

Molnár Ferenc

Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során

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

A válságreagáló műveletekben részt vevő nemzetközi szervezetek, köztük a NATO számára a diplomáciai és katonai megközelítésen túlmutató ügynevezett átfogó megközelítés szükségessége már évekkel ezelőtt egyértelművé vált. A közeljövőben azonban a szövetség önálló stabilizációs és újjáépítési (S&R) képességet fejleszt. Magyarország is részt vállal ebben a katonai, rendvédelmi és civil együttműködést – összkormányzati és nemzetközi értelemben is – feltételező feladatban. Ez a munka mindenekelőtt azt kívánja meg, hogy világossá váljék az a folyamat, ahogy ebbe a fázisába eljutottunk, és értelmezni tudjuk azt a stratégiai kontextust, amelyben cselekszünk; valamint hogy kialakítsuk azt a rendszert, amely révén Magyarország a saját nemzeti stratégiai céljainak, lehetőségeinek és a szövetség igényeinek megfelelően képes hozzájárulni a képesség kialakításához.

A civil-katonai kapcsolatok széles témakörén belül jelentős hangsúlyeltolódásnak lehettünk tanúi az elmúlt két évtizedben. A civil döntéshozatal primátusának és a katonai intézményrendszerrel való szabályozott kapcsolattartásának (demokratikus civil-katonai kapcsolatok) dominanciáját fokozatosan a hatékony válságkezelés katonai, rendvédelmi és civil komponensének hangsúlyozása váltotta fel. A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen.

Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy ügynevezett átfogó megközelítés kialakítására. A nemzetek és nemzetközi szervezetek sok esetben párhuzamosan futó erőfeszítései és egyre pontosabban látható nehézségei (kooperáció vs. kompetíció, eltérő célok [„end states”], eltérő stratégiai kultúrák, átláthatatlan komplexitás stb.) mellett azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy a részt vevő nemzetek, így Magyar-

ország is ki kell, hogy alakítsák saját átfogó kormányzati szemléletüket, struktúrájukat, szabályozásukat és működési mechanizmusaikat. E nélkül a nemzetközi válságkezelésben való hatékony részvétel és a megváltozott biztonsági környezet fenyegetéseinek, veszélyeinek, kockázatainak nemzeti keretek között történő hatékony kezelése is kérdésessé válik.

Az előzmények

Az EBEÉ (EBESZ), a NATO és a NYEU/EU hidegháború utáni stabilitásmegőrző európai törekvéseinek meghatározó területe volt a politikai, jogi, gazdasági értelemben is átalakuló kelet- és közép-európai országok civil-katonai kapcsolatainak demokratikus alapokra helyezése és egyensúlyban tartása. Az elsődleges cél az volt, hogy elkerüljék az átalakuló országok militarizálódását, a katonai és általában az erőszakszervezetek átpolitizálódását úgy, hogy a fenntartható gazdasági egyensúly és a demokrácia alapvető normáinak betartása mellett hatékonyan működő állami szervezetek jöjjenek létre.

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

Ahogy a stratégiai kontextus átalakult, úgy tolódott el a hangsúly a civil-katonai kapcsolatok kérdésében a stabilitást megőrző, fejlődést elősegítő eszközök fejlesztésétől a válságkezelő műveletek hatékony civil-katonai együttműködését támogató politikák és technikák felé. Az 1990-es évek elején a legfőbb kockázatot Közép- és Kelet-Európa stabilitásának megőrzése jelentette, és annak megvalósítását a demokratikus átmenet és konszolidáció támogatásában látták.¹ Ezt a politikát a demokratikus béke teóriája hatotta át, az ugyanis, hogy a liberális demokráciák nem háborúkkal oldják meg vitás kérdéseiket. A bipoláris világregnd széthullása azonban olyan válságok kialakulását eredményezte, amelyek okait a hidegháború kelet–nyugati egyensúlya érdekében elfojtottak vagy látenciába szorultak (például Jugoszláviában). A 2. világháború óta eltelt időszakban az 1990-es évek elején volt a legnagyobb a fegyveres konfliktusok száma. A kialakuló (döntően egyes államokon belüli) konfliktusokat egyre inkább a nem működő vagy gyenge államok, később a nem állami szereplők jelentette kockázatok megfelelő kezelésének eszközkeresése jellemezte. A konfliktusok kezelése katonai erőforrások igénybevételét is szükségessé tette.² A katonai beavatkozások látszólagos sikerei közben azonban a civil-katonai kapcsolatok különböző területeit (a stratégiai és műveleti szintet is) érintő anomáliák merültek fel.

Stratégiai szinten a civil-katonai kapcsolatok nemzetközi szakirodalmán belül komoly viták alakultak ki a katonai vezetők politikai szerepvállalásával és/vagy hatáskörtúllépé-

1 A demokratikus béke elméletének kritikai elemzését lásd Kegley, C. W. – Hermann, M. G.: *Putting Military Intervention into the Democratic Peace: A Research Notes*. Comparative Political Studies, 1997. 02. 01.

2 A békeműveletek fejlődésével kapcsolatosan lásd Boldizsár Gábor: *A békeműveletekben való részvétel hatása a Magyar Honvédségre*. PhD-értekezés. Budapest, 2008, ZMNE.

sével kapcsolatban.³ Elsősorban az Egyesült Államok stratégiai döntéseit illetően jelentek meg súlyos kritikák. Jellemzően a katonai (katonai-ipari) szemlélet túlzott dominanciáját, a technikai erőfölénybe vetett hitet és a társadalmi, kulturális, gazdasági, vagyis civil szakértelmet kívánó összefüggéseket figyelmen kívül hagyó döntéseket kritizálták.

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

Az ENSZ tapasztalatai Európában, Afrikában, Dél-Amerikában és Ázsiában már korábban egy komplexebb válságkezelés szükségességét vetették fel. Ez elsősorban annak a felismerésén alapult, hogy jelentős változások mentek végbe a válságok természetében, a konfliktusokban résztvevők számában, a technikai eszközök használatában. E felismerés legfőbb bizonyítéka, hogy az ENSZ főtitkára 1999-ben átfogó jelentést kért a szervezet békeművelti rendszeréről és a hatékonyabbá tételének lehetőségéről. A jelentés – amely Brahimi-jelentésként lett ismert – nagy horderejű változások szükségességére hívta fel a figyelmet. Többek között egyértelműen arra, hogy a válságreagáló erők gyors és hatékony bevetéséhez milyen „benchmarkokat” kell rendelni, és azok miként érhetőek el. Ezek között a megfelelő számú, képzettségű és időben bevethető rendészeti és civil erők kiemelt jelentőségűek voltak. A jelentés hatására az ENSZ-en belül jelentős változások mentek végbe, többek között a műveletekben részt vevő civilek száma több mint kétszeresére nőtt (2000 – 3500 fő; 2010 – 8300 fő).

Ugyanakkor az ENSZ-en belüli változások hatása a békeműveletek szempontjából nem volt olyan átütő erejű, mint az Afganisztánban és Irakban irdatlan költséggel és beláthatatlan következményekkel több mint egy évtizede tartó stabilizációs erőfeszítéseké. Egyrészt mert az Egyesült Államok szerepe és döntései meghatározóak a világ számára, másrészt pedig azért, mert a fejlett országok az 1990-es évek közepétől jelentős mértékben csökkentették hozzájárulásuk mértékét (katonáik számát) az ENSZ-műveletekben. A legtöbb fejlett ország a NATO IFOR-, SFOR-, KFOR-és ISAF-misszióikhoz való hozzájárulást preferálta.⁴

Az első Obama-adminisztráció védelmi minisztere, Robert Gates 2007-ben egyértelműen felhívta a figyelmet, hogy a katonai erő elégtelen a „győzelemhez”: „Egyike a legfontosabb leckéknek, amit az iraki és az afgán háború során megtanultunk, hogy a katonai sikerek nem elegendőek a győzelemhez. Gazdaságfejlesztés, intézményépítés, jogállamiság, belső kiegyezés, jó kormányzás, alapvető szolgáltatások biztosítása, kiképzett és felszerelt katonai és rendőri erők, stratégiai kommunikáció és még sok minden – a biztonsággal

3 Az amerikai civil-katonai kapcsolatok irodalmába a „válság iskolája” néven vonult be ez a problémakör. Donald Rumsfeld védelmi miniszter esetében például a háborús tervek készítésének agresszív irányítása, később az egyes alakulatok bevetésének közvetlen vezetése merült fel problémaként. Bővebben lásd Desch, Michael C.: *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, 2001, J. Hopkins University.

4 Durch, William J. – Holt, Victoria K. – Earle, Caroline R. – Shanahan, Moira K.: *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington, 2003, Stimson Center, 73. o.

együtt mindezek alapvető alkotóelemei a tartós sikernek. [...] A Védelmi Minisztérium vette a nyakába azoknak a feladatoknak a többségét, amelyeket talán inkább civil intézményeknek kellett volna. [...] De ez nem helyettesítette valójában a civilek jelenlétét és szakértelmét.”⁵

Amikor az Egyesült Államok 2009. március 27-én bejelentette új afganisztáni stratégiáját,⁶ egyértelművé vált, hogy a civilek békeműveletekben való részvétele központi kérdésé válik. Az új stratégia kulcseleme lett, hogy a rövid és hosszú távú stabilitás megteremtésében – a biztonság javítása mellett – kiemelkedő jelentősége van a kormányzati kapacitás javításának, a mezőgazdasági fejlesztéseknek, a gazdasági növekedés elősegítésének, az infrastruktúra fejlesztésének (közlekedés, energiaellátás) és az alapvető szociális szolgáltatások javításának (egészségügy, oktatás) is. A változó amerikai szemlélettel párhuzamosan – de attól nem függetlenül – a válságreakáló műveleteket illetően a NATO-ban is egyértelmű változások kezdődtek.

Ehhez a transzatlanti kapcsolatok javulása és a 2009-es strasbourg–kehli NATO csúcstalálkozón bejelentett, a NATO katonai struktúrájába való francia visszatérés⁷ pozitív hatása is hozzájárult. Korábban ugyanis komoly politikai akadályai voltak annak, hogy a szövetség a civil képességek fejlesztését deklarálja. Annak ellenére sem jöhetett ez szóba, hogy az átfogó szemlélet meghirdetése már jóval korábbra datálható,⁸ a nemzetközi aktorokkal, civil szervezetekkel, NGO-kal való együttműködés szükségességének felismerése pedig még korábbra. A bukaresti NATO-csúcstalálkozó záródokumentuma (2008. április 03.) leszögezte: a Balkánon és az Afganisztánban szerzett tapasztalatok egyértelművé tették, hogy a nemzetközi közösségnek sokkal szorosabban együtt kell működnie és átfogó megközelítést kell alkalmaznia.⁹ A dokumentum kulcsfontosságúnak tartja, hogy a nemzetközi szereplők a civil és katonai eszközöket koordináltan, széles spektrumban, összehangoltan alkalmazzák, figyelembe véve saját képességeiket és mandátumukat. A későbbiekben természetesen több dokumentum is megerősítette, illetve pontosította az átfogó megközelítés és a civil képességek fontosságát. A NATO 2010-ben elfogadott stratégiai koncepciója pedig a lehető legmagasabb szintre emelte a stabilizációs és újjáépítési képességek fejlesztését.

A NATO – csakúgy, mint több nemzetközi szervezet – politikai szinten rendszeresen hangsúlyozta, hogy kész az együttműködésre a hatékonyabb válságkezelések érdekében. Ennek kijelentése azonban jóval egyszerűbb, mint a kivitelezése. Folyamatosan úgy látszik, mintha mindenki készen állna, de mégis nehezen működik a gépezet, gazdasági, társadalmi válságok idején pedig még nehezebben. A NATO hatékonyságának növelése és a nemzetközi folyamatok előrelendítése érdekében a szövetség politikai útmutatót¹⁰ készített 2010-ben, amely meghatározza a civil és katonai válságkezelési képességek tervezésének, koordinációjának és alkalmazásának elveit.

5 Landon Lecture – Remarks as delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates. *defense.gov*, 2007. 11. 27.

6 What's New in the Strategy for Afghanistan and Pakistan, *whitehouse.gov*, 2009. 03. 27

7 Varga Gergely – Tólas Péter: 60 éves a NATO – a strasbourg–kehli csúcstalálkozó. *SVKK Elemzések*, 2009/6.

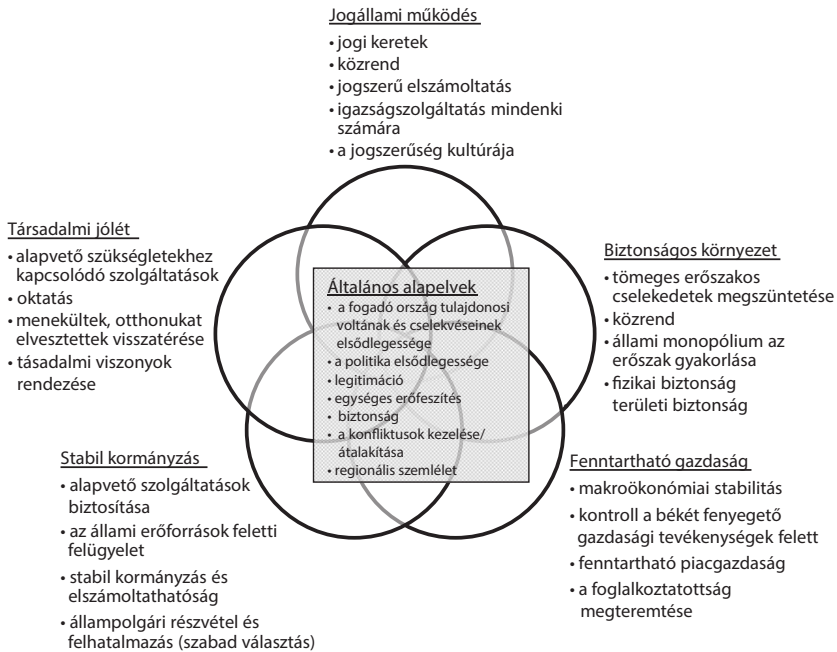
8 Molnár, Ferenc – Smith-Windsor, Brooke: 10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach. *Research Division Report*, NATO Defense College, 2008. 11.

9 Molnár Ferenc: NATO csúcstalálkozók Washingtontól Bukarestig. *Nemzet és Biztonság*, 2008. 4. sz. 57. o.

10 Political Guidance on ways to improve NATO's involvement in Stabilization and Reconstruction. *Nato.int*, 2011. 11. 04.

A dokumentumot 2011 szeptemberében hozták nyilvánosságra azzal a céllal, hogy segítse a potenciális partnerekkel az együttműködést a válságkezelések során. Pontosabban azért, hogy bizalom erősítő legyen, transzparenssé tegye a szövetség céljait, s a párhuzamosságok és a vetélkedés ellenében javítsa a komplementaritás lehetőségét a stabilizációs és újjáépítési feladatok során.

A stabilizációs és újjáépítési feladatok alapelvei, céljai és feltételei



Szerkesztette: Molnár Ferenc a United States Institute of Peace (2009) előadása alapján

A NATO stabilizációs és újjáépítési feladatokban való részvételének fejlesztése

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

Általános elveket és ajánlásokat fogalmaz meg, valamint egy mellékletet tartalmaz, amelyben meghatározza a stabilizációs és újjáépítési feladatokat is tartalmazó műveletekkel kapcsolatban a felkészülés és a végrehajtás, valamint a helyi vagy nemzetközi szervezeteknek való átadás módját. (Ez utóbbi fázis kialakítása összhangban történt a NATO válságkezelő rendszerének módosításával, ami kiegészült egy úgynevezett „transition”

fázissal 2010-ben.¹¹ A NATO CMX09 válságkezelő gyakorlatot már az ennek megfelelő helyzetbeállítás szerint dolgozták ki és hajtották végre 2010-ben.)

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

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

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

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

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

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

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

11 A NATO válságkezelési folyamata az alábbi fázisokat tartalmazza: 1. jelzések és figyelmeztetések (I&W) egy potenciális vagy aktuális válságról; 2. egy kialakuló vagy egy folyamatban lévő válság hatásának értékelése a szövetség biztonságára; 3. javaslatok kidolgozása az Észak-atlanti Tanács válságkezeléssel kapcsolatos döntéseinek előkészítése során; 4. tervezés; 5. a Tanács döntéseinek és utasításainak végrehajtása; 6. a NATO válságkezelési feladatainak befejezése, illetve átadása más szervezeteknek. *AJP-01(D) Allied Joint Doctrine. www.gov.uk, 2010. 12. 21. 64–66. o.*

A műveletet megelőzően a szövetség minden esetben átfogó elemzést és értékelést végez a politikai, gazdasági, társadalmi, intézményi helyzetről és az infrastruktúra állapotáról. Ennek során figyelembe veszi a más szereplők, kiemelten az ENSZ által már elkészített anyagokat. Különös figyelmet fordít arra is, hogy a nem NATO-szövetségesek milyen mértékben hajlandók hozzájárulni a stabilizációs és újjáépítési feladatokhoz. Ezen túlmenően – a korábbi missziókból okulva – külön pontban hangsúlyozza az útmutató, hogy az S&R-tervet a helyi szervezetekkel, hatóságokkal szorosan együttműködve, a helyi sajátosságokat figyelembe véve kell kialakítani. Ha nincsenek releváns helyi autoritások, akkor úgy kell a feladatokat végrehajtani, hogy a létrejövő helyi szervezetek képesek legyenek azok átvételére és folytatására.

Mivel a szövetséges erők olyan körülmények között hajtják végre válságreakáló feladataikat, ahol az egymástól függetlenül tevékenykedő szereplők dinamikusan változó teret alkotnak, a katonai vezetőknek folyamatosan kapcsolatot kell tartaniuk minden releváns szervezettel, intézménnyel, és reagálniuk kell az egyes aktorok döntéseire. Ennek következtében alapvetően módosulhatnak egy-egy művelet végrehajtásának előre felépített lépései. A végrehajtás legalacsonyabb szintjén is beállhatnak rövid idő alatt olyan változások (például humanitárius veszélyhelyzet kialakulása vagy egy terrortámadás nyomán), amelyek olyan kontextusba helyezhetik az egész műveletet, hogy stabilizációs és újjáépítési feladatokra van szükség.¹² Ezért a NATO politikai útmutatója kötelezővé teszi az S&R-feladatok beillesztését a misszió tervezésének kezdetétől a művelet minden fázisában. Ez pedig feltételezi, hogy kiképzett és felkészült erők állnak készen stabilizációs és újjáépítési feladatok végrehajtására.

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

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

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

Ugyancsak alapelveként jelenik meg a kommunikáció és az együttműködés a releváns szereplőkkel a művelet minden fázisában. Ez elősegíti a hatékony, egységes erőfeszítések kialakítását, az átláthatóságot és a NATO szerepvállalásának végeztével a feladatok és a felelősség átadását a helyi, illetve más nemzetközi szervezetnek. A katonákkal szemben

12 Vö. Molnár Ferenc: Napjaink domináns konfliktusa és az adaptív haderő. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 1. sz. 48–57. o.

fenntartásokkal viseltető humanitárius szervezetek esetében is meg kell osztani az információt annak érdekében, hogy ne ütközzenek egymással a tervezett cselekmények. Itt az útmutató az ENSZ alapelveire hívja fel a figyelmet, amely szerint katonai erők csak abban az esetben nyújthatnak humanitárius segítséget, ha civil erők nincsenek a műveleti területen vagy a rossz biztonsági helyzet miatt képtelenek erre.

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

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

A civil szakemberek biztosításának nehézségei

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

A problémát jól érzékelteti, hogy az ISAF kabuli parancsnokság fejlesztési igazgatóságán a civil szakértői helyek egy jelentős hányada több mint hat hónapig nem került feltöltésre (2011 második felében),¹³ mert a nemzetek nem voltak képesek vállalásaiknak eleget tenni. A parancsnok döntése alapján a helyeket meg kellett szüntetni, a fejlesztési igazgatóság feladatainak elosztását, az állománytáblát, a munkaköri leírásokat pedig módosítani kellett. A belső strukturális problémát tovább fokozta, hogy a betöltött beosztásoknak csak egy részében dolgoztak fejlesztési tapasztalattal és megfelelő szakképzettséggel bíró szakemberek. Más esetekben azonban megfelelő civil szaktudással nem rendelkező kato-

¹³ A szerző az ISAF-parancsnokság fejlesztési igazgatóságának igazgatóhelyettese volt a jelzett időszakban.

nák vagy fejlesztési tapasztalattal nem rendelkező civilek kerültek beosztásba. Az égetően problémás esetekben az a „jól bevált” recept működött, hogy az Egyesült Államok pótolta a vállalását nem teljesítő nemzet okozta hiányt. (Ez a megoldás azonban egyre kevésbé fog működni az amerikai ráfordítások csökkenése, valamint a 2012-ben bejelentett új amerikai védelmi stratégia következtében.¹⁴)

A civil szakértők egész egyszerűen nélkülözhetetlenek bizonyultak az afgán állam képességeinek fejlesztéséhez. A közlekedési, mezőgazdasági, energia-ellátási, oktatási, orvosi, kormányzati és intézményi (hatósági) szakterületen – tehát a stabilitás alapvető feltételeinek megteremtéséhez¹⁵, a fejlesztések elindításához és biztosításához – speciális (egy háborútól, gerillaharcotól dúlt fejlődő ország fejlesztéséhez értő) civil szakértelemre lett volna szükség. A helyzetet csak részben javította, hogy az Egyesült Államok 2009-ben meghirdette programját a civil szakértők toborzására, felkészítésére és Afganisztánba küldésére.¹⁶

A nemzetközi szervezetek válságreagáló vagy békeműveleteinek természetes részévé vált a civil feladatok egész sora, a biztonsági szektor reformjától, a jogállamiság erősítésén, a menekültek megsegítésén keresztül a választások biztosításáig. Ezeket a feladatokat gyakran katonák hajtják végre, de ugyancsak sok esetben ez inkább kényszerű választás, hiszen speciális szaktudásra lenne szükség, ami inkább a civil szférában található meg. A civil szakértők növekvő száma és a nemzetközi szervezetek fokozódó figyelme a civil szakértelem iránt azonban komoly kihívásokat is szült.

Az ENSZ keretei között például pontosabb meghatározásra vár, hogy mit is jelent a „szakértelem” az egyes civil funkciók esetében. Ugyancsak tisztázandó, hogy a számtalan cél elérése érdekében melyik szervezet miként tevékenykedik, mert az ENSZ egyes szervezetei (például: UN DPKO, UNDP, OHCHR UNIFEM) párhuzamosan hoznak létre beosztásokat ugyanazzal a feladatkörrel.¹⁷

Az ISAF és az ENSZ esetében jelzett problémák általánosan vannak jelen a nemzetközi szervezeteknél és a válságreagáló vagy békeműveletekben részt vevő országoknál. A civil képességek és szakértelem iránti igény növekedése és a nemzetek, nemzetközi szervezetek által biztosított, sem mennyiségben, sem minőségben nem megfelelő „kínálat” komoly akadálya a feladatok végrehajtásának. A civil kapacitás elégtelensége vezet oda, hogy a katonákra kell támaszkodni a civil feladatok esetében is. Ez a magyar tartományi újjáépítési csoportnál (PRT) sem ismeretlen eljárás jelent a legtöbb esetben „megoldást”.

A katonai erőre bízott civil fejlesztési feladatok bizonyos esetekben igen jól működnek, de leginkább „csak” rossz biztonsági körülmények között és rövid ideig. Az idegen katonai jelenlét pedig békeidőszakban nem tekinthető szerencsésnek, hiszen felesleges politikai feszültségeket szülhet. A támogató civil szakértelem jelenléte jellemzően hosszabb ideig szükséges, mint ameddig a katonai műveletek eléri céljukat. A megtapasztalt alter-

14 Csiki Tamás – Molnár Ferenc – Varga Gergely: *Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra. SVKK Elemzések*, 2012/5.

15 Molnár Ferenc: *Segélyezés és fejlesztés Afganisztánban – a nemzetközi közösség esélyei. SVKK Nézőpontok*, 2011/2.

16 2009 elejétől 2011 júniusáig az amerikai civil szakértők száma 320-ról 1040-re nőtt az amerikai Afganisztán újjáépítésének különleges főfelügyelője (SIGAR) adatai szerint. A szakértők biztosítása hozzávetőleg félmillió dollár/fő/év költséget jelentett az Egyesült Államoknak. Cornwell, Susan: *U.S. civilian surge to Afghanistan cost \$2 billion: report. Reuters.com*, 2011. 09. 08.

17 *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. un.org*, 2009. 06. 11.

natív megoldások közül a civil ruhában tevékenykedő katonák (például: AfPak Hands) ugyancsak komoly előkészítés után, sajátos körülmények között és igen korlátozott ideig alkalmazhatók.¹⁸ A piaci cégek katonai műveletekkel koordináltan történő alkalmazása pedig – még ha elsőre igen jó ötletnek tűnik is – hasonló legitimációs elszámoltathatósági és átláthatósági problémákat vet fel, mint a magán biztonsági szervezetek alkalmazása.¹⁹

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

Szűkebb témánknál maradv a tervezési folyamatban pontosított civil szakértelem igényének meghatározása pedig jelzi, hogy ilyen szakértők alkalmazására és a kapcsolódó tevékenységek koordinálására is szükség van. A konkrét civil szakértelem közvetlen alkalmazására a válságövezet adott felelősségi területén belül kerülhet sor, mint például a civil intézményi struktúrákat ért károk felmérésében vagy éppen az alapvető szolgáltatások biztosításában való részvétel. A NATO katonai műveleteivel és más helyi vagy nemzetközi aktorok kapcsolódó tevékenységeivel való koordinációs feladatokhoz is szakértőkre van szükség. A civil szakértelmet igénylő feladatok a hosszú békeidőszakban élő országokéhoz képest sajátos ismereteket is megkövetelnek, úgymint az infrastruktúrában keletkezett károk felmérése, értékelése és a helyreállítási, fejlesztési tervek elkészítése, az alapvető makroökonómiai stabilitás megteremtése, a piacgazdaság alapjainak kialakítása, a menekültek reintegrációja, az alapvető egészségügyi ellátás megteremtése stb. Mindezt különleges körülmények között kell végrehajtani, hiszen a biztonság törekény vagy eleve csak részlegesen biztosított. Továbbá a civil feladatok végrehajtása a NATO-hadműveletekkel összehangoltan történik, tehát a civil szakértőknek (legalábbis egy részüknek biztosan) a katonai szempontokat is érteniük kell. Ne felejtjük el, hogy a NATO éppen azokat az időszakokat jelölte meg feladatai végrehajtása szempontjából, amelyek kevésbé tekinthetők biztonságosnak más stabilizációs és újjáépítési feladatokhoz képest (tudniillik amennyiben a helyi vagy nemzetközi civil illetékesek még nem érkeztek a műveleti területre vagy nem működőképese a rossz biztonsági körülmények miatt).

A civil szakértők kiválasztásához és felkészítéséhez, tapasztalatszerzéséhez megfelelő rendszerek kialakítása szükséges. Ez részben a szövetséges államokon belüli tárcaközi koordinációval, szakértők kiválasztásával, továbbképzésekkel, részben pedig nemzetközi rendezvényekkel biztosítható. Az előbbit a NATO a stabilizációs és újjáépítési képességekben belül külön képességgel megjelölésével is ösztönzi, amelyben a minisztériumok és ügynökségek között olyan nemzeti eljárások és struktúrák kialakítását kéri, amelyek alkalmasak a stabilizációs és rekonstrukciós képességgel kapcsolatos katonai, rendészeti és civil feladatok koordinálására. Az utóbbihoz a szövetség egyre szélesedő rendezvény-

18 Érdekes bepillantást enged egy interjú révén az AfPak Hands programba az amerikai Time magazin [Converting the Taliban](#) címmel 2012. október 19-én megjelent írása.

19 Varga Krisztián: *Katonai biztonsági magánvállalatok amerikai alkalmazása Irakban*. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 4. sz. 60. o.

palettát biztosít, de a különböző alkalmazási módok (például civil-katonai együttműködés harcászati szinten; polgári védelmi feladatok a válságkezelés során, stabilizációs és újjáépítési feladatok hadműveleti, stratégiai szinten), valamint a különböző szakmák eltérő képzési igényei (például háború dúlta országok makrogazdasági stabilitásának megteremtéséhez értő közgazdászok; kárfelmérésben és helyreállítási igény meghatározásában jártas mérnökök; járványügyi szakemberek) sokkal kidolgozottabb képzési koncepciókat kívánnak meg. Különösen átgondolt rendszer(ek) kialakítását teszi szükségessé, hogy a szakemberek toborzásának előrelátónak kell lennie, és nem maradhat az utolsó pillanatra. Ezt igényli a felkészítésükön túl a szakértők biztonsági bevizsgálása iránti igény, a speciális képzés és felszerelés szükségessége is. A többszörös személyi biztosítást ugyancsak meg kell szervezni, hogy garantálható legyen az elérhetőségük. Végül, de nem utolsósorban kiemelt és megfelelően differenciált díjazásuk is elengedhetetlen – mind a vállalt veszély, mind pedig a rendelkezésre állás okán.

A hatékony civil szakember és szakértelem biztosítása azonban nemcsak szervezeti szintű probléma, hanem *mindenekelőtt stratégiai, politikai és költségvetési kérdés*. Választ kell találni arra, hogy egy adott országnak, nemzetközi szervezetnek melyik válságreakáló műveletben és miért éri meg részt venni. Itt válik talán a legplasztikusabban láthatóvá, hogy *az átfogó megközelítés – azon túl, hogy korszerű szemlélet is – önmagában egy információáramlási, koordinációs és döntés-előkészítési mechanizmus; tulajdonképpen eszköz. A stratégiai politikai megfontolások és döntések révén előálló politikai preferenciák, célok meghatározása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egy nemzeti vagy nemzetközi szervezet sikeresen alkalmazza*. A stratégiai politikai preferenciák, célok mutatnak irányt a diplomáciai, fejlesztési, segélyezési és biztonsági tevékenységekhez. Ez az, aminek révén erőforrások rendelkezhetők akár nemzeti, akár nemzetközi szinten egy stabilizációs és fejlesztési művelet mellé, és ez az, aminek révén moderálható az egyes – például katonai, diplomáciai, gazdasági, rendészeti – tevékenységrendszerek közötti versengés, illetve feloldható a konfliktus.

Nemzeti stratégiák és a kapcsolódó fejlesztések Magyarországon

1. Magyarországon felismerést nyert, miszerint a sikeres politika egyik alapfeltétele, hogy a mindenkori vezetés tisztában legyen az ország nemzetközi környezetével, reálisan határozza meg az ország céljait, szövetségeseit, potenciális ellenségképét, valamint vegye számba a fenyegetéseket, veszélyeket, kockázatokat. Ezeket a stratégiaalkotási feladatokat az ország nemzetközi elkötelezettségeivel összhangban a nemzeti stratégiai dokumentumok tartalmazzák. Ide tartozik a Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS),²⁰ illetve ehhez kapcsolódva az ágazati és tematikus stratégiák, mint például a Nemzeti Katonai Stratégia (NKS).²¹ A kockázatok kezelésében pedig – az elsődlegesen a biztonságra és védelemre orientálódó stratégiák mellett – a külkapcsolatok és a nemzetközi fejlesztés kérdéseiben kialakuló stratégiák is érintettek.

A 2012-ben elfogadott stratégiák (NBS, NKS) markánsan érintik a stabilizációs és újjáépítési feladatokat, és hangsúlyozzák mind a rendészeti és a civil oldal részvételét, mind

20 A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

21 Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 2012.

pedig a katonai szervezetek velük való együttműködésének fontosságát. Példaképpen az NKS két pontjának idézése tűnik célszerűnek. A haderő várható alkalmazásának jellemzői között az NKS 47. pontja felhívja a figyelmet a nem katonai szervezetekkel való együttműködésre:

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

A Magyar Honvédség képességfejlesztési irányelvei fejezet 72. g pontja pedig elvárás-ként fogalmazza meg, hogy a Honvédség legyen „képes együttműködni a műveletekben érintett polgári hatóságokkal, civil szervezetekkel, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel, nemzetközi szervezetekkel hazai és nemzetközi környezetben egyaránt”.

Magyarország részvétele a nemzetközi válságkezelési műveletekben minden bizonynyal jelentősen hozzájárult a civil képességek ilyen összefüggésben való megjelenéséhez, és azok nyomán a tárcák közötti együttműködés fejlesztéséhez. Kiemelten igaz ez az afganisztáni ISAF-műveletekben való részvételre, amelynek során egyértelművé vált a kormányzaton belüli koordináció szükségessége és annak nehézségei, mint például a túlcentralizáltság, a koordináció és a monitoring hiánya, alulfinanszírozottság.²² A fokozott figyelmet e téren nemcsak a NATO és más nemzetközi szervezetek követelményei, hanem a hazai hatékonyságnövelés egyre erősödő igénye is indokolja.

2. A stratégiai, politikai kérdések jelentőségének kiemelése után a megfelelő képzettséggel rendelkező civil szakemberek biztosításához (kiválasztásához, felkészítéséhez, bevetéséhez, visszafogadásához) kapcsolódóan kialakuló mechanizmusokra térünk át. Jelen írás keretei között természetesen kizárólag a NATO stabilizációs és újjáépítési képesség-céljairól és az azokat érintő magyar nemzeti hozzájárulásáról lehet csak szó. Ez a rész-kérdés azonban nagyban támogatja hazánk nemzetközi stratégiai érdekeit és az összkormányzati működés fejlesztését is – amelyek persze nem választhatók el élesen egymástól.

A NATO alapvető feladatainak végrehajtása megkerülhetetlenné teszi az átfogó megközelítés alkalmazását a kollektív védelem és a kollektív biztonság érdekében is. Így a polgári veszélyhelyzetek kezelésének civil apparátusa mellett megkezdődött a stabilizációs és újjáépítési képességek kialakítása, azon belül pedig a válságkezelő műveletek katonai, rendészeti és civil képességei (képességelemei) biztosításának kidolgozása. A 2012. év őszén megkezdődő tervező/előkészítő munka magában foglalja a Honvédelmi Minisztérium által a NATO szervezeteivel és a hazai minisztériumokkal való egyeztetéseket. Ez jelzi, hogy a nemzetközi válságkezelési feladatokban való magyar részvétel átalakulóban van. Az ország külpolitikai törekvéseinek, stratégiai érdekeinek képviselője a továbbiakban egyre inkább elképzelhetetlenné válik civil szakértők nélkül. A NATO S&R-képességfejlesztése a civil szakértői bázis intézményesítését várja Magyarországtól. Hazánk számára ez lehetőség arra, hogy ne csak politikai, katonai és rendészeti, hanem civil oldalról is demonstrálhassa külpolitikai elkötelezettségét, fejleszthesse válságkezelő kapacitásait és azok működési hatékonyságát.

²² Wagner Péter – Venczel Zoltán: Magyarország Nemzetközi Fejlesztési Tevékenysége Afganisztánban. *DemNet tanulmányok*, 9–10. o.

Az S&R civil képességek, részképességek hazai kialakítása a gyakorlatban azt jelentette, hogy egy projektcsoport került felállításra az összes minisztérium részvételével. A szövetség stabilizációs és újjáépítési képességeihez való magyar hozzájárulás a HM Védelmi Tervezési Főosztály (HM VTF) tervei alapján, a HM VH vezetésével és a civil minisztériumok bevonásával kezdődik.

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

A civil minisztériumok a NATO képességekatalógusában²³ meghatározottak figyelembevételével ajánlanak szakembereket. A szakmai kritériumok mellett alapvető feltételként kezelik az önkéntes jelentkezést, a nemzetbiztonsági bevizsgálást, és a hazai feladatok ellátásának folyamatos biztosítottságát az érintett szervezetnél. A jelenlegi elképzelések szerint az önkéntes műveleti tartalékos státusz látszik a legcélravezetőbbnek.²⁴ Ez a megoldás nyújthatja leggyorsabban és legegységesebben a személyi biztonság magas szintű garانتálását, a felkészítés, a járandóságok meghatározását és nem utolsósorban a NATO-köteletben, a műveleti területen értelmezhető jogi státuszt. A tartalékos katonai státusz hátrányai a feladatellátás során akkor jelentkezhetnek, ha békeidőszakban történő fejlesztési feladatokról van szó. Ebben az esetben természetesen más megfontolásokat kellene szem előtt tartani. A NATO által betölteni kívánt szerep azonban speciálisan ott jelenik meg, ahol katonai műveletekkel együtt van szükség civil szakértelemre.

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

Összegzés

A NATO hosszú utat tett meg a hidegháború óta a kelet- és közép-európai stabilitás megőrzését támogató programoktól a szövetség területén kívül eső válságok fegyveres kezelésén

23 BI-SC Agreed Capability Codes And Capability Statements.

24 Ujházy László: Tartalékos szövetségek a NATO-ban (PhD értekezés). ZMNE HDI, Budapest, 2011, 26–28. o.

át a komplex válságok átfogó megközelítéséig. Ez utóbbi a nemzetközi közösség aktoraival egy irányba ható erőfeszítést, az eszközök széles skálájának, köztük a stabilizációs és újjáépítési „eszközöknek” a hatékony alkalmazását feltételezi. Napjainkban különös aktualitása van az S&R-képességgel való foglalkozásnak, hiszen ez a NATO 2012–2013-as tervezési folyamatában jelenik meg először önálló képességként. A stabilizációs és újjáépítési képesség és azon belül a civil szakértelem biztosítása ugyanakkor különös nehézségekkel jár.

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

Ami a civil szakértelemnek a NATO stabilizációs és újjáépítési műveleteiben való alkalmazását illeti, Magyarország minden bizonnyal jó úton halad. Egyrészt össze tudta kapcsolni a NATO tervezési folyamatát – szakmai felelőse a honvédelmi tárcaán belül a HM VTF – a hazai, átfogó megközelítésre törekvő honvédelmi igazgatási – szakmai felelőse a honvédelmi tárcaán belül a HM VH – gyakorlattal. E két intézményesült tevékenységi irány összekapcsolásával eddig hatékonyan tudja kezelni a nemzetközi elvárásoknak való megfelelést és – az erősen korlátozott erőforrások ellenére – a hazai lehetőségek hatékony feltárását. A tárcaközi munka nehéz pillanatai azonban még előttünk állnak, nevezetesen a részletes jogi és szabályozási keretek kialakítása, valamint annak elfogadtatása-megerősítése, hogy e képesség kialakítása sokkal inkább komplementaritást jelent, mintsem versenyt más hasonló képességekkel.

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