni háborúkra emlékezve megemlítjük Spanyolország példáját, ahol a helyi lakosság elszánt és kitartó ellenállása rendkívül megnehezítette a francia megszálló csapatok helyzetét, sok fejfájást okozva a császárnak. A második világháború során a német hadseregnek különösen nagy nehézséget okozott Dánia és Hollandia elfoglalása és igazgatása, mivel a lakosság erőszakmentes ellenállásba kezdett. A dánok gépeket romboltak, nem vásároltak németek által üzemeltetett boltokból, szándékosan nem dolgoztak olyan hatékonyan, akaratlagosan selejtet gyártottak. Amikor 1968-ban a Szovjetunió és a Varsói Szerződés intervenciót kezdeményezett Csehszlovákia ellen, a lakosság békés eszközökkel állt ellen, így a szovjet hatalom a tervezett négy nap helyett csak nyolc hónap alatt tudta megszilárdítani az új szovjetbarát hatalmat.

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

2014-ben Ukrajna nagyszámú orosz kisebbségével, az ukrán nemzeti identitás gyengeségeivel, a központi hatalom és a vidék ellentétével, az orosz média túlsúlyával és a krími orosz bázissal gyakorlatilag ideális terep volt a hibrid típusú hadviselésre. Ilyen körülmények között a Krím félsziget annektálása nem könnyű feladat, hanem gyakorlatilag erőfeszítés nélküli gyakorlat volt Oroszország számára. Kelet-Ukrajnában már nem volt olyan sikeres a hibrid hadviselés, és idővel Oroszország kénytelen volt hagyományosabb eszközökhöz nyúlni, például nyíltan orosz katonákat küldeni a régióba.

2022-ben azt látjuk, hogy Oroszország 2014-ben példátlan sikerrel bevált stratégiája most messze nem hozta a várt eredményt, pedig az orosz fél nagyságrendileg nagyobb katonai és nem katonai eszköztárat sorakoztatott fel és vetett be a gyors siker érdekében. E stratégiai meglepetés egyik legfontosabb tényezője nem más, mint Ukrajna ellenálló képességének hihetetlen mértékű fejlődése, beleértve ebbe az állami vezetést, a hadsereget, valamint a lakosságot. Mindez joggal vetheti fel annak igényét, hogy az ellenálló képesség kérdéskörét jóval tágabban szemléljük, a hibrid fenyegetések mellett vizsgáljuk annak helyét, szerepét a hagyományos fegyveres konfliktusok esetében is. Ez utóbbi magával vonzza a klasszikus értelemben vett, többnyire a támadást megelőző időszakra jellemző reziliencia mellett a már támadás alatt álló vagy megszállt ország, országrész fegyveres ereje, valamint lakossága által kifejtett „ellenállás” (resistance) bevonását a téma tárgyalásába, illetőleg indokolt lehet a két témakör (resilience-resistance) együttes, kölcsönhatásban történő vizsgálata.²

Az orosz hibrid hadviselés alapvonalainak kirajzolása Valerij Geraszimov vezérkari főnökhöz kötődik. Geraszimov egy 2013-ban megjelent cikkében „új generációs hadviselésről” beszél, amelyben katonai, diplomáciai, gazdasági, politikai és egyéb nem fegyveres eszközöket – mint például a médiát, az internetet – vetnek be a fegyveres erővel összhangban.³ Geraszimov úgy érvel, hogy ezen eszközök kombináltan sokkal hatékonyabbak lehetnek stratégiai célok elérése érdekében, mint a katonai erő önmagában történő alkalmazása.

Mark Galeotti amerikai kutató, az orosz biztonságpolitika egyik legelismertebb és leg többet idézett szakértője szerint számos oka van annak, hogy Oroszország a hagyományos katonai doktrínák helyett egyre inkább a hibrid hadviselésre hagyatkozik. Bár létszámát tekintve még mindig nagy, azonban a gyakorlatban elavult és alacsony hatékonyságú haderővel rendelkezik. Kicsit nyersen fogalmazva egy gazdaságilag Olaszország és Brazília szintjén lévő ország szeretne globális nagyhatalomként fellépni, ezért Oroszországnak gyakorlatilag nincs is más lehetősége, mint más, nem szokványos katonai eszközökhöz nyúlni. Oroszország ezért aránytalanul nagy erőforrásokat allokált az elmúlt években hírszerzési kapacitásainak megerősítésére. Hírszerzési ügynökségeit nemlineáris hadviselésben szeretné alkalmazni, úgy, hogy dezinformációkat terjesszen más országokban, lázadásokat segítsen elő, illetve kommunikációs zavarokat idézzon elő. Végezetül szintén

² A resistance mint fogalomkör nem tárgya a jelen tanulmánynak, azonban célszerűnek mutatkozik a további kutatások során behatóbban foglalkozni a témakörrel. A fentebb hozott történelmi példák (Spanyolország, Dánia, Hollandia, Csehszlovákia) mindenesetre jellegükben közelebb állnak a resistance fogalomköréhez, mint a klasszikus értelemben vett rezilienciához.

³ GALEOTTI 2014.

rengeteg erőforrást öltek bele abba, hogy konkurenciát állítsanak fel a nyugati médiának. Ebben kiemelt szerepet játszik az RT nemzetközi televíziós csatorna, amely az információs háború egyik legfontosabb eszköze. A csatorna célja, hogy saját üzeneteivel aláássa a nyugati médiát, és megnyerje más országok lakosságának a szimpátiáját.⁴

Az alapvető orosz katonai stratégiai gondolkodást jól nyomon lehet követni Csekinov és Bogdanov írásában. A két szerző a már említett „új generációs hadviselés” gyakorlati lebonyolítását két szakaszban képzei el. A kezdő szakaszban, Geraszimovval egyetértésben, egy rendkívül intenzív, több hónapos nem katonai művelet indul, amelyben a gazdasági, diplomáciai, politikai, ideológiai, pszichológiai és információs eszközök dominálnak. Ezzel összhangban egy nagymértékű propagandaművelet is elindul, amelynek célja a civil lakosság fellázítása, illetve a haderő moráljának megtörése. Az átfogó művelet része a célország politikai elitjének, illetve a haderő vezetőinek megvesztegetése, diszkreditálása, tehát a központi hatalom célzott meggyengítése.⁵

Ha végigkövetjük Oroszország Ukrajna elleni háborúját, illetve a hivatalos orosz álláspontban megfogalmazott politikai, stratégiai célkitűzéseket, akkor azt láthatjuk, hogy Oroszország pontosan ezekből a „kottákból” játszik. Ez nem meglepő, mivel igyekszik követni a 2014-ben sikeresnek bizonyult metódusokat, amelyekkel azonban most legjobb esetben is csak részlegesen érték el a kitűzött célokat. Beigazolódott, hogy a hibrid hadviselés legjobb ellenszere valóban a nemzet magas szintű ellenálló képessége, és mivel Ukrajna 2014-hez képest e téren is jelentős előrelépést tudott elérni, nem sikerült az ukrán központi hatalom meggyengítése, nem tudták a civil lakosságot fellázítani a kormány ellen még a nagyszámú orosz lakossággal rendelkező városokban sem, nem tudták megtörni sem a hadsereg, sem a lakosság morálját, ellenkezőleg, az csak erősödött a háború folyamán. A hibrid módszerek sorozatos kudarca miatt az orosz vezetésnek végül nem maradt más választása, mint fokozni a hagyományos hadviselés terén kifejtett erőfeszítéseket egyre nyersebb, brutálisabb formában. Azt azonban mindenképpen hozzá kell tenni, hogy ezzel együtt nem hagyott fel az egyéb hibrid technikák, mint például kibertámadás, gazdasági, politikai nyomásgyakorlás, médiaháború alkalmazásával sem, tehát összességében továbbra is hibrid jellegű konfliktusról beszélhetünk, amelyben jelentősen megnőtt a hagyományos katonai erők, eszközök alkalmazásának a szerepe.⁶ Mindezt alátámasztja az is, hogy a hivatalos orosz állásfoglalás mindvégig kitartott amellett, hogy nem háborút indított Ukrajna ellen, hanem „különleges katonai műveletet” folytat.

A mindenki számára meglepetést okozó ukrán ellenállás sikerességét a saját nemzeti ellenálló képességen kívül még egy tényező támogatja meglehetősen nagy hatékonysággal: a nemzetközi közösség, ezen belül különösen a NATO és az EU együttes, összehangolt és eltökélt támogatása. Mindez rámutatott, hogy az eddig papíron jól mutató szövetségi szintű ellenálló képesség a gyakorlatban is működőképes, és valóban komoly „elrettentő erőt” tud képviselni egy agresszorral szemben, bár az igazsághoz

⁴ GALEOTTI 2016.

⁵ CHEKINOV–BOGDANOV 2013.

⁶ A hibrid hadviselés alapsémájának tekinthető 4 : 1 arány a nem katonai eszközök javára az orosz–ukrán háborúban jelentősen eltolódni látszik a katonai eszközök irányába.

az is hozzátartozik, hogy ahhoz nem volt elegendő, hogy megelőzze a háborút, vagyis a reziliencia preventív jellege az akut válsághelyzet kitörését megelőző időszakban nem tudott megfelelőképpen érvényesülni.

1. Az ellenálló képesség fogalma

Az ellenálló képesség fogalma körül zavar alakult ki a biztonságpolitikai kutatásokban, egyfajta felkapott kifejezés lett, amit azonban szinte mindenki másképpen értelméz. Az ellenálló képesség (resilience) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott reagáló-, illetve fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együtt hatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától a közgazdaságtanig és a menedzsmenttanulmányokig, idővel pedig a biztonságpolitika tudományterületén is elterjedt a fogalom használata. Az elterjedés napjainkra olyan mértéket öltött, hogy talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált. A biztonságpolitikában resilience alatt elsősorban az államok, a társadalmak felkészültségét és „ellenálló képességét” (societal resilience) értjük a különböző fenyegetésekkel szemben. Tehát egyfajta adaptációs képességről beszélünk.

A societal resilience azért lehet kiemelten fontos a biztonságpolitika számára, mert szakértők szerint egyfajta elrettentő erő képviselhet a hibrid hadviseléssel szemben. Egy ország elleni támadás megállítható pusztán azzal, hogy a megtámadott ország fejlett ellenálló képességgel rendelkezik. Mivel a hibrid hadviselés egyik alapeleme a másik ország társadalmi és politikai rendjének az aláásása, a magas szintű societal resilience esetén a támadás eleve bukásra lehet ítélve. Így az ellenálló képesség lényege az, hogy az adott ország meggyőzze lehetséges támadóit arról, hogy társadalma elég erős és összetartó ahhoz, hogy bármilyen hibrid típusú támadást elhárítson. Hiszen egy racionálisan gondolkodó és fejlett társadalom, amely bízik politikai és gazdasági rendszerében a stabilitásában és igazságosságában, nehezen mobilizálható saját kormánya ellen, és az ellenséges propaganda és a dezinformációk süket fülekre fognak találni.⁷

A fentiekhez hasonló jelenséget tapasztalhatunk Ukrajnában is, ahol az oroszok elsődleges célkitűzése, a kijevi központi hatalom meggyengítése, majd egy villámháborús jellegű katonai akció általi elmozdítása kudarcba fulladt. Nem sikerült az ukrán lakosság döntő részét „átállítani”, az erre irányuló törekvések napok alatt megtörttek a nem várt ukrán társadalmi ellenálló képességen, aminek következtében az agresszor kénytelen volt alapvető mértékben áttevezni a katonai műveleteit olyan területekre koncentrálva, ahol nagyobb eséllyel támaszkodhat az elsősorban orosz ajkú lakosság támogatására, és ezzel összefüggésben kisebb ellenállásra számíthat.

A German Institute for International and Security Affairs két elemzője a resilience kifejezés meghatározása kapcsán kiemelte, hogy a nyugati társadalmak egyik legnagyobb

⁷ JERMALAVIČIUS–PARMAK 2018.

erőssége és egyben gyengesége, hogy rendkívül nyitottak és egymással összekapcsoltak. Ezért nemcsak az államot, hanem az egész társadalmat meg kell erősíteni, hogy a hibrid támadást el lehessen hárítani. Értékelésük szerint a resilience nemcsak a társadalmi funkciót érinti, hanem az általános – nyugati – értékek védelmét is magában foglalja. Ennek a kérdésnek az előtérbe kerülése szerintük annak köszönhető, hogy míg a hidegháború idején a katonai és nukleáris erő elegendőnek bizonyult az ellenfél elrettentésére, addig a hibrid hadviselés ellen már civil eszközöket is be kell vetni.⁸ Más szakértők véleménye szerint a resilience nemcsak a hatékony védelem képességét jelenti, hanem annak a képességét is, hogy a támadás bekövetkezését követően az eredeti állapotokat minél előbb vissza lehessen állítani.⁹ Az egyik legelismertebb amerikai think-tank, a RAND elemzői szerint a NATO tagállamainak szempontjából a resilience elsősorban azt takarja, hogy miképp lehet az orosz katonai, gazdasági és politikai megfélemlítést-nyomásgyakorlást semlegesíteni az egész társadalom megerősítésével.¹⁰

A hazai szakirodalomban több helyen fellelhetünk olyan vélekedést, hogy a reziliencia kifejezés inkább egy rugalmas reagálási képességként értelmezendő, mintsem egy statikus ellenálló kapacitásként. Novák-Varró Virág egy lencseként tekint rá, amelyen keresztül vizsgálható az, hogy az egyes szervezetek vagy rendszerek hogyan fognak reagálni egy-egy lehetséges jövőbeni eseményre. „Annak ellenére, hogy készségekről, tulajdonságokról beszélünk egy-egy közösség vagy társadalom ellenálló képessége kapcsán, valójában a statikus kapacitások halmaza helyett sokkal inkább az egyéneken, közösségeken, társadalomban már meglévő, vagy az azokba organikusan beépült folyamatokról, struktúrákról és kapcsolatokról van szó. Ezt a szakirodalom endogén ellenálló képességnek nevezi.”¹¹ Ezen gondolatmenet mentén Juhász István a két komponens egybegyűrésével a „nemzeti reagáló- és ellenállóképesség” összetett fogalmát használja. Álláspontja szerint „a biztonsági kihívások és azok hatásaként jelentkező potenciális kockázatok, fenyegetések és veszélyek azonnali, rugalmas és korszerű reagáló képességet és magas szintű nemzeti ellenállóképességet követelnek meg”.¹²

Etl Alex az ellenálló képességet a társadalom egésze mellett alkalmazza annak alkotórészei szintjén is, és olyan adaptációs képességként értelmezi, „amely kiterjed az ország társadalmát alkotó közösségek, családok és egyének rezilienciájára és arra, hogy az állampolgárok egyénileg is képesek legyenek az ország ellenálló képességének fokozására”. Nézete szerint ha az egyének, családok és közösségek sérülékenyek, akkor nem lesz ellenállóbb a társadalom az állami és össztársadalmi erőfeszítések ellenére sem. Az egyén szintjén pszichológiai kontextusban is értelmezi a rezilienciát, mint az egyén azon képességét, „amely lehetővé teszi, hogy mentálisan és érzelmileg megbirkózzon egy-egy válsághelyzettel, nehézséggel, traumával, és hogy képes legyen mielőbb viszatérni a válsághelyzet előtti állapotához”.¹³

⁸ MAJOR–MÖLLING 2015: 3–4.

⁹ FASSI–LUCARELLI–MARRONE 2015.

¹⁰ RAND Corporation 2015: 3.

¹¹ NOVÁK-VARRÓ 2021: 34.

¹² JUHÁSZ 2022: 6–7.

¹³ ETL 2020: 23–25.

Keszely László az ellenálló képesség mibenlétét egyfajta pragmatikus, végrehajtás-orientációjú felfogásban, a kifejezés mögött húzódó tevékenységi és együttműködési rend szempontjából próbálja megragadni. Ennek megfelelően a társadalom ellenálló képességének növelése az egyes ágazatok, szakterületek, az állami és nem állami szereplők széles körű együttműködését kívánja meg, a válságkezelés katonai, rendvédelmi és civil komponenseinek együttes, koordinált alkalmazásán alapul. Ez alapján elmondható, hogy az ellenálló képesség háttere, célrendszere, alapvetése, valamint eszközrendszere gyakorlatilag megegyezik az átfogó megközelítés korábban kialakított teóriájával, így ebben a felfogásban a reziliencia nem más, mint az átfogó megközelítés újrafogalmazása részben hasonló, részben különböző összefüggésekben.¹⁴

Látható tehát, hogy az ellenálló képességnek nincs általánosan elfogadott definíciója, illetve nem rendelkezünk egységes mérési eszközzel a reziliencia állapotának és mértékének a méréséhez. A különböző meghatározások kapcsán azonban észre kell venni, hogy a reziliencia körül kialakult elméleti kutatások összefüggenek számos olyan vitával is, amelyek már korábban is jelen voltak a szakirodalomban. Például a kritikus infrastruktúrák védelme, a kiberbiztonság, a katonai ellenálló képesség fokozása, a gazdasági nyomásgyakorlás elleni védelem mind-mind önálló területek, és nem egy közülük több évtizedes múltra tekint vissza. A rezilienciáról szóló vita ezeket mind összefogja, homlokterében az a kérdés áll, hogy miképp lehet őket megfelelően összehangolni, az egész társadalom ellenálló képességét erősíteni. A definíciók alapján látható, hogy a reziliencia szinte az egész társadalom védekezőképességének fokozását magában foglalja.

Az ellenálló képesség a NATO felfogásában egészen 2022 februárjáig, az orosz–ukrán háború kitöréséig döntően a hibrid fenyegetésekhez volt köthető. NATO-szemszögből az elérni kívánt ellenálló képesség központi pilléreként a polgári felkészültséget (civil preparedness) jelölték meg, aminek alapvető oka, hogy a katonai erők alkalmazásuk során jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva, különösen a közlekedési infrastruktúrák és eszközök, az infokommunikációs és energiaellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem- és ivóvízellátást is.¹⁵

Ennek megfelelően a NATO felfogásában a reziliencia egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a civil felkészültség (civil preparedness) és a katonai képességek kombinációjaként. A reziliencia megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO mint egész sebezhetőségét is, ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a NATO – mintegy hozzáadott értéként – szövetségi szintű felelősséggként is értelmezi az ellenálló képesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába a polgári felkészültség (civil preparedness)

¹⁴ KESZELY 2018: 61–62.

¹⁵ A műveletek során a katonai szállítások 90 százalékát, a műholdas kommunikáció 50 százalékát, a befogadó nemzeti támogatás 75 százalékát polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják.

feladatrendszerének keretében, amelyre alapvetően az ellenálló képesség megvalósulásának fő eszközeként tekint.¹⁶

A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az ellenálló képesség hét alapkövetelményét,¹⁷ valamint a polgári felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenálló képesség megerősítéséhez.¹⁸ Mérföldkőnek számító állomásnak tekinthető, hogy a Szövetség időszakos védelmi képesség-felmérésének körébe a katonai képességeken felül 2017-ben első ízben bekerült a polgári felkészültség is mint önálló terület. Mindez alapvető minőségváltozást jelentett, mivel eddig egy ország védelmi képességének a felmérése során kizárólag a katonai képességekkel számoltak, most azonban intézményesen is bekerültek a civil képességek a tagállamok, illetve a Szövetség arzenáljába.

2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei

A NATO-követelményekhez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere, adottságai, így az alapkövetelmények ezen eltérő nemzeti keretek által determináltan valósulhatnak meg a gyakorlatban. E folyamat során azonban fokozatosan kikristályosodnak azon trendek, tendenciák, amelyek többé-kevésbé elfogadottak minden tagállam részéről, esetleg a megvalósítás módjában mutatkozik eltérés a nemzeti sajátosságoknak megfelelően. A jelen tanulmányban bemutatott trendek természetesen sem számukban, sem tartalmukban korántsem kimerítőek, a szakmai részletekbe bocsátkozást következetesen kerülve, a tanulmány elsősorban az ellenálló képesség összkormányzati, össznemzeti jellegű összefüggéseit igyekszik megcélózni.

2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe (*Whole of Society Approach*)

Abban szinte teljes az egyetértés, hogy a korábban is szorgalmazott összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*), valamint az ehhez fűződő intézmények közötti együttműködés (*Interagency Cooperation*) már nem elégségesek a hibrid fenyegetések elleni védekezéshez, tovább kell szélesíteni az együttműködést, kiterjesztve

¹⁶ NATO 2016.

¹⁷ A hét alapkövetelmény:

- 1) a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása,
- 2) a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energiaellátás fenntartása,
- 3) a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése,
- 4) az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása,
- 5) tömeges sérülések ellátása,
- 6) a nemzeti média és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása,
- 7) a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

¹⁸ NATO 2023.

az egész társadalomra (Whole of Society Approach). Ennek egyik fontos indoka, hogy sok esetben az állam nem rendelkezik elégséges erőforrásokkal, személyzettel, szakértelemmel a számos spektrumban jelentkező támadások, fenyegetések elhárításához.

Jól példázza mindezt a 2008-ban Oroszország és Grúzia között kirobbant háború, ahol bebizonyosodott, hogy a grúz állami szervek rendkívül korlátozott mértékben rendelkeztek kibervédelmi eszközökkel, mind az állami, mind a magánszférát gyorsan maguk alá temették a kibertámadások, így azonnal külföldi segítséget kellett kérni. Ellenpéldaként említhető ugyanakkor Észtország, amely – tanulva az őt ért átfogó kibertámadás tapasztalataiból – kibervédelmi önkéntes erőket állított fel, amelyek félkatonai elven szerveződnek, az állományuk tagjai katonai rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe, feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észt ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magánszféra és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.¹⁹

A helyi lakosság támogatásának megnyerése érdekében a litván védelmi minisztérium 2015 januárjában olyan útmutatót kezdett kiosztani, amely a civil lakosságot látta el instrukciókkal arra az esetre, ha orosz hibrid támadás érné Litvániát. Ebben 198-féle különböző ellenállási technikát mutatnak be, valamint a minél eredményesebb ellenállás erősítése céljából a litvánok gyakorlatokat is tartanak, amelyeken pontosabban megértetik a lakossággal, hogy mi a feladatuk válsághelyzetben.²⁰

A társadalom lehető legszélesebb körét magába ölelő szisztéma kialakításában a skandináv országok figyelemre méltó eredményeket értek el. A finn kormányzat már 2003-tól megkezdte az átfogó biztonsági keretrendszer megteremtését, amelybe bevonták az összes minisztériumot és a társadalom szinte egészét. Az általuk kidolgozott rendszerben az egész társadalom egyszerre védekezik, mindenkinek megvan a maga szerepe, beleértve ebbe az üzleti szférát és a nem állami szervezeteket is. A finn kormány 2010 őszétől egy információs hálózatot hozott létre, amelyen belül a különböző szereplők információt cserélhetnek egymással, így az üzleti szféra is jobban átlátja a kormány szándékait, az állami döntéshozók pedig világos képet kapnak az egyes szektorok felkészültségéről, ezen keresztül pedig az egész finn gazdaság ellenálló képességéről.²¹

Norvégia fejlesztette ki az úgynevezett „totális védelem” koncepciót, amely szerint minden lehetséges polgári és katonai erőforrást teljes mértékben igénybe kell venni az ország védelme érdekében, hogy az agresszorral szemben a lehető legnagyobb ellenállást biztosítsák. A koncepció tehát az összes nemzeti erőforrás mobilizálására, a társadalmi biztonság fenntartására fókuszál, és nem egy totális katonai küzdelem támogatását célozza meg. Megjelenési formájában a totális védelem rendszere jogszabályokban meghatározott kölcsönös támogatási, együttműködési és koordinációs mechanizmusokból

¹⁹ BASILAIA 2012: 10, 26.

²⁰ BARTKOWSKI 2015: 19.

²¹ The Security Committee 2017: 5–13.

tevédük össze, és különös figyelmet szentel a katonai és a civil oldal közötti együttműködés formáinak.²²

Svédország szintén megalkotta a saját „totális védelem”-konceptióját, amelynek szabályozására külön törvényt is hozott. A törvény egységes tervezést és válságkezelést ír elő azzal, hogy Svédország legalább három hónapig legyen képes ellenállni bármely biztonsági típusú válsághelyzetnek. Minden egyén 16 és 70 év között köteles hozzájárulni a totális védelemhez a végzettségének és foglalkozásának megfelelő módon. A jogszabály felhatalmazta a svéd kormányt, hogy kötelezhesse a gazdaság szereplőit gyakorlatokon történő részvételre, illetve különféle készletek készítésére.

A svéd kormány aktív és folyamatos kommunikációt folytat az egész lakossággal az ellenálló képességgel összefüggő szerepükkel kapcsolatban. Általános tájékoztató füzeteket adtak ki a lakosság válság idején történő teendőire vonatkozóan, illetve riasztó rendszert építettek ki, amely telefonon vagy más meghatározott módon értesíti a lakosságot a válság fejleményeiről.

Svédország a polgári felkészültségért felelős külön speciális intézményt hozott létre (MSB), amely a hadsereggel közösen 2019–20-ban egy év hosszú „totális védelem”-gyakorlatot hajtott végre törzsgyakorlások, illetve valós végrehajtással egybekötött gyakorlatok sorozataként. A gyakorlatsorozatban részt vettek a parlament, a kormány, a kormányzati szervek, a regionális közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági szervezetek és a lakosság.²³

A hazai szakirodalom ugyancsak az egész társadalom védelembe történő bevonásának szükségessége mellett tette le a voksát: „Összességében azt láthatjuk, hogy az átalakuló biztonsági környezetünket uraló új típusú, komplex biztonsági kihívások leküzdése nemcsak összkormányzati, de össztársadalmi felelősség is. Napjaink válságai ugyanis olyan fenyegetések elé állítanak minket, amelyek az államtól, az egyéntől és kisebb közösségeinktől is megkövetelik az aktív hozzáállást, a másokkal szembeni szolidaritást és ezáltal társadalmunk ellenálló képességének fokozását is.”²⁴ „A nemzeti ellenállóképesség növelésének és korszerűsítésének sikere csak olyan teljes össztársadalmi összefogás eredményeként lehet eredményes, amelyben mind a védelmi, mind a civil szektor szereplői (a nemzetgazdaság és azon belül a védelmi ipar fejlesztésével) közösen, konszenzuális alapon határozzák meg a nemzeti haderőnkkel szemben támasztott követelményeket és elvárásokat.”²⁵

Nálunk sem ismeretlen a totális védelem koncepciója, ennek elméleti kimunkálása már megkezdődött. Farkas Ádám a totális állam – totális háború – totális védelem fogalomcsoport elemzésével vizsgálja a kérdéskört, aminek eredményeképp arra a következtetésre jutott, hogy „a totális védelem lényegében nem mást jelent, mint annak felismerését, hogy korunk totális biztonsági fenyegetései képesek belföldön, belbiztonsági »csomagolásban« olyan fenyegetést realizálni egyik pillanatról a másikra, ami a szórványosság mellett

²² Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security 2018: 8.

²³ RAND Corporation 2021: 30–32.

²⁴ ETL 2020: 35.

²⁵ JUHÁSZ 2022: 6.

katonai erő, vagy belföldi hírszerzési intézkedések bevetését teheti szükségessé. A totális védelem tehát a fegyveres védelmi szervek hatásköri szabályozásának újragondolásával, átmenetek megteremtésével, vagyis egy valóban átfogó megközelítés megalapozásával azonosítható, amely a jogállamiság garanciarendszerével teszi lehetővé a szükséges erő-kifejtést az egyes támadások függvényében, függetlenül attól, hogy a támadás belföldön, vagy külföldön valósul meg.”²⁶

Magyarországon az elméleti megalapozás mellett a gyakorlati megvalósítás szervezeti keretei is létrejöttek. A válságkezelés és az ellenálló képesség állami szerveken túli szereplői a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum keretein belül tudják megvitatni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdéseket, amely testület így a reziliencia össztársadalmi fórumának a szerepét tölti be.²⁷

Dominánsnak mondható a hazai szakirodalomban az a vélekedés, hogy az ellenálló képesség erősítéséhez elengedhetetlen összkormányzati, illetve össztársadalmi együttműködés háttérszervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszerén belül keresendő.²⁸ Ezen elméleti megalapozás jelentős hatást gyakorolt a védelmi és biztonsági reform fő irányvonalára, és az összkormányzati koordináció ennek megfelelően a védelmi és biztonsági igazgatás újonnan létrehozott rendszerében valósult meg.

2.2. A katonai erők megváltozott szerepe

Széles körben mutatkozó trendként jelenik meg a katonai erő szerepének, jelentőségének növekedése, de megváltozott módon és felfogásban. Az ukrainai események világosan megmutatták, hogy a katonai erő ellenálló képességének erősítése nem hanyagolható el: a jelentős katonai fölény komoly szerepet játszik az agresszor előnyös pozíciójának megteremtésében, egyrészt irreguláris egységei maguk is részt vehetnek a harcban, másrészt túlerejükkel pszichológiai nyomást gyakorolnak. A hibrid fenyegetés árnyékában a megfelelően kiépített katonai reziliencia képes kell hogy legyen arra, hogy az ellenfelet elrettentse, a védelmet biztosítsa, a konfliktust pedig deeszkálálni tudja.

A hatékony védekezés érdekében minden eszközzel rendelkezni kell, beleértve ebbe a „régimódi” katonai védelmi képességeket is, amelyeket az utóbbi két évtizedben elhanyagoltak. Ez utóbbi vélekedés követői a NATO-n belül is egyre nagyobb súllyal vannak jelen, érvelésük szerint újra többet kellene beruházni a klasszikus nehézfegyverekbe. Ez főképp az európai államok számára probléma, mivel az elmúlt két évtizedben a klasszikus katonai kapacitások folyamatosan erodálódtak, a védelmi költségvetések szűkösök, a hangsúly inkább az expedíciós képességekre került. A 2022-es események hatására határozott szándék mutatkozik ezen hiányosságok sürgős megszüntetésére, a katonai költségvetések jelentős emelésére és markáns haderőfejlesztési programok indítására.

²⁶ FARKAS 2015: 15.

²⁷ Vbö. 43. § (1) bekezdés.

²⁸ Lásd GYIMESI et al. 2008: 162–163; SIMICSKÓ 2017: 12; KESZELY 2018: 62.

A katonai erők megváltozott szerepével kapcsolatban szakértők többek között az alábbi megállapításokat tették:

A nemzeti ellenálló képességet hatékonyan támogatni képes katonai erőnek olyan egységekre van szüksége, amelyek gyorsan tudnak reagálni egy támadásra, és rendelkeznek azon képességekkel, amelyek révén hosszú időn át tudnak önállóan műveleteket folytatni. Általános tendenciaként mondható el továbbá, hogy a különleges műveleti erők szerepe jelentősen növekedett, erősödött a védekezésben.

A katonai erő hatékony alkalmazása érdekében a politikai és katonai döntéshozatalt a lehető legrugalmasabbá és gyorsabbá kell tenni, mivel hiába vannak olyan katonai erők, amelyek 48 órán belül bevetethetők, ha előtte a politikai kötélhúzás napokig vagy hetekig tart.²⁹

A civil-katonai együttműködés (Civil-Military Cooperation – CIMIC) még az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt kap. Fontos ennek kapcsán, hogy a katonai hírszerzésnek és a CIMIC-nek szorosan együtt kell működnie egy adott művelet során.³⁰ A hatékonyabb védekezés érdekében fejleszteni kell a PSYOPS³¹-ot, a robbantóeszközök elhárításának képességét, a megfigyelést és a felderítést, a nukleáris, vegyi, biológiai fenyegetések elleni felkészülést, valamint a COIN (Counter-Insurgency Strategies), azaz felkelés elleni műveletek végrehajtását.³²

Egyre gyakrabban kell számolni azzal, hogy a katonai erőket bevonják rendőri feladatokba. Ha ugyanis megkezdődik egy hibrid támadás, akkor a kezdeti időszakban általában nem a hadsereg kerül az első vonalba, hanem a rendőrség és a polgárőrség. Tehát ezt a két szervet mindenképp meg kell erősíteni, és fel kell őket készíteni a hibrid védekezésre. Erre jó példát találunk Nagy-Britanniában, ahol a terrortámadások hatására az SAS és az SBS³³ katonai kommandósaiból csoportokat állítottak össze, ezeket pedig a Scotland Yard Terrorelhárítási Parancsnoksága alá rendelték speciális veszélyhelyzeti egységekbe. A hadsereg megfigyelésre és lehallgatásra specializált egysége, az SRR³⁴ pedig ugyancsak a brit terrorelhárítást segíti a potenciális terrortámadások felderítése érdekében. A katonák ilyen arányú megjelenése a rendőrség kötelékében példa nélkül álló az ország történelmében, és egy egészen más hozzáállást jelez a terrorelhárításhoz és a katonai erő alkalmazásához.³⁵

Hazai szakirodalmunk nagy hangsúlyt fektet a technológiai újításokra. „Nemzeti haderőnknek – és azon belül a humán erőforrás tervezéssel, gazdálkodással és fejlesztéssel foglalkozó vezetőknek és szakembereknek – olyan új kihívásokkal kell szembe nézniük, amelyek összefüggenek a harcmező digitalizálásával és automatizálási lehetőségeinek a kihívásaival. Az autonóm rendszerek, a hibrid energiahordozók által támogatott energia

²⁹ DRENT–HENDRIKS–ZANDEE 2015; FASSI–LUCARELLI–MARRONE 2015.

³⁰ GUNNERIUSSON 2012: 51–58.

³¹ PSYOPS: psychological operations, magyarul katonai lélektani műveletek.

³² PINDJÁK 2015: 192–195.

³³ SAS – Special Air Service (Különleges Légi Szolgálat). A brit haderő legfontosabb és legnagyobb harcértékű különleges alakulata. SBS – Special Boat Service (Különleges Vízi Szolgálat). A brit hadsereg egyik elit alakulata, amely elsősorban vízi és nyílt vízi harcra lett kiképezve.

³⁴ SRR – Special Reconnaissance Regiment (Különleges Felderítő Ezred).

³⁵ HUGHES–BLANCHARD 2015.

rendszerekkel, a mesterséges intelligencia hadműveleti célú felhasználásával, továbbá a mesterséges, illetve virtuálisvalóság-alapú támogató rendszerek, s egyéb technikai-technológiai képességek fejlesztésével.”³⁶

Kádár Pál a katonai komponens szerepét abból a szempontból is vizsgálja, hogy milyen hatással járna, ha a képességei nem, vagy csak részben állnának rendelkezésre egy válsághelyzetben. Példaként a Covid-19-pandémiát hozza fel, amely során az ország működőképességének fenntartásához jelentős mértékben bevonták a Magyar Honvédség erőit, eszközeit. Álláspontja szerint „érdemes elgondolkozni azon, hogy ha a lakosság ellátása és a hátország működtetése érdekében már jelen helyzetben is ilyen feladatok hárulnak a haderőre, akkor miként lenne lehetséges biztosítani az ország működését abban az esetben, ha a haderő a fegyveres harc megvívásával volna lekötve. Mi történne abban a helyzetben, ha ellenérdekű fél is fellépne a védekezés megszervezése kapcsán? Hogyan állná a sarat a tagállamok nemzeti ellenálló képessége?” A kérdésekre a választ abban látja, hogy a klasszikus katonai képességek fejlesztésén túl az egész nemzet ellenálló képességét kell fejleszteni, amihez jelentősebb erőforrásokat kell összpontosítani mind humán, mind materiális téren.³⁷

2.3. A pénzügyi rendszer stabilitása

A pénzügyi rendszer a modern társadalom és a nemzetgazdaság egyik legfontosabb komponense, amelyben ha zavarok keletkeznek, az súlyos anomáliákhoz vezethet, ami pillanatok alatt terjed át egyik országról a másikra. Nehéz megmondani, hogy a számos pénzügyi rendszer ellen irányuló támadás mögött milyen mértékben húzódik meg hibrid támadási szándék. A kérdés kapcsán mindenképp látni kell, hogy a pénzügyi rendszer még normál körülmények között is rendkívül sérülékeny a globalizáció, a digitalizáció és az ideges befektetői magatartás miatt, ez utóbbi pedig még az apróbb változások esetén is komoly piaci pánikot indíthat el, főképp a jelenlegi bizonytalan gazdasági körülmények között. Ha pedig még jelen van egy válság is, vagy egy pénzügyi eszközöket ártó szándékkal felhasználó ellenfél, akkor a hatás különösen pusztító lehet a megcélzott államra nézve. Ezt jól érzékeltette 2009-ben az amerikai egyesített hírszerzés akkori igazgatója, Mike McConnell, aki kifejtette: nem is feltétlenül attól kell félni, hogy egyes ellenséges szereplők pénzt lopnak el, hanem hogy magát a pénzügyi rendszert akarják szétverni, ezzel aláásva a lakosság bizalmát az egész gazdaságban.³⁸

A pénzügyi hadviselés kicsit tágabb fogalom, mint pusztán a kibertámadás és kibervédekezés a pénzügyi életben. Felölel minden olyan támadást, amely a másik országban a kereskedelem összedöntésére, a külföldi valutatartalék kifogyasztására, a gazdasági teljesítmény csökkentésére, az infláció felpörgetésére, a munkanélküliségi adatok rontására, a lakosság migrációra kényszerítésére irányul. Ez a támadás irányulhat pusztán

³⁶ JUHÁSZ 2022: 8.

³⁷ KÁDÁR 2021: 12.

³⁸ GEERS 2011: 138–139.

a másik állam katonai szektorára, akadályozva a háborúhoz vagy a védekezéshez szükséges termékek előállítását. A támadó fél a pénzügyi hadviselés esetében arra törekszik, hogy egy önmagát erősítő spirált hozzon létre, vagyis egy olyan válságot, amely számos más szektorra áttérjed.

A pénzügyi hadviselés elleni egyik legjobb biztosíték, ha az állam elegendő valutatartalékkal rendelkezik, adósságát pedig főképp belföldi személyek birtokolják. Az is segíthet, ha a védekező fél képes az ellenfél valutájának fel- vagy leértékelésére. Ha a defenzív fél képes aláásni a másik pénzügyi képességeit, akkor az kevésbé tudja finanszírozni a hibrid hadviselést. Ha egy állam képes arra, hogy a másik kockázatenyhítő szervezeteire csapást mérjen, akkor le tudja gyengíteni a célpont pénzügyi rendszerét.³⁹

A pénzügyi kibervédelem kapcsán az egyik legfontosabb új irány az állami és a magánszféra együttműködésének fokozása. A hibrid biztonság modelljének értelmében az államnak egyre szorosabb kapcsolatot kell létrehoznia a magánszférával. Az Egyesült Államok például az utóbbi években a pénzügyi szankciók, a pénzmosás és a terrorizmusellenes fellépés tekintetében egyre jobban támaszkodik a magánszereplőkre. A Fed az amerikai pénzügyi rendszer megerősítése érdekében képzéseket finanszíroz, ennek része például az „etikus hacker” tanfolyam is. A Securities Industry and Financial Markets Association azzal a céllal jött létre, hogy fokozza az együttműködést az állam és a magánszféra között, ennek keretében gyakorlatokat is tartanak. Például a „Kvantum hajnal” elnevezésű gyakorlaton egy nagy erejű kibertámadást szimuláltak, a bankoknak, az államnak és a biztonsági cégeknek pedig együtt kellett dolgozniuk a válsághelyzet elhárítása érdekében. Az államoknak és a vállalatoknak folyamatosan keresniük kell annak lehetőségét, hogy az addig ellenük tevékenykedő hackereket anyagi ösztönzőkkel szolgálatukba állítsák.⁴⁰

2.4. Stratégiai kommunikáció

Az utóbbi évtizedekben az „igazságról” és a „valóságról” alkotott fogalmaink relatívabbá válnak, a médiában pedig egyre nagyobb szerep jut a PR-nak és a különböző – üzleti, politikai – érdekeknek. Ezzel egy időben a különböző médiumok egyre széleskörűbben alkalmazzák a manipulációt saját közösségükkel szemben is. A védekezés ezzel szemben azért nehézkes, mert kitalálni egy hazugságot, majd célba juttatni ma már rendkívül olcsó a digitalizáció magas szintje miatt.⁴¹

Oroszország aktívan célozza meg a határain kívül élő orosz kisebbséget, valamint az olyan népeket, amelyek történelmileg közel állnak az országhoz. Lettország úgy próbál meg védekezni, hogy a helyi orosz lakosság számára alternatív hírszatórnákat indítanak, hogy ne csak a Kreml médiájából tudjanak tájékozódni. Észtország gyorsan követte ezt a példát.

³⁹ KATZ 2013.

⁴⁰ RAVICH 2015: 113; ZARATE 2015: 24.

⁴¹ POMERANTSEV–WEISS 2014: 34–42.

Maliukevičius értékelése szerint talán megoldást jelenthet a problémára a médiapluralizmus, vagyis ha a lakosságnak lehetősége van több forrásból beszereznie a szükséges információkat, hasonlóan az energiabiztonság terén kialakult logikához. A pszichológus, Everest Shostrom álláspontja szerint egyfajta kommunikációs etikettel lehetne megerősíteni a társadalom ellenálló képességét a külső propaganda ellen. Ebben fontos szerepet kellene kapnia a propagandaforrások leleplezésének, valamint a különböző médiumok részéről tett önkéntes vállalásoknak. Johan Galtung ugyancsak azt a javaslatot tette, hogy a média szereplőinek kellene egy egységes, szakmai irányelvet elfogadniuk. Más megközelítések inkább az információk fogyasztóira, vagyis a lakosságra irányulnak: az osztrák digitálismédia-kutató, Konrad Becker azon a meggyőződésen volt, hogy a lakosság információfeldolgozási képességét kellene fejleszteni, mivel egy intelligens és ez utóbbihoz értő társadalom szerint kevesbé van kiszolgáltatva a manipulációnak. A médiakompetenciák oktatásának ezért olyan fontos szerepet kellene betölteni a társadalomban, mint a számítógépes képzetéseknek.⁴²

A stratégiai kommunikáció és a propaganda fontosságára való tekintettel Nagy-Britannia 2015-ben felállított egy olyan katonai különítményt – a 77-es dandárt –, amelynek feladata az információs harcban való részvétel. Ez azt jelenti, hogy a különítmény nemcsak hagyományos PSYOPS-műveletekben vesz részt, hanem a közösségi médián keresztüli manipulációban is. A hivatásos katonák mellett civilek is dolgoznak az egységgel, illetve számos tartalékos katona, akiket ideiglenesen be lehet vonni, ha ezt az adott misszió szükségessé teszi.⁴³

2.5. Fúziós paradigma

Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma már 2005-ben azzal a javaslattal állt elő, hogy a terrorveszély és a bűnözés növekedése miatt új megközelítésre van szükség, amelyet ők „fúziós paradigmának” neveztek el. Ennek lényege, hogy fúziós központokat hoznak létre egyes régiókban vagy pusztán szervezetek között, amelyek az adott területen össze tudják fogni és elő tudják segíteni a különböző kormányzati szervek és a magánszféra közötti együttműködést a terrorizmus és a bűnözés elhárítása területén. 2009 februárjában 58 fúziós központ üzemelt az Egyesült Államokban, ebből 34-ben pedig már aktív munka folyt a szövetségi és helyi rendőrségi és hírszerző tisztek bevonásával. Ezek a központok nemcsak a bűnözés ellen vehetnek fel a harcot, hanem a társadalomra leselkedő mindenféle fenyegetéssel szemben. Főképp a Homeland Security támogatásaiból működnek, képzéseket is nyújtanak tagjainak, illetve hírszerzési erőforrásokhoz is hozzáférhetnek. Létrehozásuk alapvető filozófiai váltást tükröz az állam részéről a biztonsághoz való hozzáállásban,

⁴² MALIUKEVIČIUS 2007: 141–145.

⁴³ Army sets up new brigade ‘for information age’ 2015.

nemcsak azért, mert jóval több magánszereplőt vonnak be, hanem azért is, mert a megelőzés, a veszélyek előzetes felderítése nagyobb szerepet kap.⁴⁴

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ennek elősegítésére létrehozták a Nemzeti Védelmi Irányítási Központot (Keir Giles tanulmányában: National Defense Control Center). Ez 49 különböző katonai, rendőri, gazdasági, infrastrukturális és egyéb kormányzati szervet fog össze egyetlen magas rangú katonatiszt irányítása alatt. Az együttműködésben nemcsak állami szervek vesznek részt, hanem magánvállalatok is.⁴⁵

Magyarországon a nemzetközi és hazai terrorizmussal, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözéssel, valamint a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekményekkel kapcsolatos információ elemzése és értékelése céljából alakult meg a Nemzeti Információs Központ, amely a közbiztonsági, valamint a nemzetbiztonsági kockázatokkal szemben fellépő rendészeti szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok és közigazgatási szervek legfőbb információfúziós és információmegosztó központjaként funkcionál.

A fúziós paradigma mentén kezdi meg működését hazánkban a Kormány erre irányuló döntése esetén a Védelmi Igazgatási Hivatal által működtetett Nemzeti Eseménykezelő Központ mint az összkormányzati válságkezelés koordináló, központi operatív szerve. „Ez a funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgozása, az ebben a feladatban részt vevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen.”⁴⁶

3. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának fázisai, javaslatok a hatékonyság növelésére

A fenti tendenciák összegzéseként és azokból levonható következtetésként is felfoghatók egy nemzetközi kutatócsoport elemzése és ajánlásai az Egyesült Királyság részére arról, hogyan járulhat hozzá hatékonyabban a védelmi szektor a társadalmi ellenálló képesség erősítéséhez.⁴⁷ A kutatócsoport az ellenálló képességet kettős komponensű fogalomként értelmezi, amely fizikai és pszichikai elemek által egyaránt jellemezhető, és ahol az előbbin a fizikai infrastruktúrák sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességét, míg az utóbbin a társadalom válságtűrő képességét értik.

⁴⁴ USA Department of Justice 2015: 9–11; ROLLINS 2008: 8–10.

⁴⁵ GILES 2016: 25–26.

⁴⁶ KÁDÁR 2022: 15.

⁴⁷ RAND Corporation 2021: 20–23, 50–56.



1. ábra: A nemzeti ellenálló képesség kialakításának fázisai

Forrás: RAND Corporation 2021

Értelmezésükben az ellenálló képesség egy önmagába visszatérő körkörös folyamatként fogható fel, amely három fő fázisból áll, és mindegyik fázis három alfeladatot tartalmaz:

1. felkészülés (előrejelzés, kapcsolatépítés, képzés);
2. válaszadás (feladattisztázás, információáramlás, mobilizálás);
3. eredeti helyzet visszaállítása (visszaállítás, regenerálás, innováció).

A felkészülési fázis három alfeladata közül az „előrejelzés” magában foglalja a társadalom biztonságtudatosságának erősítését, a potenciális kockázatok, fenyegetések, sebezhető pontok felmérését, továbbá a veszélyek mérsékléséhez szükséges lépések megtételét. A „kapcsolatépítés” alfeladaton a különböző érintett csoportok és intézmények közötti kapcsolatrendszer kiépítését kell érteni, ami lehetővé teszi a megfelelő intézkedések megtételét, a hatékony együttműködést. A „képzés” alfeladat kapcsán információt, valamint oktatási és képzési lehetőségeket kell biztosítani az érintett szervezetek részére a potenciális válságokról, törekedve az átfogó társadalmi biztonságtudatosság elérésére.

A „válaszadás” fázis a tulajdonképpen akut válságkezelés, amely során felméri, majd enyhítik a bekövetkezett válság hatásait. Első alfeladatként „feladattisztázást” kell végrehajtani, amelynek célja a kialakult helyzet megértése (situation awareness),

a lehetséges válaszopciók kialakítása. Az „információáramlás” alfeladathoz tartozik a válság által érintett, valamint a beavatkozó kormányzati és a civil szervezetek közötti információmegosztás, illetve a közvélemény tájékoztatása. A „mobilizáció” alfeladat nem más, mint a válság akut fázisának kezeléséhez szükséges személyzet, erők, eszközök, képességek mozgósítása, majd igénybevétele.

A „visszaállítás” fázis célja a válság előtti állapothoz történő visszatéréshez szükséges intézkedések megtétele (például lakosság visszatelepítése, reagáló erők készenléti helyzetbe történő visszaállítása), a sérült, megsemmisült kapacitások, képességek pótlása, újraépítése, illetve az „innováció” alfeladat során a megfelelő tapasztalatok (lessons learned) feldolgozása és beépítése a válságkezelési mechanizmusba. Az „innováció” alfeladat outputja egyben fontos részét képezi a „felkészülés” fázis során alkalmazott oktatásnak, képzésnek, így ezen a kapcsolaton keresztül záródik be az ellenálló képesség kialakításának körkörös folyamata.

A kutatócsoport több ország (Svédország, Kolumbia, Oroszország, Ausztrália, Izrael) válságkezelési mechanizmusának elemzése alapján az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg az Egyesült Királyság védelmi szektora részére a társadalmi ellenálló képesség erősítésére:

- a) Fejleszteni kell a civil-katonai koordinációt és integrációt, még tisztább szerepeket és felelősségi köröket kell meghatározni. Ebbe beletartozhat katonai összekötők delegálása a kormányzati intézményekhez, vagy a válságkezelési tervek összehangolása a civil szervekkel, az ellenálló képességhez szükséges vezetés-irányítási és finanszírozási mechanizmusok kialakítása.
- b) Hatékony és hosszú távú kapcsolatrendszer kell kiépíteni az országos, regionális és helyi szintű szervekkel az ellenálló képesség tervezése érdekében. Ebbe beletartozhat kapcsolati pontok, kapcsolattartók kijelölése naprakész kontaktlistákkal, továbbá védelemspecifikus fórumok létrehozása civil közösségekkel a jó gyakorlatok megosztására, közös standardok kialakítására.
- c) Növelni kell a kommunikációt minden szinten a bizalom és a megértés erősítése érdekében a katonai szféra és más kormányzati és nem kormányzati szervek, valamint a lakosság között. A kommunikáció felhasználható a lakosság informálására is arról, hogy milyen szerepet játszhatnak, milyen hasznos teendők lehetnek egy válság során.
- d) Rendszeresen gyakorlatokat kell tartani különböző összetételben, különböző partnerekkel országos, regionális és helyi szinten. A gyakorlás közösen a kormányzati és civil szereplőkkel segíti egymás megértését, az együttműködés hatékonyságát és a biztonság tudatosság erősítését.
- e) Mechanizmusokat kell kialakítani a gyors, tömeges és ágazatokon átnyúló mobilizációra. Ebbe beleértendő a gazdasági szférával kiépített kapcsolatrendszer is, hogy biztosítani lehessen az ellenálló képességhez szükséges kapacitásokat és reagálási időt. Jogszabályalkotás útján erősíteni lehet a védelmi célú kapacitásokat vagy szerződéses mechanizmusokat. Nemzeti képességkatalógusok létrehozása segítheti a gazdasági szféra igényeinek a megértését, illetve az általuk biztosítható képességek felmérését.

4. A nemzeti ellenálló képesség hazai szabályozása a NATO és az EU dokumentumainak tükrében

A nemzeti ellenálló képesség mint fogalom⁴⁸ a tételes jogban először a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben jelent meg törvényi szinten.⁴⁹ Ezt megelőzően számos stratégiai és tervezési dokumentumban találkozhattunk a kérdéskör egyes elemeivel vagy akár magával a szófordulattal, de komplexitásában és a ma általánosan elfogadott értelmezésében elsőként a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) V. fejezete részletezi az idevonatkozó szabályokat, valamennyi további törvényben már ennek nyomán jelentek meg a rezilienciát érintő rendelkezések a 2022. november 1-jei hatálybalépést követően.⁵⁰

A nemzeti ellenálló képesség megjelent a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat szövegében is, azonban ennek szakmai tartalma csak részben egyezik meg a NATO erre vonatkozó, később a Vbö.-ben is megjelenített megközelítésével, míg a jelenleg hatályos nemzeti biztonsági stratégia (a továbbiakban: NBS) elődje egyáltalán nem tartalmazott a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó konkrétumokat.⁵¹ Ez önmagában nem is túl meglepő, ha a kihirdetés dátumát összevetjük az akkor jellemző nemzetközi trendekkel és a NATO által képviselt fő szakmai célkitűzésekkel. Mindez a változás, a reziliencia fogalom erősödése és a szövetségi policyalkotás súlypontjának változása egy ma már jól beazonosítható fejlődési ívet ír le, amelynek jelenlegi állapotát mi sem fejezi ki nyilvánvalóbban, mint hogy a NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot (Civil Emergency Planning Committee – CEPC), amelynek feladatait az ennek bázisán újonnan megalakult NATO Ellenállóképesség Bizottság (Resilience Committee – RC) vette át. Az új bizottság nem csupán nevében új, hanem tevékenységének fő iránya is

⁴⁸ Vbö. 5. § 7. „nemzeti ellenálló képesség: az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések fogantatba vételével – megfelelően biztosítsa”.

⁴⁹ Meglepő módon még az olyan egészen kézenfekvő és kapcsolódó szabályozási tárgyú törvények sem tartalmazzák ezt a fordulatot, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg a 21. § (1) bekezdés I) pontjában.

⁵⁰ Ezek közül a leglényegesebbek a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, a 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról – bár ez utóbbi kifejezetten a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet tárgyalja.

⁵¹ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.

a hét alapkövetelmény köré csoportosul, várhatóan láthatósága és szakmai jelentősége is nagyobb lesz, mint az elődszervezeté.

Ugyancsak jól látható módon erősödik az ellenálló képesség megjelenése a NATO 2022-es madridi csúcsertekezletén elfogadott Stratégiai Konceptióban⁵² (NATO SC), még akkor is, ha csak az azt megelőző Stratégiai Konceptióval vetjük össze.⁵³ A 2022-es Stratégiai Konceptió hangsúlyozza a nemzeti és kollektív ellenálló képesség biztosításának kritikus fontosságát, alapelvi szinten is állást foglal az egyéni és a kollektív ellenálló képesség erősítésének szükségessége mellett,⁵⁴ amelynek biztosítása érdekében a tagállamok elkötelezik magukat egy erőteljesebb és összehangolt ellenálló képesség fejlesztése vonatkozásában.⁵⁵ Az ellenálló képesség olyannyira hangsúlyos szerepet kap az új Stratégiai Konceptióban, hogy azt nem csupán az egyes szövetséget érintő kihívásokhoz, a parancsnoki struktúra kialakításához, működéséhez vagy a lehetséges fenyegetést jelentő országokhoz kapcsolva jeleníti meg, hanem a partnerországok és a leendő tagaspiránsok támogatása viszonylatában is, az együttműködés egyik fontos területként.⁵⁶

A hazai szabályozáshoz közelítve, a NATO szempontrendszerén túl nem mehetünk el az Európai Unió eltérő megközelítése mellett sem. Ennek kvázi-alapdokumentumai az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája⁵⁷ (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenálló képessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenálló képességét is, magát a rezilienciát pedig stratégiai prioritásként azonosítja,⁵⁸ és az Európai Bizottság közleménye⁵⁹ (Közös közlemény), amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozóan 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg az alábbiak szerint:⁶⁰

„1. Az EU megközelítésében az ellenálló képesség megerősítése eszköz, nem a végcél. EU stratégiai rezilienciapolitikája a partnerországok intézményi és társadalmi erősségeire épül a hosszú távú fenntartható fejlődés vagy a biztonsági célok elérése érdekében. A lényege a sebezhetőség és a mögöttes strukturális kockázatok kezelése révén az e célok elérése felé való előrelépés. A rezilienciapolitika elismeri, hogy a fejlődés, valamint

⁵² NATO 2022a (NATO SC).

⁵³ NATO 2010.

⁵⁴ NATO SC 5. “We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance’s core tasks. [...]”

⁵⁵ NATO SC 26. “[...] We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty.”

⁵⁶ NATO SC 38. “[...] We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression.”

NATO SC 41. “The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations.”

⁵⁷ European Union 2016.

⁵⁸ Erről bővebben lásd MOLNÁR 2016.

⁵⁹ Európai Bizottság 2017.

⁶⁰ Lásd Európai Bizottság 2017 melléklete.

a demokrácia, a béke és a biztonság felé való haladás nem lineáris folyamat, és hogy az ágazati politikák önmagukban nem mindig elegendőek a fenntartható eredmények biztosításához.

2. Egy adott összefüggésben az ellenálló képesség tényezőinek megértése hozzájárulhat ahhoz, hogy hatékonyabb tervek készíthessünk a nyomások és az előre nem látott helyzetek ellen. Ehhez szükség van az államokat, a társadalmakat és a közösségeket szabályozó összetett rendszerek különböző részei közötti összefüggések, valamint annak a megfelelő megértésére, hogy ezek miként reagálnak a hirtelen bekövetkező megrázó eseményekre és az ismétlődő vagy hosszú távú stresszekre.

3. Az ellenálló képesség helyzetfüggő, és testre szabott megközelítéseket igényel. Bár a reziliencia-rendszerek számos közös vonással rendelkeznek, a szakemberekre és a helyi szereplőkre hárul az a feladat, hogy a konkrét helyzeteknek megfelelő meghatározásokat kidolgozzák. Az EU és más külső szereplők feladata e folyamat elősegítése, valamint hogy támogassák a társadalmakat, melyek jobb helyzetben vannak saját problémáik azonosításához és megoldásához. Ez azt jelenti, hogy a politikai döntéshozóknak és fejlesztési partnereknek olyan hosszú távú megközelítést kell alkalmazniuk, amely teret ad a megközelítések tesztelése és finomítása során szükséges alkalmazkodási képességnek.

4. Az ellenálló képesség meglévő pozitív forrásainak azonosítása és a rájuk való építkezés éppolyan fontos, mint a nyomon követés és a sebezhető pontokra való reagálás. Ezek a tényezők lehetnek intézményesített vagy informális, demokratikus és jó irányítási vagy igazságszolgáltatási rendszerek, nem állami intézmények és szervezetek, beágyazott kulturális normák és gyakorlatok, vagy az állami kapacitásokat kiegészítő vagy azok hiányát ellensúlyozó eseti közösségi megoldások. Az ellenálló képességet több szinten kell kezelni – az állam, a társadalom és a közösség szintjén. A helyi önkormányzatok és a civil társadalom gyakran képezik azt az alapot, amelyen az ellenálló képesség közösségi szinten megkapaszkodhat és növekedhet. A nők sajátos és alapvető szerepet töltenek be, amelyet el kell ismerni és figyelembe kell venni, egyidejűleg kezelni kell a nemek közötti egyenlőtlenség strukturális okait.

5. Az ellenálló képesség átalakulást jelent, nem a status quo fenntartását. Ha az ellenálló képesség az államok, társadalmak és közösségek alapvető identitásának és képességeinek fenntartását jelenti a romboló hatású nyomással szemben, akkor egyben azt is biztosítani kell, hogy képesek legyenek az alkalmazkodásra és a reformokra az új szükségletekhez való alkalmazkodás érdekében. Kulcsfontosságú az ellenálló képesség átalakító dimenziójának kiaknázása.

6. Az ellenálló képesség politikai megközelítést igényel. A kormányok elsődleges felelőssége a lakosság szükségleteinek kielégítése, és a nemzetközi segítségnyújtás nem helyettesítheti a helyi felelősséget és a politikai fellépést. Valamennyi ország elkötelezte magát a fenntartható fejlesztési célok mellett, amelyek konkrét hivatkozásokat tartalmaznak az ellenálló képesség megerősítésére. Így az ellenálló képesség nemzeti és helyi politikai keretekbe történő integrálásáért elsősorban az egyes országok felelnek. Az EU és tagállamai azonban támogatják az ellenálló képesség megerősítését azáltal, hogy

a kérdést a politikai párbeszéd – ideértve a legmagasabb szintjét is – szerves részévé teszik.

7. Az ellenálló képességhez szükség van a kockázatot figyelembe vevő programozásra. Az instabilitás különféle okait célzó intézkedéseket kockázatkezelési intézkedéseknek kell kísérniük a lakosság megrázkódtatásokkal és stresszel szembeni védelme érdekében, a korai reagálás révén korlátozni kell ezek hatását, és elő kell segíteni a gyors helyreállítást.

8. Nem mindig lesz lehetőség a tartós nyomások kialakuláskori kezelésére, vagy egy hirtelen bekövetkező válság következményeinek elkerülésére. Azonban az, ha csak a kudarc bekövetkeztekor kezeljük a problémákat, aránytalanul költséges. Ez azt jelenti, hogy kezdettől fogva rugalmasságot és alkalmazkodóképességet kell teremteni, aminek be kell épülnie a programtervezésbe. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a rendszer egy részének megerősítése vagy gyengítése milyen stresszekhez vezethet a rendszer más részeiben.

9. A korai előrejelzést a korai fellépéshez kell kapcsolni. Nem lehetséges minden kockázatot elkerülni, ezért a hatékony rezilienciapolitikához szükség van arra, hogy a döntéshozók képesek legyenek hosszú, közép- és rövid távon is azonosítani és értékelni a nyomásokat, és tudjanak hatékonyan és korán fellépni. Ez azt jelenti, hogy teljes körű értékelésnek kell kapcsolódnia a megfelelő döntéshozatali folyamatokhoz. Ez nemcsak a sokkokról szól (mint például a természeti katasztrófák, az államok közötti konfliktusok vagy gazdasági válság esetében), hanem a lassan kialakuló válságokról, az ismétlődő nyomásokról, illetve az olyan kumulatív, hosszú távú nyomásokról is, amelyek átesési ponthoz érhetnek el (demográfiai, környezeti romlás, éghajlatváltozás, migrációs és egyéb krónikus stressz).

10. Az operatív kiindulási pont az erősségek, a sebezhető pontok és a nyomások átfogóbb elemzése. Az államok és a társadalmak a politikai és biztonsági szereplők, a magánszektor, a civil társadalom, a közösségek és az egyének közötti összetett kölcsönös függésekre épülnek. Előfordulhat, hogy a hagyományos ágazati politikai megközelítések nem tárják fel az összes sebezhetőséget és azok kapcsolódásait, vagy nem előre jelzik, hogy a rendszer egésze hogyan fog nyomás alatt reagálni, beleértve a többi államot érintő lehetséges következményeket is. Ez azt jelenti, hogy bármilyen konkrét eredményhez több szinten is elemezni kell a kockázatokat és a kihívások kezelésének képességét, különösen azokon a pontokon, amelyeken az ellenálló képesség egyik tényezője vagy a szereplők egy csoportja mások ellenálló képességétől függ, vagy ahol a társadalom különböző szintjei közötti hatalmi kapcsolatok fontos szerepet játszanak. Ez jellemzően egy »minden veszélyforrást magában foglaló« megközelítés, amely a regionális, állami, szervezeti, közösségi és egyéni szinteket egybefoglaló elemzést jelent.”

Szembetűnő, hogy a NATO-val összevetve az Európai Unió megközelítése lényegesen magasabb fokú absztrakciós szinten mozog, kevésbé konkretizálja az egyes kihívásokat. A Globális Stratégia prioritásként nevesíti az ellenálló képességet, míg a Közös közlemény ezen része nem is tűz ki ilyen célt, azt meghagyja a Globális Stratégia szabályozási szintjén, ő maga csak a kérdés megközelítésének mikéntjére ad támpontokat, lényegében sokkal inkább politikai szinten megfogalmazott megállapítások és szakmai alapvetések,

célkitűzések szintetizált gyűjteménye, mintsem a NATO már számtalanszor hivatkozott hét rezilienciakövetelménye,⁶¹ amelyek egyértelmű, ágazatokhoz köthető képességek rendelkezésre állásának biztosítását fogalmazzák meg mint célt.

A Közös közlemény mindezekén túl elvégzi az uniós rezilienciaterületek beazonosítását (kritikus infrastruktúrák védelme, energiabiztonság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, polgári védelem, gazdasági ellenálló képesség, foglalkoztatás, globális egészségügyi kockázatok, kutatás), amelyek már részben átfedést mutatnak a NATO által megfogalmazott követelményekkel, de jól látható eltéréseket is tartalmaz. A szakmai tartalmi eltérés a két szervezet eltérő sajátásaiból és céljából, integritásának eltérő mélységéből, valamint működési profiljának eltérő fókuszaiából (politikai-védelmi/sui generis, szupranacionális) is adódik, amelyhez társulnak az adott szervezeten belüli döntéshozatali mechanizmusok (konszenzusos észak-atlanti tanácsi döntés versus összetett uniós jogalkotás) lényeges különbségeiből eredő hatások is. Nyilvánvaló, hogy a legfontosabb területeken a felsorolások fedik egymást, még ha eltérő is a megfogalmazás, a tartalmi azonosság számos elemben kimutatható; például kritikus infrastruktúrák védelme és energiabiztonság (EU) – energiaellátás ellenálló képessége: tartalék tervek és elektromos hálózatok, belső és határokon átnyúló biztosítása (NATO).

A fentiek szerint felvillantott NATO- és EU-célkitűzések és feladatok a hazai szabályozásban lényegében már ma is megjelennek, perspektivikusan azonban számíthatunk ezek láthatóságának erősödésére.

A hatályos nemzeti biztonsági stratégiához visszatérve, a dokumentum helyesen emeli ki, hogy a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása felé.⁶² Ez a kitétel a rezilienciakövetelmények első pontjával, a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosításával azonosítható, azonban ezt követően az ellenálló képesség további hat alapkövetelményének kérdését a stratégia már nem a NATO-dokumentumok logikája szerint vezeti végig a szövegen, azokat csak eltérő helyen és nem feltétlenül azonos mélységben érinti.

Ennek keretében áttételesen jelenik meg az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása mint követelmény. Mindezt az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása alapvető és hosszú távú nemzeti érdekként történő azonosításán keresztül látja megvalósíthatónak, ami hozzájárul hazánk stabilitásának és ellenálló képességének növeléséhez.⁶³

A nemzeti biztonsági stratégia szintén utal a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képességére, amely először nem magát a képesség megteremtését célozza, hanem mint veszélyforrást azonosítja be az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció formájában,⁶⁴ illetve világít rá ennek egészségügyi, terrorizmussal, illetve államok működését destabilizáló hatásaival összefüggő vonatkozásaira. Az NBS ezt követően fogalmazza meg,

⁶¹ NATO 2023.

⁶² 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 30. pont.

⁶³ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 102. pont.

⁶⁴ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 57–58. pontok.

hogy „a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a vele járó kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat” követel. A stratégia szerint a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni, hanem megállítani kell.

Az ellenálló képesség az élelmiszer- és a vízkészletek biztosítása kapcsán reziliencia-követelményként szintén fellelhető a stratégia szövegében. Az élelmiszer- és a vízellátás mint biztonsági tényező azonban az NBS-ben nemcsak együtt szerepel,⁶⁵ mint a NATO dokumentumaiban általában, hanem egyenként, önállóan is hangsúlyt kap.

A tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége a katasztrófakockázatok csökkentésével foglalkozó alpont keretében jelenik meg,⁶⁶ amely annyiban félrevezetőnek tekinthető, hogy ez a képesség a NATO megközelítésében nem kifejezetten a katasztrófákhoz kötődik, ahogy egyébként a NBS sem így kezeli,⁶⁷ azaz ez esetben inkább szövegelhelyezési/szerkesztési kritikát fogalmazhatunk meg, nem feltétlenül tartalmi.

A rezilienciakövetelmények sorában következő polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége szintén beazonosítható a stratégiai dokumentumban a kormányzati és más kulcsfontosságú infokommunikációs rendszerek védelmével összefüggésben megfogalmazott célkitűzések részeként. A szöveg arra is kitér, hogy az infokommunikációs technológia esetleges szállítóinak szűk köre is biztonsági kockázatot eredményezhet.⁶⁸ Ebben a szakmai szegmensben sem hagyható figyelmen kívül, hogy a NATO védelmi műveleteinek sikeres megvívása nem lehetséges kizárólagosan a katonai kommunikációs infrastruktúrára való támaszkodás mellett. Napjainkban a védelmi célokra használt műholdas kommunikáció több mint 70 százalékát a kereskedelmi szektor biztosítja, míg a transzatlanti internetes forgalom hozzávetőlegesen 90 százaléka, beleértve a katonai kommunikációt is, a polgári infrastruktúra által fenntartott tenger alatti száloptikai kábelhálózatokon keresztül bonyolódik le.⁶⁹

A fentiekén túl a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége mint a reziliencia része tekinthető talán a legkevésbé reprezentáltnak a nemzeti biztonsági stratégiában. Önállóan ez a terület még csak meg sem jelenik, kizárólag a terrorizmus lehetséges célpontjai között említi a dokumentum,⁷⁰ holott nem elhanyagolható tény, hogy a NATO katonai műveleteinek megvívásához a katonai szállítások és csapatmozgások több mint 90%-a a polgári közlekedési infrastruktúra igénybevételével történik,⁷¹ és nem lenne ez máshogy a hazai feladatok kapcsán sem. Különösen igaz ez arra az időszakra, amikor a Honvédség erőforrásai nem elégségesek az adott feladat ellátására, és a gazdasági

⁶⁵ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 171. pont.

⁶⁶ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 174. pont.

⁶⁷ „Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében.”

⁶⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 119. pont.

⁶⁹ NATO 2023.

⁷⁰ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 149. pont.

⁷¹ *Resilience through Civil Preparedness* 2019: 3.

és anyagi szolgáltatások keretében kerül sor valamely eszköz, képesség vagy infrastrukturális elem igénybevételére.

Mindezen fenti szempontok mellett lényeges az a körülmény is, hogy szövetségszerte a „nem kormányzati” szektor a saját piaci szempontjait előtérbe helyezve és a belső működési hatékonyságot a középpontba állítva hajlamos leépíteni azon képességeit, amelyek a nemzeti ellenálló képesség szempontjából ugyan fontosak lennének, de fenntartásuk túlságosan költséges, a megtermelhető profit szempontjából kontraproduktív. Ezek eredményeként is belátható, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése csak összkormányzati megközelítés mellett és osztársadalmi támogatással lehetséges, tisztán kormányzati eszközökkel csak mérsékelt eredmények érhetők el.

Összegezve az NBS nemzeti ellenálló képességre vonatkozó rendelkezéseit, elmondható, hogy főbb tartalmi elemei helyesen jelenítik meg a szövetségi és a későbbiekben hazai törvényi szinten is megfogalmazott érvényesítendő követelményeket, aminek eredményeként a stratégiai dokumentum és a jogalkotás szakmai tartalma összhangban van.

A nemzeti ellenálló képesség a kutatásunk szempontjából értelmezhető fogalmi tartalommal a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat (a továbbiakban: NKS) szövegében jelenik meg a legkiterjedtebb módon.⁷²

Az NKS már a bevezetőben kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása indokoltá teszi a nemzeti ellenálló képesség erősítését, illetve a „Védelmi adottságok” részben azt is megjeleníti, hogy megkezdődött az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenálló képesség elemeinek fejlesztése. Azt is egyértelművé teszi, hogy az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében.⁷³ Az NKS hangsúlyozza azt is, hogy a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben jelentkező kinetikus és nem kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre történő felkészülés jegyében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok hatásait elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. Ez a képesség önmagában is csökkenti a potenciális támadás kockázatát.

Az NKS megközelítése érthető módon már egybeesik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény rezilienciamegközelítésével, aminek egyik fontos oka az, hogy a stratégia kidolgozóinak már az előkészítés korai szakaszában rendelkezésére álltak a Vbő. javasolt szövegtervezet-változatai és az ennek szakmai háttérét biztosító nyílt forrásból is elérhető tanulmányok,⁷⁴ valamint egyéb nem nyilvános kezelési jelzésű döntés-előkészítő dokumentumok, illetve az előkészítésben számos olyan, a honvédelmi ágazathoz köthető szakértő is közreműködött, akik a védelmi és biztonsági szabályozási reform egészének előkészítését is végezték.

⁷² 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.3. Nemzeti ellenálló-képesség (reziliencia) alcíme alatt.

⁷³ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.2. Nemzeti együttműködés (védelmi igazgatás) alcím.

⁷⁴ Például ETL 2020; FARKAS–KÁDÁR 2016; FARKAS 2020; FARKAS–SPITZER 2021; SZAKALI–SZÜCS 2021.

A katonai stratégia nem kifejezetten katonai, mégis meghatározó fontosságú eleme a polgári felkészültségre⁷⁵ vonatkozó rész, amely a „civil preparedness” kérdését az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladatként határozza meg, és közvetlenül kapcsolja azt össze a NATO-rezilienciakövetelmények első elemével, „a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának” biztosításával. A nem kizárólag jogszabályi, hanem stratégiai dokumentum szinten ilyen módon alkalmazott megfogalmazás orientálja a szakmai munkát, egyfajta alapvetésként szolgál a javaslatok kialakítása során is.

A stratégia a nemzeti ellenálló képesség elérésének egyik legfontosabb eszközeként a társadalom civil szereplőinek békeidőszaki felkészítését jelöli meg. A kutatásunk időszakában⁷⁶ hatályos NKS értelmében a nemzeti ellenálló képesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amely rendelkezés a Vbő. hatálybalépését követően értelemszerűen felülvizsgálatra kell hogy kerüljön, figyelemmel arra, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény már nem tartalmaz a védelmi igazgatásra vonatkozó rendelkezést, a honvédelmi minisztert kizárólag a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolásáért, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározásáért teszi felelőssé. Mindezzel párhuzamosan a Vbő. azonban kifejezetten a Kormány felelősségi körébe⁷⁷ és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs hatáskörébe utalja⁷⁸ a kérdést amellett, hogy valamennyi szervezetet⁷⁹ kötelezi a szempontrendszer érvényesítésére.

Az NKS rögzíti azt is, hogy az ellenálló képesség erősítésének egyik fontos feltétele a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipari kapacitásoknak a fokozása. Ez a fordulat önmagában is kézenfekvőnek tűnik, mégis érdemes rávilágítani arra a helyesen felismert összefüggésre, hogy pusztán igazgatási és hagyományos katonai eszközökkel a reziliencia-célkitűzések nem érhetők el, hiszen a nemzetgazdaság az a háttér, amely mindehhez a szükséges erőforrásokat képes rendelkezésre bocsátani, illetve amennyiben nem, vagy csak részben, a nemzeti ellenálló képességi célok sem teljesülhetnek.

A stratégia lényeges eleme a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy előirányozza a Magyar Honvédség számára, hogy a klasszikus katonai feladatokon túl fel kell készülnie a reziliencia katonai képességekkel történő növelésére is. Ennek részleteit a dokumentum nem ismerteti, azonban a feladat megjelenítése önmagában is előrevetíti annak

⁷⁵ Ennek főbb szempontjainak megértéséhez és fejlődésének megismeréséhez adalékul lásd GARRI-AUD-MAYLAM 2021.

⁷⁶ 2022 nyarán.

⁷⁷ Vbő. 46. § (1) „[A Kormány] [...] h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását.”

⁷⁸ Vbő. 52. § „[A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve] [...] f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását.”

⁷⁹ Lásd Vbő. 42. § (1) bekezdés.

a tendenciának az erősödését, amely – már több neves szakértő tollából is megerősítve⁸⁰ – a katonai erő komplexebb igénybevételét jelenti a nem katonai feladatok kapcsán.⁸¹

Ha a jogi szabályozás további szintjeit is megvizsgáljuk, látható, hogy a rendeleti szintű jogalkotás megfelelően követi a törvényi szinten megjelenő szabályokat. Ez összegezve annyit jelent, hogy a nemzeti ellenálló képesség mint téma csak meglehetősen korlátozottan jelenik meg, és ezekben az esetekben is főként az adott törvényhez vagy uniós szabályozóhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet szakterületi szűkítésében.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet ily módon kizárólag a komplex gyakorlatok kapcsán tesz említést az ellenálló képességről, ott is a hálózatbiztonság és az információbiztonság oldaláról megközelítve a kérdést, amely nyilvánvalóan nem azonos a Vbő. szerinti fogalomrendszerrel.⁸²

Hasonló a helyzet a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet szövegezésével, amely kifejezetten a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképeségi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendelet kapcsolódása okán említi a fogalmat. Ez utóbbi – a 2022. évben már hatályon kívül helyezett – rendelet kifejezetten gazdasági és foglalkoztatáspolitikai uniós célkitűzések⁸³ összehangolt megvalósítását célozta a Covid-19-pandémia kapcsán. A megalapozó uniós jogforrás átfogóan foglalkozik ugyan a rezilienciaépítés kérdésével, de ennek fókusza kifejezetten a Covid hatásaihoz köthető. A rendelet 2. cikke megközelítésében a reziliencia fogalma: „a gazdasági, társadalmi és környezeti sokkhatásokkal vagy tartós strukturális változásokkal szembeni méltányos, fenntartható és inkluzív módon történő fellépés képessége”, amelynek hazai végrehajtása így nyilvánvalóan ugyancsak nem azonosítható a Vbő.-ben foglalt reziliencia-kérdéskörökkel, de még a NATO megfogalmazásával sem, amely a rezilienciát a társadalom azon képességeként azonosítja, hogy ellenálljon, és könnyen és gyorsan felépüljön egy olyan volumenű sokkhatásból, mint például természeti katasztrófa vagy fegyveres támadás.⁸⁴

A nemzeti ellenálló képességnek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben foglalt szabályai a fenti előzmények és kontextus tükrében már nem tartalmaznak meglepő újdonságot. A szabályozás azonban mégis korszikos jelentőségű. A rendelkezések újszerűségét egyrészt az adja, hogy a NATO által meghatározott hét alapkövetelmény törvényi szinten deklarált magyar megfogalmazást

⁸⁰ A katonai feladatok bővülése kapcsán lásd TILL 2021.

⁸¹ Példaként említhető itt a gyakorlat oldaláról a katonák közreműködése a pandémia elleni küzdelemben, a védőoltásokat célzó programok vagy az egészségügyi intézmények, gazdasági társaságok működésének támogatásában, az ezekkel a szervezetekkel történő együttműködés erősítésében.

⁸² 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés b) pont.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

⁸⁴ *Resilience through Civil Preparedness* 2019.

kap, kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, amelyek minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszik a kérdés fontosságát.

A jogszabályban is rögzített, már jól ismert hét alapkövetelmény a NATO megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:⁸⁵

- a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása;
- b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása;
- c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség;
- d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása;
- e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség;
- f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése;
- g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése.

A fenti hét bekezdés tartalma azonban nem kőbe véselt, maga a szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott felsorolás felülvizsgálatát, legutóbb Madridban a 2022-es csúcson kapott megerősítést a terület,⁸⁶ illetve 2019-ben a kommunikációs reziliencia kapcsán kifejezetten kiemelték⁸⁷ az 5G technológia biztosíthatóságának és fenntarthatóságának kérdését,⁸⁸ így a Vbő. fentebb hivatkozott szövege sem szó szerinti fordítást használ a felsorolásnál, sokkal inkább tartalmi-témacsoporti azonosságra és rugalmasságra törekszik.

A kutatásunk során sokszor hivatkozott felsoroláshoz a törvény szintjén emellett egy nyolcadik elem⁸⁹ is társul, amely valamennyi ezt megelőző követelmény érvényesíthetőségét is elősegíti azáltal, hogy nem csupán megemlíti a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültségét és elhivatottságát, hanem ezzel meg is alapozza azt a kötelezettséget az érintettek felé, hogy ezt a felkészültségüket mind szervezeti, mind egyéni vonatkozásban fejlesszék, ehhez biztosítsák a megfelelő feltételeket és egyéni hozzáállást.

⁸⁵ Vbő. 42. § (2) bekezdés.

⁸⁶ NATO 2022b: 10. pont; NATO 2022a (NATO SC).

⁸⁷ Lásd GARRIAUD-MAYLAM 2021: 37. pont; 8.

⁸⁸ Bővebben lásd GILLI-BECHIS 2020.

⁸⁹ Vbő. 42. § (2) „Az (1) bekezdés szerintiekkel összefüggő feladatellátás területei: [...] h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.”

A nemzeti ellenálló képesség megerősítése azonban önmagában a jogi szabályozási szinten megjelenő deklaratív rendelkezésekkel nem fejleszthető, annak biztosítani kell az institutionális, személyi és egyéb feltételeit. Ennek garanciájaként jelenik meg a szabályozásban a Kormány kötelezettsége a nemzeti ellenálló képesség feladatai ellátásának összehangolására, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján lát el. Ezen koordinatív feladat tartalmáról és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének felépítéséről és működéséről kutatásunk időpontjában még nem ismerhetők meg a részletek, azonban a jogi kötelezettség megjelenése azt a jövőbeni tendenciát vázolja fel, hogy a korábbinál lényegesen nagyobb jelentősége lesz ennek a területnek, és az itt értelmezhető szakmai folyamatok összehangolása nem maradhat el.

A nemzeti ellenálló képesség rendszerének célja deklaráltan „az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás” megerősítése a társadalmi felkészültség, a szabályozás és a közigazgatás eszközzrendszerén keresztül.

Az ellenálló képesség fejlesztése mint általános követelmény abban is erősödni látszik, hogy a jogszabály külön szempontrendszert tartalmaz, behatárolja azokat a területeket, amelyek mentén a feladatot el kell végezni. Ezek keretében a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése mellett követelményként jelenik meg a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése. Ugyancsak új elem, hogy a nem állami szereplők fokozott bevonása is előírás, aminek szakmai indoka az a fentebb már érintett felismerés, hogy a védelmi struktúrák működését egy globalizált világban nem lehetséges függetleníteni a polgári szférától, akár egy-egy katonailag is értelmezhető polgári képesség felhasználása, mobilizálása terén, akár a fejlesztések vagy a személyi, gazdasági összefüggések és kölcsönös egymásra hatás miatt.⁹⁰

Nem maradhatott ki a felsorolásból a tényleges válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése, illetve a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonság tudatos-ságának erősítése sem, amelyek egyre inkább elválaszthatatlanul együtt járnak. A védekezést szolgáló műveleteket nem lehetséges sikeresen végrehajtani az érintett polgárok többségi akarata ellenére, amire figyelemmel a kommunikációnak is fontos szerepe van, amelyet a jogszabály ugyan nem emel ki, de a gyakorlatból számos példa hozható.⁹¹

A reziliencia kapcsán azt sem szabad elfelejtenünk, hogy szövetségi rendszerbe tartozunk, ami e terület kapcsán is kötelezettségekkel jár, így az ellenálló képesség konkrét feladatait ezekre is figyelemmel, lehetőség szerint a szükségtelen duplikációk elkerülésével kell tervezni és végrehajtani.

A nemzeti ellenálló képességen belül fokozott figyelmet kell szentelni a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek

⁹⁰ A szakmai miértek megértéséhez adalékul a nemzetközi példák közül lásd THEAKSTON 2020: 3–11.

⁹¹ Ilyen volt a pandémia időszakában a koronavirus.gov.hu oldal működtetése, de a heti kormányinfó is hasonló célokat szolgál.

üzemfolytonos működésének, ezek hiányában nemcsak a lakossági támogatást veszítheti el a döntéshozó, hanem a kormányzati válságkezelési működés is ellehetetlenülhet. Ide kapcsolható követelmény az is, hogy törekedni kell a katasztrófák megelőzésére, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentésére is.

5. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei

A szabályozás fentiek szerint vázolt helyzetéből és a nemzetközi biztonsági tér aktuális történéseiből következően a hazai ellenálló képesség fejlesztési trendjei is előrevezethetők.

A reziliencia kérdése várhatóan egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi szabályozásban és a szövetségi együttműködésben, valamint a szupranacionális szervezetek tevékenysége során is, de sokkal nagyobb és gyorsabb változásra kell felkészülnünk a hazai környezetben. Ennek nem csak az az oka, hogy a nagy nemzetközi rendszerekben a döntéshozatal több egyeztetést igényel, és jóval nehezkesebb a különféle lobbicsoportok tevékenysége miatt: a Vbő. hatálybalépése olyan fordulópontot jelent a hazai védelmi és biztonsági szabályozásban, olyan zsinórmértékként szolgál, amelyre támaszkodva kikényszeríthető egy teljes igazgatást és a társadalom legszélesebb rétegeit is átfogó reform végrehajtása.

Figyelemmel arra, hogy a Vbő. számos vonatkozásban keretszabály,⁹² amely a fenyegetések és a kihívások legszélesebb spektrumán egyfajta ernyőt borít valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelésére, megalkotása olyan szabályozási folyamatokat indított el, amelyek eredményeként a teljes rendszer megújul. Ennek egyes elemei már megjelentek,⁹³ más lehetséges fejlesztési elemek azonban különböző szakmai megfontolásokból⁹⁴ egyelőre nem nyertek támogatást.

A nemzetközi biztonsági rendszer összetettsége és a kihívások gyors változásából adódó helyzetek kezelhetősége azt is megköveteli, hogy a hazai válságkezelés folyamata legyen lényegesen áttekinthetőbb és gyorsabb reakciókra képes, amit egyrésről az egyes

⁹² Vbő. 1. § „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

⁹³ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról, 2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról.

⁹⁴ Ilyen szakmai megfontolás volt a szakterületre vonatkozó szabályozás összetett és mély beágyazottsága az európai uniós szabályrendszerbe (lásd a különféle energiahordozókkal összefüggő ellátási kérdések), vagy az éppen kihirdetett veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó szempontok. Nyilvánvalóan nem praktikus egy pandémia közepén az erre vonatkozó szabályrendszert alapjaiban megreformálni, hiszen ennek közvetlen működési következményeinek hatásvizsgálata egy határterhelés alatt álló, feszített rendszerben nem végezhető el megfelelően, ahogy egyes területeken – az ukrán–orosz háború kapcsán kialakult helyzetben – maga az élet „előzött be”, és generált adott esetben alaptörvényi szintű beavatkozást, ahogy az történt az Alaptörvény tizedik módosítása kapcsán.

eljárások egyszerűsítésével és standardizálásával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges a jelenleg egymástól függetlenül futó és eltérő logikával felépített, azonban az eseménykezelés szintjén összekapcsolható eljárások felülvizsgálata. Az így egyszerűsített eljárásokat kell ezután készségszinten begyakoroltatni a végrehajtó és a döntéshozatalban közreműködő állománnyal, aminek nyomán közvetlenül erősíthető a nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusának első pontjában szereplő kormányzás, kormányzati szolgáltatások (jelen esetben az ehhez kapcsolódó és ezt lehetővé tevő döntési folyamat) folytonossága is.

Szintén várható trend, hogy az egyes válságtípusok elemeinek egymásra hatása erősödik, ami végeredményben azt hozza, hogy az adott, korábban ágazaton belül kezelhető kihívás összkormányzati figyelmet igényel, és a válságkezelés központi koordinációja erősödni fog. A Vbő. ezt annyiban is előrevetíti, hogy egyrészt külön válságkezelési jogintézményt – az összehangolt védelmi tevékenységet⁹⁵ – alapít az ilyen helyzetek normál jogrendi kezelésére, másrészt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által működtetett nemzeti eseménykezelő központ kialakítását irányozza elő, szemben a ma jellemző, valamely ágazat saját infrastruktúrájára épülő ad hoc válságkezelési működéssel.

Összességében – rövid távon egészen biztosan – egyfajta folyamatos válságmenedzsmentre és ehhez kapcsolódó speciális részletszabályozásra számíthatunk mint normál állapotra, középtávon pedig ez alakul majd át normál működéssé. A biztonság kérdése a krízisek időszakában felértékelődik, az állampolgárok a biztonságuk érdekében hajlandók feladni az őket védő korlátozásokat és egyes jogi garanciákat azért, hogy mindennapjaikat a megszokott rendben vagy legalább ahhoz közelítve folytathassák.⁹⁶ A reziliencia jövője területén ezzel a hatással is számolnunk kell, várhatóan jó néhány olyan szabályozási elem fog megjelenni, amelyre piaci, jogállami viszonyok között korábban nem volt példa, a jövőben azonban kifejezett társadalmi igény mutatkozik majd rá.

Az ukrán–orosz háború hatásaként aktuálisan fenyegető európai energiaválság⁹⁷ és globális élelmiszerhiány⁹⁸ szintén azt valószínűsíti, hogy felértékelődnek a nemzeti ellenálló képesség bizonyos pontjai a politikai és gazdasági döntéshozók szemében, aminek eredményeképpen lényegesen nagyobb figyelem fog irányulni ezekre a területekre. Ez adott esetben kontraproduktív is lehet, hiszen egy normál működési rendben zajló együttműködés, üzletmenet, tervezett fejlesztés vagy rendszermódosítás sokkal egyszerűbben és gördülékenyebben, adott esetben alacsonyabb szintű döntéssel is

⁹⁵ Vbő. 74. §.

⁹⁶ Erre hozható külföldi példaként a 2001. szeptember 11-ei támadások nyomán az Egyesült Államokban elfogadott USA Patriot Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), de tágabb értelemben a hazai alkotmányos különleges jogrendi szabályozás folyamatos tényállásbővülése (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), ezeken keresztül a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos kiterjesztése is felhívható.

⁹⁷ United Nations 2022.

⁹⁸ TISZÓCZI 2022.

megvalósítható, mint olyan esetben, amikor a kérdéskör szinte valamennyi eleme a globális figyelem középpontjában van.⁹⁹

A biztonsági előrejelzések szerint a tömegek ellenőrizetlen mozgásának volumene is erősödni fog a térségben,¹⁰⁰ aminek megfelelően annak szintjétől függően az eddig alkalmazott megoldások már nem lesznek elegendők, így a reziliencia ezen pontjának szakmai tartalma is új megoldásokért kiált. Ennek egyik első látható eleme a Határvadász Ezred megalakítása¹⁰¹ a Készenléti Rendőrség keretein belül, aminek vélhetőleg számos egyéb, a védelmi rendszer egészére kiható szakmai következménye lesz. Nem vitás, hogy ez a változás a Magyar Honvédség vonatkozásában is új fejezetet nyit, ismét a katonai kiképzés és az alaprendeltetés szerinti feladatokra történő felkészülés lesz a tevékenység fő iránya, ami közvetlenül is erősíti hazánk védelmi képességeit.

A nemzeti ellenálló képesség erősítésének fontos eszköze a társadalom minél szélesebb körben történő bevonása a védelmet és a biztonságot szolgáló kérdések megvitatásába. Ez a fajta nyitás nem a döntések szakmai megfelelőségére, hanem azok megvalósíthatóságára, végrehajthatóságára gyakorol hatást. Jelentősége abban rejlik, hogy ha az egyes intézkedések előkészítésében az érintettek is részt vehetnek, ha van lehetőségük megismerni a biztonságunkat fenyegető tényeket és értékelni azok jelentőségét, lényegesen könnyebb lesz a végrehajtás, a döntések érvényesítése, és alacsonyabb lesz az információhiányból vagy az ismeretlentől való félelemből eredő ellenérzés. A védelmi és biztonsági kérdések ilyen módon történő kezelését hivatott segíteni a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum,¹⁰² amely a miniszterelnök vezetésével szervezett formában is lehetőséget ad az egyes kérdések becsatornázására, megtárgyalására. A Fórum ugyan nem rendelkezik döntéshozatali vagy szabályozási funkcióval, de arra mindenképpen alkalmas, hogy olyan szereplők is megszólaljanak a biztonságunkat érintő kérdésekben, akik közvetlenül nem vesznek részt a válságkezelésben, kizárólag a média (esetleg információs műveletek keretében tudatosan manipulált) híreire támaszkodva kevésbé van lehetőségük megérteni és átlátni a védelem és biztonság komplex rendszerét.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének további várható iránya a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazásának erősödése és az ezzel összefüggő rezilienciakérdések kezelése is. Ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek olyan gyors és ma még szinte beláthatatlan összetettségű folyamattervezést és modellezést tesznek lehetővé, amelynek segítségével a felkészülés során és válsághelyzetben felgyorsítható a szakmai döntés-előkészítés, időben előre jelezhető egy-egy beavatkozási javaslat várható hatása, elkerülhető a nem megalapozott döntés meghozatala, ezáltal az erőforrások elpazarlása,

⁹⁹ Szemléletes példa erre 2022 nyara, amikor a hazai földgáztározók feltöltése érdekében tett lépések európai szintű kérdéssé nőtték ki magukat, aminek a háború nélkül aligha lett volna nemzetközi hírértéke, lásd DUNAI–IVANOVA 2022; *Hungary in Talks with Russia About Buying More Gas* 2022; KOMÓCSIN–SZABÓ 2022.

¹⁰⁰ A Rendőrség adatai szerint 2017-ben nagyságrendileg heti 500, 2020-ban heti 1000, 2022-ben átlag heti 4000 illegális határátlépő kísérelt meg bejutni Magyarországra. Forrás: Illegális migráció alakulása – heti bontásban (police.hu).

¹⁰¹ A jogállási kérdéseket az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza.

¹⁰² Vbő. 43. § (1) bekezdés.

adott esetben emberi életek menthetőek meg. A Vbő. mindezekre is figyelemmel teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy segítse elő saját szervei, valamint a magán- és jogi személyek korszerű adatgazdálkodását, adathasznosítását és adatvédelmét, továbbá kísérje figyelemmel a védelmi és biztonsági kihívások, valamint a védelmi technológiák fejlődését. Mindez az alapja annak, hogy megelőzhető legyen olyan veszélyforrások kialakulása vagy az el nem kerülhető veszélyek esetében a felkészülés hiánya, amelyek ma még nem ismertek, s mindezek során a mesterséges intelligencia alkalmazásának szerepe sem elhanyagolható. Ebből azonban az is következik, hogy ezeket a rendszereket megfelelően védeni kell, hiszen ezek manipulálása, sérülése nem csupán egy szoftverműködési rendellenességet eredményez, hanem a döntéshozatal egészére képes meghatározó hatást gyakorolni. A létfontosságú infrastruktúrák védelme területén erre figyelemmel hangsúlyosabban fognak jelentkezni az ezzel összefüggő elemek védelmének kérdései.

A reziliencia trendjeként számíthatunk arra a törekvésre is, hogy a védelem kérdései differenciáltan, de a lehető legszélesebb körben juthassanak el az emberekhez és a szervezetekhez. A szervezetek körében kiemelt szerepet töltenek be a Vbő. szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,¹⁰³ amelyek működéséhez átfogó szabályozási háttér áll rendelkezésre, de a lakosság bevonása is erősödni fog, hasonlóan azon országok gyakorlatához, ahol a „whole of society” megközelítésnek nagyobb hagyománya van.¹⁰⁴ Ez valószínűleg olyan, a hétköznapiakban is érzékelhető elemekben ölt majd testet, mint kommunikációs kampányok, általános iskolai oktatás vagy a reziliencia erősítését szolgáló kiadványok,¹⁰⁵ ajánlások a lakosság részére.

A nemzeti ellenálló képesség ágazati szintű szabályozásának jövője kapcsán megállapítható az is, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával indult védelmi reform az ágazati szabályok szintjén még nem jelenik meg olyan elemekkel, amelyek a törvényben már felbukkannak. Megítélésem szerint el kell telnie néhány évnek, amíg az új elvi irányok érvényesülnek a szabályozás teljes mélységében. Ennek okát abban látom, hogy mára a biztonság és a reziliencia kérdéskörei olyan módon értékelődnek fel napról napra, hogy a szabályozás, az igazgatás és a társadalom fogadókészsége, felkészültsége még jóval elmarad attól a szinttől, hogy az érdemi változást gyorsan és hatékonyan meg lehessen valósítani. Ezt a folyamatot egyes területeken gyorsíthatja, más területeken vissza is vetheti az ukrán–orosz háború és annak hatásai. Az sem kizárható, hogy az eddig töretlen szakmai folyamatban magasabb szinten is olyan korrekciót eredményez a biztonsági helyzet, amely már nem az eredeti terveknek megfelelő fejlesztést valósítja meg.

A reziliencia hazai megközelítésében, az egyes kihívások kezelésére nézve nagy lehetőség rejlik az önkormányzatok szerepének megfelelő kihasználásában. Ez az a csatorna,

¹⁰³ Vbő. 48. §, 49. §

¹⁰⁴ Hagyományosan a skandináv államokat emelhetjük ki, de fő céljaiban hasonló Kanada, Svájc vagy az Egyesült Királyság megközelítése is.

¹⁰⁵ Például Németországban: BROUWERS 2016; vagy Ausztriában: *Bevorratungs Ratgeber, Denk daran, schaf Vorrat an* 2016.

amelyen keresztül a helyi lakosság a legkönnyebben elérhető, illetve az önkormányzati fenntartású intézmények közreműködésével a felkészülés és a védekezés egyes elemei is hatékonyabban lennének biztosíthatók. Egy váratlanul jelentkező védelmi-biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági szervezetek mellett a helyi önkormányzat kerül először döntési helyzetbe. Mindahhoz, hogy ez az igazgatási feladat sikeresen megvalósulhasson, kiemelt jelentősége van/lehet a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervének, amely a rezilienciaprogramok összehangolásával, ajánlásaival, felkészítést szervező és koordinációs tevékenységével képes lehet erősíteni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését.

A nemzeti ellenálló képesség várható trendjeként azonosítjuk azt is, hogy a határokon átívelő együttműködések jelentősége növekedni fog. Ez a közlekedési és hírközlési hálózatok, az energiaellátás, az élelmiszer és ivóvíz biztosítása területén különösen fontos. A globalizált világban a kölcsönös egymástól függőség jellemző, még egy olyan szuperhatalom, mint az Egyesült Államok sem képes – vagy gazdasági megfontolásból nem akar – valamennyi külső körülménytől függetlenül működni. Az együttműködésnek nemcsak tisztán nemzetközi politikai olvasata van, hanem kifejezett gazdasági és pénzügyi is. A reziliencia nagy rendszereinek fenntartása, fejlesztése rendkívül költséges, ugyanakkor közvetlenül kapcsolódik a szuverenitás egyes kérdéseéhez is, amire figyelemmel rendkívül óvatosak az államok az erre vonatkozó információk megosztásában, közös kapacitások létrehozatalában.

A jövőbeni fejlesztések és a felkészülési trendek irányait kiterjedt kockázatelemző, nyomon követő és tapasztalatfeldolgozó munkával kell meghatározni, amely területen szintén hasznos volna az együttműködés erősödése. Ugyancsak előremutató lenne olyan követelmény megfogalmazása, amely az egyes tevékenységek tervezésénél kifejezetten előírja a reziliencia-szempontok figyelembevételét, esetleg erre szövetségi vagy EU-szinten forrást is biztosít.

A nemzeti ellenálló képesség területén számíthatunk továbbá a követelménykatalógus kiegészülésére is. Az olyan kérdések, mint a globális felmelegedés, a világ túlnépesedése vagy a mélyszegénység mind ez idáig csak azért nem képezik kifejezett részét a felsorolásnak, mert ma érezhető közvetlen hatásai ezeknek még nem kritikusak, ugyanakkor az ezekre történő felkészülés kérdését nem szabad alábecsülni. Érdekes azt is látni, hogy a globális folyamatokra és a határokon átívelő ellátási hálózatokra figyelemmel lehetséges, hogy a nemzeti ellenálló képesség a jövőben nem is igazán nemzeti kérdés, hanem a nemzetközi biztonsági rendszer egy sokszereplős tényezője lesz.

És végezetül nem elhanyagolható a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy a kapcsolódó tudományos kutatások jelentősége is felértékelődik. Az EU Horizon 2020 programjában kifejezetten megfogalmazza, hogy vizsgálni kell, hogy miként lehet megerősíteni az ellenálló képességet. Ezek a kutatások jellemzően a társadalomtudományokra (hangsúlyosan jog és szociológia), a biztonság, a gazdaság és a migráció témájára terjednek ki, de az élelmiszer- és a vízellátás is megjelenik.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- Army Sets up New Brigade ‘for Information Age’. *BBC*, 2015. január 31. Online: www.bbc.com/news/uk-31070114?print=true
- BARTKOWSKI, Maciej (2015): *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Washington, DC: Johns Hopkins University. Online: www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf
- BASILAI, Mikheil (2012): *Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia*. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Bevorratungs Ratgeber. *Denk daran, schaf Vorrat an* (2016). Wien: Zivilschutz Österreich. Online: Zivilschutzverband_Bevorratung_V3_web.pdf (siz.cc)
- BROUWERS, Klaus (2018): *Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Online: ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de)
- CHEKINOV, Sergey G. – BOGDANOV, Sergey A. (2013): The Nature and Content of a New-Generation War. *Military Thought: A Russian Journal of Military Theory and Strategy*, 22(4), 12–23. Online: www.usni.org/sites/default/files/inline-files/Chekinov-Bogdanov%20Military%20Thought%202013.pdf
- DRENT, Margriet – HENDRIKS, Rob – ZANDEE, Dick (2015): *New Threats, New EU and NATO Responses*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Online: www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/New%20Threats_New%20EU_Nato%20Responses_Clingendael_July2015.pdf
- DUNAI, Marton – IVANOVA, Polina: Hungary Sends Foreign Minister to Moscow to Ask Russia for More Gas. *Financial Times*, 2022. július 21. Online: www.ft.com/content/bc68bae2-dbac-4e0c-a424-531258c094e6
- ETL Alex (2020): *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*. Székesfehérvár: Honvédség és Társadalom Baráti Kör. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf
- FARKAS Ádám (2015): A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig. *MTA Law Working Papers*, 2015/34. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2015_34_farkas.pdf
- FARKAS Ádám (2020): Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 347–380. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/31606562>
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 275–313. Online: <http://docplayer.hu/105743212-Magyarország-katonai-vedelmenek-kozjogi-alapjai.html>
- FARKAS Ádám – SPITZER Jenő (2021): Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/18. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/6pIFh>
- FASSI, Enrico – LUCARELLI, Sonia – MARRONE, Alessandro szerk. (2015): *What NATO for What Threats? Warsaw and Beyond*. Brussels: NATO HQ. Online: www.iai.it/sites/default/files/what-nato-for-what-threats.pdf

- GALEOTTI, Mark (2014): The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War. In *Moscow’s Shadows*, 2014. július 6. Online: <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>
- GALEOTTI, Mark (2016): ‘Hybrid War’ and ‘Little Green Men’: How It Works, and How It Doesn’t. In PIKULICKA-WILCZEWSKA, Agnieszka – SAKWA, Richard (szerk.): *Ukraine and Russia. People, Politics, Propaganda and Perspectives*. Bristol: E-International Relations Publishing, 149–156. Online: www.e-ir.info/publication/ukraine-and-russia-people-politics-propaganda-and-perspectives/
- GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle (2021): *Enhancing the Resilience of Allied Societies Through Civil Preparedness. General Report*. [H. n.]: NATO Parliamentary Assembly Committee on Democracy and Security (CDS). Online: www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam
- GEERS, Kenneth (2011): *Strategic Cyber Security*. Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Online: https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/2011_Proceedings_0-1.pdf
- GILES, Keir (2016): *Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow’s Exercise of Power*. London: Chatham House. Online: www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf
- GILLI, Andrea – BECHIS, Francesco (2020): NATO and the 5G Challenge. *NATO Review*, 2020. szeptember 30. Online: [NATO Review–NATO and the 5G challenge](https://www.nato.int/docu/review/2020/20200930-nato-and-the-5g-challenge)
- GUNNERIUSON, Håkan (2012): Nothing is Taken Serious Until it Gets Serious: Countering Hybrid Threats. *Defence Against Terrorism Review*, 4(1), 47–70. Online: www.researchgate.net/publication/277008766_Nothing_is_taken_seriously_until_it_gets_serious_in_Defence_Against_Terrorism_review
- GYIMESI Gyula et al. (2008): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In TÁLAS Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 162–198.
- HUGHES, Chris – BLANCHARD, Jack (2015): Thousands of Extra Spies to Be Recruited to Smash Terror Plots in Britain. *Mirror*, 2016. november 16. Online: www.mirror.co.uk/news/uk-news/thousands-extra-spies-recruited-smash-6838924
- Hungary in Talks with Russia About Buying More Gas. *Reuters*, 2022. július 21. Online: www.reuters.com/world/europe/hungary-talks-with-russia-about-buying-more-gas-2022-07-21/
- JERMALAVIČIUS, Tomas – PARMAK, Merle (2018): Societal Resilience: A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In STRINGER, Kevin D. – NAPIER, Glennis F. (szerk.): *Resistance Views. Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance*. Florida: JSOU Press, 23–46. Online: www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security
- JUHÁSZ István (2022): A nemzeti ellenálló képesség és nemzetbiztonság (A nemzeti reziliencia, a kritikus infokommunikációs infrastruktúrák és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kapcsolata). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/7. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/jJ28W>
- KÁDÁR Pál (2021): A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. *Honvédelmi Szemle*, 149(2), 3–13. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.1>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/12. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/jJ28W>

- KATZ, David J. (2013): Waging Financial War. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 43(4), 77–85. Online: <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2956&context=parameters>
- KESZELY László (2018): Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 29–62. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1.pdf
- KOMÓCSIN Sándor – SZABÓ Dániel (2022): Az új magyar–oroszlát vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz. *EconomX*, 2022. július 22. Online: www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijas-jarto-peter-moszkvai-ut-foldgaz-vasarlas.756585.html
- MAJOR, Claudia – MÖLLING, Christian (2015): *A Hybrid Security Policy for Europe*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs. Online: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C22_mjr_mlg.pdf
- MALIUKIČIUS, Nerijus (2007): Geopolitics and Information Warfare: Russia's Approach. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 5(1), 121–146. Online: <https://doi.org/10.47459/lasr.2007.5.7>
- MOLNÁR Anna (2016): Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2016/9. Online: svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (uni-nke.hu)
- NOVÁK-VARRÓ Virág (2021): Az „ellenálló képesség”, mint a békeépítés eszköze. *Hadtudomány*, 31(3), 32–43. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2021.31.3.32>
- PINDJÁK, Peter (2015): Optimizing Armed Forces Capabilities for Hybrid Warfare – New Challenge for Slovak Armed Forces. *INCAS Bulletin*, 7(3), 191–198. Online: <https://doi.org/10.13111/2066-8201.2015.7.3.18>
- POMERANTSEV, Peter – WEISS, Michael (2014): The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money. *The Interpreter*. Online: https://imrussia.org/media/pdf/Research/Michael_Weiss_and_Peter_Pomerantsev_The_Menace_of_Unreality.pdf
- RAND Corporation (2015): *NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia*. Online: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE143/RAND_PE143.pdf
- RAND Corporation (2021): *Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK. Lessons from International Approaches*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf
- RAVICH, Samantha F. szerk. (2015): *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*. Washington, DC: Hudson Institute. Online: <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.08CyberEnabledEconomicWarfareAnEvolvingChallenge.pdf>
- Resilience through Civil Preparedness* (2019). The Hague: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Online: [Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx](https://resilience-through-civil-preparedness-final-approved-version.docx) (cimic-coe.org)
- ROLLINS, John (2008): *Fusion Centers. Issues and Options for Congress*. Federation of American Scientists. Online: www.fas.org/srgp/crs/intel/RL34070.pdf
- SIMICSKÓ István (2017): A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, 27(3–4), 3–16. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2017.27.3-4.3>
- SZAKALI Miklós – SZÜCS Endre (2017): Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése. *Hadmérnök*, 12(1), 24–40. Online: http://hadmernok.hu/171_03_szakali.pdf
- THEAKSTON, Nick S. T. (2020): *Resilience in Finland: Lessons for NATO*. Rome: NATO Defense College.

- TILL Szabolcs (2021): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/0QJ9m>
- TISZÓCZI Roland (2022): Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését. *Világ gazdaság*, 2022. április 7. Online: [Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését \(vg.hu\)](https://vg.hu)
- United Nations (2022): *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*. Online: [BRIEF NO.3–Global impact of war in Ukraine: Energy crisis \(unctad.org\)](https://unctad.org)
- ZARATE, Juan Carlos (2015): *The Cyber Financial Wars on the Horizon. The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response*. Washington, DC: Center on Sanctions & Illicit Finance. Online: www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2016/05/Cyber_Financial_Wars.pdf

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég Hvt.)
1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
- 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgálatokra vonatkozó szabályokról
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról
- Európai Bizottság (2017): *Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben*. Online: [EUR-Lex–52017JC0021–EN–EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0021-EN-EUR-Lex)
- European Union (2016): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

- The Security Committee (2017): *Security Strategy for Society. Government Resolution / 2.11.2017*. Online: https://turvallisuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
- NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Online: [20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2010/20101221-strategic-concept-2010-eng.pdf) (nato.int)
- NATO (2016): *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*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- NATO (2022a): *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*. Online: [290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2022/20220629-strategic-concept.pdf) (nato.int)
- NATO (2022b): *Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022*. Online: [NATO–Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government \(2022\), 29-Jun.-2022](https://www.nato.int/docu/strat/2022/20220629-madrid-summit-declaration.pdf)
- NATO (2023): *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security (2018): *Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway*. Online: www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf
- USA Patriot Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)
- USA Department of Justice (2015): *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*. Online: [http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf](https://www.justice.gov/it/ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf)