

WAGNER PÉTER

Magyar evakuáció Líbiában
az EU polgári védelmi mechanizmusának részeként

MKI-ELEMZÉSEK

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Magyar Külügyi Intézet

Felelős szerkesztő és tördelő:

Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: +36 1 279-5700

Fax: +36 1 279-5701

E-mail: titkarsag@hii.hu

www.kulugyiintezet.hu

www.hii.hu

© Wagner Péter, 2011

© Magyar Külügyi Intézet, 2011

BEVEZETÉS

A 2011 januárja óta tartó, a Közel-Kelet szinte teljes egészét megrázkódtató folyamatok meglepetésként érték a világot. Az események még korántsem érték véget: egyes országokban még a megmozdulások, a tüntetések fázisa tart, Egyiptomban már az alkotmánymódosításról szóló népszavazásra készül az ország, míg Líbiában egyelőre megjósolhatatlan, hogy mi lesz az ország jövője. Ma úgy tűnik, Muammar Kaddáfi stabilizálni tudja helyzetét a főváros és a központi olajtermelő régiók felett, míg az USA, az EU és az Arab Liga meglehetősen lassúsággal reagál a kialakuló és a felkelők számára egyre kellemetlenebb politikai-biztonsági helyzetre. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa által 2011. március 17-én jóváhagyott repüléstilalmi zóna következményeként patthelyzet jött létre. A felkelők gyengék, szervezetlenek és politikailag megosztottak ahhoz, hogy megdöntsék a Kaddáfi-rezsimet, Tripoli pedig a repüléstilalmi zóna miatt nem lesz képes a felkelés felszámolására.

A 2011. január 1-je óta az Európai Unió elnökségi feladatait ellátó magyar kormányt is jelentős feladat elé állította a Líbiában kialakult polgárháborús helyzet és humanitárius katasztrófa. Az észak-afrikai országban több millió külföldi vendégmunkás dolgozott, akik közül a legtöbben – mintegy másfél millióan – egyiptomiak voltak. A szomszédos arab országok lakosai mellettük több tízezer török, dél-koreai, kínai és kelet-európai, illetve mintegy négyezer európai uniós vendégmunkás is az országban ragadt a konfliktus kirobbanásakor.

Az elemzés célja, hogy bemutassa a líbiai válság kapcsán beindított európai uniós polgári válságkezelési mechanizmust, és az annak keretében végrehajtott magyar evakuációt, amelyet a hazai sajtó leginkább a Terrorelhárítási Központ (TEK) által vezetett műveletként mutatott be. A tanulmány arra igyekszik felhívni a figyelmet, hogy az uniós elnökség feladatait ellátó Magyarország jól reagált a kialakult válsághelyzetre, és a magyar erőfeszítések egy tágabb kontextus részét képezték.

A LÍBIAI VÁLSÁG ÉS AZ EU POLGÁRI VÉDELMI MECHANIZMUSA

A 2011 februárjában elkezdődött tiltakozási hullám a biztonsági helyzet gyors romlásához vezetett. Kaddáfi ezredes világossá tette, hogy – Mohamed Hoszni Mubarak egyiptomi elnökkel ellentétben – nem hajlandó önként lemondani a hatalomról, nem hagyja magát eltávolítani, hanem mindent meg fog tenni, ha kell erőszakkal is, hatalma megtartása érdekében. A – főleg az olajiparban dolgozó – több millió vendégmunkás pánikszerűen igyekezett Egyiptom és a Tunézia felé elhagyni az országot.

Minden ország igyekezett saját állampolgárait kimenekíteni Líbiából. Törökország ebből a szempontból kiemelkedően teljesített. Március közepéig szinte az összes Líbiában dolgozó állampolgárát, több mint huszónhármezer vendégmunkást sikerült kimenekítenie, mindenféle külső segítség igénybevétele nélkül. A menekültek hatvan százalékát légi

úton – a légierő és a török nemzeti légitársaság gépeivel –, illetve a tengeren át, a haditengerészet és néhány polgári használatú komp igénybevételével sikerült hazajuttatni.¹ A török evakuáció annyira sikeres volt, hogy mintegy tucatnyi ország (köztük több uniós tagállam) is török segítséget kért és kapott. Ankara erőfeszítései, a kimenekítés szervezetsége jelentős elismerést hozott az országnak; brit lapok, saját kormányukat bírálva, Törökországot állították példaképként a Cameron-kormány elé.²

A líbiai humanitárius helyzetre adott európai uniós válasz központi eleme az EU polgári védelmi mechanizmusa (*Community Mechanism for Civil Protection*) volt, amely egy 2001. októberi tanácsi határozattal jött létre. Mint azt a dokumentum kimondja: „az eljárás általános célja az, hogy veszélyhelyzetek esetén kérésre támogatást nyújtson, illetve a tagállamok és a Közösség által biztosított segítségnyújtás tökéletesebb összehangolását előmozdítsa, a Közösség elszigetelt, legkülső és más övezetei és területei sajátos igényeinek figyelembevételével.”³ Egy ilyen veszélyhelyzet kialakulhat természeti katasztrófa, műszaki, radiológiai vagy környezeti balesetből kifolyólag, ideértve a tengerszennyezést is.

Az elmúlt évtizedben a polgári védelmi mechanizmust többször is aktivizálták: hurrikánok, földrengések és árvizek idején az EU területén éppúgy, mint Ázsiában (például: Pakisztán, Irán) vagy az Egyesült Államokban. A vörösiszap-katasztrófa kapcsán a magyar kormány is az uniós mechanizmus működtetéséért felelős brüsszeli Megfigyelő és Információs Központ (Monitoring and Information Center, MIC) fordult, és olyan szakemberek azonnali küldését kérte, akik segíthetnek a vörös iszap okozta katasztrófa következményeinek elhárításában.⁴

A mechanizmusnak jelenleg tagja mind a huszonzét EU-tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Horvátország is. Aktiválását – tekintettel arra, hogy az EU területén kívül történő természeti katasztrófák is jelentősen érinthetik a Közösség területét, lakosságát vagy gazdaságát – minden ország kérheti. A mechanizmus a feladatai ellátására különböző eszközökkel rendelkezik, ám azok inkább egyazon cél eléréséhez szükséges különböző rendszerek és intézmények:

- Megfigyelő és Információs Központ (MIC)
- Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Információs Rendszer (CECIS)
- Képzési programok
- polgári védelmi modulok.

1 „Lessons To Be Learned From Libya Evacuation (Part 1)”. *Bosphorus Naval News*, <http://www.turkishnavy.net/2011/03/lesson-to-be-learned-from-libya.html>, 2011. március 14.

2 „Turkey Demonstrates Successful Evacuation Operations in Libya”. *Sunday's Zaman*, http://www.sundayszaman.com/sunday/newsDetail_getNewsById.action?newsId=236774, 2011. február 27.

3 „A Tanács határozata (2001. október 23.) polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról (2001/792/EK, Euratom)”. *EUR-Lex.europa.eu*, http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en_hu&lng2=bg_cs_da_de_el_en_es_et_fi_fr_hu_it_lt_lv_mt_nl_pl_pt_ro_sk_sl_sv_&val=261472:cs&page=1&hwords=Community+mechanism+to+facilitate+reinforced+cooperation+in+civil+protection%7E. Letöltés ideje: 2011. március 17.

4 „Hétfőn öttagú európai szakértői csoport kezdte meg munkáját a vörösiszap-katasztrófa helyszínén”. *Az Európai Bizottság Magyarországi Képviselete*, http://ec.europa.eu/magyarorszag/news/20101011_vorosiszap_hu.htm, 2010. október 11.

Ezek közül a leginkább kézzelfogható a Brüsszelben, az EU Bizottság Humanitárius és Polgári Védelmi Főigazgatóság (DG ECHO) alatt működő Megfigyelő és Információs Központ. A tizenkét fős, huszonnégy órás ügyeletet ellátó központ a felelős azért, hogy az Európai Unió felkészülten várjon bármilyen katasztrófavédelmi helyzetet. A MIC folyamatosan figyeli a világban zajló eseményeket, s kapcsolatot tart más nemzetközi szervezetekkel (NATO, ENSZ, Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága), akiktől szükség esetén információt kaphat, illetve akikkel együtt is működhet.⁵ Minden országban van egy úgynevezett nemzeti kapcsolattartó pont (*National Focal Point*), amely Magyarország esetében a Belügyminisztériumon belül működő Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

A mechanizmus második eleme a Megfigyelő és Információs Központ által működtetett zárt informatikai rendszer, a Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Információs Rendszer (CECIS). Az intranet hálózathoz a mechanizmusban résztvevő országoknak van hozzáférésük, a már említett nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül. A CECIS képes valós idejű tájékoztatást nyújtani a kialakulóban levő veszélyhelyzetekről; a rendszeren keresztül érkeznek a MIC-ből az információk, és ugyanott mennek ki az egyes országok felajánlásai.

A polgári védelmi modulok létrehozása azt a célt szolgálta, hogy a különböző válsághelyzetekre a tagországok minél inkább egységes elvárások alapján reagáljanak, mert ez biztosítja leginkább, hogy az adott körülményekben az általuk felajánlott egységek interoperábilisek legyenek, és a hozzájárulás hatékonyabbá és tervezhetőbbé váljék. E gyors reagálású (tizenkét órán belül indulásra készen) modulok létrehozásában nagy szerepet játszott a 2004 karácsonyán kialakult cunami, illetve az általa okozott pusztításokból levont tapasztalat, amely azt mutatta, hogy a szükséges gyors reagálású képességek nincsenek megfelelően kialakítva az Európai Unión belül.⁶

5 A devecseri és kolontári iszapkatasztrófa kapcsán a gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a Megfigyelő és Információs Központ a kezdetektől tájékoztatást kapott az eseményekről, és ezeket az információkat továbbította a tagországok katasztrófavédelmi szerveihez. Amikor a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága 2010. október 7-én aktiválta a mechanizmust, a MIC-en keresztül mindenkihez azonnal eljutott a magyar kormány kérése. Mivel a központ tevékenységének köszönhetően a tagállamok tájékozottak voltak, egy nappal később, október 8-án már tíz felajánlás érkezett. A központ, ezzel párhuzamosan, kapcsolattartói feladatokkal azonnal elküldte Magyarországra egy munkatársát, aki egyben előkészítette a később érkező szakemberek tevékenységét és koordinálta a munkamegosztást. Az október 11-én a helyszínrre érkezett szakemberek szerepe – szakmai segítségük mellett – az volt, hogy személyesen is tapasztalatokat szerezzenek a magyar katasztrófavédelem tevékenységéről, az elvégzett védelmi feladatokról, verifikálják a magyar hatóságok által küldött addigi jelentéseket. „Hungary Accident: MIC Sends a Liaison Officer to Hungary to Coordinate the Arrival of the Team of Experts”. Europa, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1307>, 2010. október 8.; „Hungary: EU Tackling Toxic Sludge”. *European Civil Protection*, http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/hungary_2010.htm, 2010. október 29.

6 Hogy hogyan kell elképzelni az ilyen modulokat, arra Tatár Attila tűzoltó altábornagy, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság korábbi főigazgatója egy 2010-es konferencián adott néhány példát. Az előadásáról készült tájékoztató szerint az egy vagy több ország által közösen létrehozott modulok esetében: „Legfontosabb követelmény velük szemben a gyors bevetethetőség, a minimum 96 órás önálló munkavégzés képessége és az interoperabilitás. Így például a »nehéz körülményekre felkészült városi kutató- és mentőegységek« moduljának a hatályos nemzetközi iránymutatások – például az INSARAG-iránymutatás – figyelembevételével képesnek kell lennie a következőkre: »keresőkutyákkal és/vagy műszaki kereső-berendezésekkel történő kutatás; mentés, beleértve a

A segítségnyújtás kapcsán természetesen az egyik legnagyobb kérdés a finanszírozás. Ki fizesse katasztrófavédelem esetén a kiküldött szakembereket? Ez elvileg minden esetben a meghívó felet terheli: azt, aki igénybe veszi a mechanizmus keretében érkező szakembereket. A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy a küldő felek a szolidaritásból átvállalják az ezzel járó költségeket.

Mivel polgári védelem során az egyik legnagyobb költséget általában a logisztika, a szállítás jelenti, az Európai Bizottság 2007-ben *Civil Protection Financial Instrument* néven létrehozott egy pénzügyi alapot, amely e kiadások terén (az összeg feléig) társfinanszírozást vállal. 2010-ben a polgári védelem költségvetése huszonhatmillió euró volt, amiből a legnagyobb tételt az EU területén kívüli szállítási költségek tették ki (6,6 millió euró). A második legnagyobb tételt (ötmillió eurót) a képzésekre fordították.

A POLGÁRI VÉDELMI MECHANIZMUS ÚJABB AKTIVÁLÁSA A LÍBIAI ESEMÉNYEK KAPCSÁN

Martonyi János külügyminiszter, az EU soros elnökségét ellátó Magyarország képviselőjeként 2011. február 23-án aktiválta az EU polgári védelmi mechanizmusát. A líbiai helyzet romlásával párhuzamosan a magyar kormány úgy döntött, hogy a Tripoliban működő magyar nagykövetség – szintén a soros elnökséggel járó, megnövekedett feladatokkal és felelősséggel összhangban – tovább folytatja munkáját.

Az aktiválással egy időben az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyik munkatársa Brüsszelbe utazott, hogy megerősítse a Megfigyelő és Információs Központ működését. Mivel a MIC – hatásköréből adódóan – csak a többlet szállítási kapacitások azonosításával, a CECIS-be hivatalosan felajánlott szállítási kapacitások koordinálásával foglalkozhat, a magyar elnökség a mechanizmus hatékonyságának növelése érdekében úgy döntött, megtámogatja a líbiai evakuálás gyakorlati végrehajtásában részt vevő államok polgári védelmi szakembereinek *ad hoc* munkacsoportját Máltán, és maga is felajánl egy repülőgépet erre a célra.

A máltai brit nagykövetség által biztosított épületben felállt többnemzetiségű szállítási törzs feladata az volt, hogy a birtokukban levő erőforrások koordinálásával hatékonyabbá tegyék – elsősorban – a saját és az európai uniós állampolgárok kimenekítését. E *Non-Combatant Evacuation Operation Coordination Cellt* (NEOCC) nyolc EU-tagállam és

terepártó megemelésével történő mentést; beton bontása; kötelekkel végzett speciális műveletek; dúcolási alpműveletek; veszélyes anyagok kimutatása és elkülönítése, újraélesztési és életbentartási szakműveletek. Egy beavatkozási helyszínen 7 napon keresztül napi 24 órás munkavégzésre való képesség.« Jelenleg 13 különböző típusban, összesen 85 modul és 7 TAST (technikai támogató csapat) létezik. Igaz, a jogi lehetőség ellenére eddig nincsen több tagállam erőiből szervezett modul. Három új típus áll kidolgozás alatt (egy erdőtüz, kettő árvíz).” „Az OKF főigazgatójának előadása a Külügyminisztériumban”. *BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság*, <http://regi.katved.hu/hirek.php?id=5603>, 2010. január 28.

három nem uniós ország alkotta.⁷ Ez utóbbiak miatt sem az EU, sem a NATO nem vállalkozott saját törzs kialakítására. A magyar kormány a többnemzetiségű szállítási törzsbe két magyar polgári védelmi szakembert küldött annak érdekében, hogy általuk biztosítsa az uniós jelenlétet és a többi EU-tagország képviselőjét is, illetve javítsa az információáramlást Brüsszel felé.

A két magyar képviselő révén tizenkét tagú NEOCC feladata az volt, hogy koordinálja a Líbiában rekedt vendégmunkások evakuációjában részt vevő országok által felajánlott légi és tengeri szállítóeszközök tevékenységét. Tekintettel az idő szűkösségére és a folyamatosan romló biztonsági helyzetre, a cél az volt, hogy a szabad kapacitások függvényében és előzetes ismeretében a törzs összevonja az állampolgárokat a megfelelő helyekre, hogy minél ésszerűbben és gazdaságosabban folyjon a kimenekítés. A művelet során Málta volt a menekítésben részt vevő repülőgépek és hadihajók bázisa, kiindulási és célállomása. A NEOCC egyik magyar polgári védelmi tisztje szerint több mint négyezer-öttszáz személy ragadt az észak-afrikai országban, közülük mintegy százhusz fő volt magyar állampolgár. A törzs 2011. március 3–6. között működött, ez idő alatt az uniós állampolgárok túlnyomó többségét kimenekítették.⁸

A MAGYAR SZEREPVÁLLALÁS RÉSZLETEI

A líbiai evakuálási akcióval kapcsolatban eddig megjelent információk szerint 2011. február 27-én a Malév egyik Boeing 737-800-as repülőgépe, fedélzetén a Terrorelhárítási Központ (TEK) fegyveres rendőreivel, a Belügyminisztérium két okmányszakértőjével és a Baptista Szeretetszolgálat embereivel, kilencvenhat személyt evakuált Tripoliból. Martonyi János külügy- és Hende Csaba hadügyminiszter a magyar média jelenlétében a reptéren fogadta a hazatérő utasokat. A magyar légitársaság repülőgépe az összeomlással küszködő líbiai hatóságoktól kapott leszállási engedély birtokában érkezett meg a főváros nemzetközi repülőterére, ahol – a kialakult káosz ellenére – sikerrel vett a fedélzetére huszonnégy magyar és hetvenkét külföldi utast, köztük a cseh nagykövetség evakuált állományát.⁹

Mind a repülésről szóló tudósítások, mind a (napokkal később) a Terrorelhárítási Központ által adott sajtótájékoztatón elhangzottak azt a benyomást keltették, hogy az akció rendkívül veszélyes volt, és hogy a műveletben a TEK játszotta a főszerepet. A tudósításokból teljesen kimaradt a tágabb uniós kontextus: hogy a gép kiküldésére az EU polgári védelmi mechanizmusa keretében került sor. Mivel ebben a mechanizmusban

7 Nagy-Britannia, Svédország, Írország, Franciaország, Németország, Málta, Olaszország, Hollandia, valamint az Egyesült Államok, Kanada és Ausztrália. „Evacuation of 4,000 People Coordinated from Ta' Xbiex”. *Times of Malta*, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110306/local/evacuation-of-4-000-people-coordinated-from-ta-xbiex>, 2011. március 6.

8 Végül mindössze negyvenhét uniós állampolgár maradt Líbiában, így nem volt értelme a jelenlét további fenntartásának. „Jackovics Péter polgárvédelmi őrnagy és Nyikos Attila tűzoltó alezredes”. *Duna TV*, <http://www.dunatv.hu/musor/videotar>, 2011. március 7.

9 „Questions and Answers on European Civil Protection Mechanism”. *Europe*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/189&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 2010. május. 12.

a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelemi Főigazgatósága (OKF) a nemzeti kapcsolattartó, ezért valószínűsíthető, hogy az OKF-nek sokkal nagyobb szerepe volt az evakuálás ötletének felvetésében és megtervezésében.

A Líbiában rekedt magyarok többsége végül nem a Malév gépeivel hagyta el az országot, hanem egyéb módon. Ahogy Magyarország is hozott haza más állampolgárokat, úgy magyarokat is menekítettek ki más országok. (Egy olajipari munkás például arról nyilatkozott az egyik rádióadásban, hogy neki az ukrán légierő egyik gépével, Kijev érintésével sikerült hazatérnie.)

A magyar sajtóban kérdésként merült fel, hogy mennyibe kerülhetett a teljes evakuáció. Sajnálatos módon a magyar résztvevők (a Terrorelhárítási Központ, a Külügyminisztérium, a Malév és a Miniszterelnökség) – talán tartva attól, hogy a média kritikával illeti az akciót – végül is megtagadták a választ, illetve egymást jelölték meg lehetséges forrásként.¹⁰ Sajnos – és egyúttal arra utaló jelként, hogy az Országos Katasztrófavédelemi Főigazgatóság végül kimaradt az akció végrehajtásából – senki sem hozta a sajtó érdeklődő képviselőinek tudomására azt sem, hogy mivel a Malév gép kiküldése az EU polgári védelmi mechanizmusa keretében történt, azt hivatalosan is felajánlottuk a Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Információs Rendszerbe (CECIS), ezért az EU Bizottság megtéríti Magyarországnak a költségek felét. A gép kiküldésének költsége egyébként 8–10 millió forint között lehetett, nem számolva a rajta utazó kormányzati alkalmazottak napidijából fakadó kiadásokat.¹¹

Ez az összeg nem kevés, de ettől még nem kellene szégyellnie Budapestnek, hogy soros elnökként (vagy akár az Európai Unió tagjaként) felelősséget vállal és áldozatokat hoz saját és más uniós állampolgárok megmentéséért. Ez egy olyan fontos üzenet, amelyet a mindenkori magyar kormányoknak és a magyar médiának tudatosítania kellene a közvéleményben.

KONKLÚZIÓ

A líbiai konfliktus miatt szükségessé vált kimenekítési akcióban az uniós elnökségi feladatokat ellátó Magyarország jól szerepelt. A kormány – a feladattal megbízott Országos Katasztrófavédelemi Főigazgatóság révén – időben kezdeményezte a hasonló helyzetekre kialakított európai uniós mechanizmus aktiválását, majd az események alakulásának megfelelően növelte az evakuációval kapcsolatos jelenlétét a nemzetközi szintéren. Figyelembe véve, hogy a nagyobb EU-tagországok hány repülőgépet

10 A TEK parancsnoka szerint: „számukra nem jelentett számottevő plusz kiadást, a repülésnek lehettek költségei, a gépet a Malév biztosította.” „Továbbra sem árulják el a líbiai mentőakció költségeit”. *ATV.hu*, http://atv.hu/cikk/20110304_tovabbra_sem_aruljak_el_a_libiai_mentoakcio_koltsegeit?source=hirkereso, 2011. március 4.

11 Jellemző a magyar média színvonalára, hogy a kérdésüket megkerülő hivatalos válaszokkal teljesen elégedettek voltak az újságírók, és egyetlen sem akadt közülük, aki megpróbálta volna kinyomozni, hogy egy ilyen távolságba indított charterjáratnak milyen nagyságrendű költségei vannak. A korábban Tripoliba indított Malév repülőjáratok jegyeinek árából visszszámolva például már megbecsülhetőek a minimális költségek.

és tengeri szállítóeszközt biztosítottak a mentőakció érdekében (Németország például három katonai szállító-repülőgépből álló légihidat működtetett), önmagában a Malév repülőgépeinek egyszeri kiküldése szerény hozzájárulásnak tűnhet. Azonban a brüsszeli EU MIC és a máltai szállítási törzs megerősítését, valamint a tripoli evakuációs lépést együtt értelmezve az EU válságkezelési mechanizmusának hatékony elnöki működtetése rajzolódik ki. Bár utólag az evakuálás eseménytelennek tűnhet, a helyi kaotikus állapotok, az ellentmondásos helyszíni információk és az állandóan változó biztonsági helyzet könnyen alternatív evakuációs tervek végrehajtására szoríthatták volna a Terrorelhárító Központ munkatársait.