

Dr. Bognár Balázs

A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme

Vannak olyan rendszerek, amelyek biztonságos működése elengedhetetlen a társadalom, a gazdaság működése szempontjából. E rendszerek védelmének nemzetközi szabályozását, a szabályozásukkal kapcsolatos európai törekvés lényeges pontjait, és a magyarországi szabályozás helyzetét mutatja be szerzőnk.

A biztonság összetevői

A biztonság összetevői, tágabb, átfogó értelmezése alatt a társadalmi, politikai, gazdasági, környezeti, katonai, informatikai, pénzügyi, egészségügyi, belügyi, rendészeti, katasztrófavédelmi biztonságot értjük. A biztonság átfogó értelmezése azonban önmagában lehetetlen. A „*secura*” jelentését csak a „*cura*” vagyis a fenyegetettség és kockázatok szemszögén át lehet valóban tanulmányozni, ezek a kihívások az ún. biztonsági kockázatok. Valamennyi felelős ország biztonsági és rendvédelmi közösségének egyik kiemelt feladata – és felelőssége – az országokat érintő biztonsági kockázatok azonosítása, elemzése és értékelése. Ez a számvetés minden átfogó biztonságpolitikai koncepció alapja. Magyarországon, a biztonságpolitikai alapküldetések hierarchiájának csúcsán áll a Nemzeti Biztonsági Stratégia, mely megfogalmazza mindazon fenyegetéseket, kockázatokat és kihívásokat, amelyekkel szemben a nemzet biztonságát szavatolni kell. Részletezi a védekezés módozatait, számba veszi a szükséges lépéseket és javaslatokat fogalmaz meg a megvalósítható biztonság érdekében, különös tekintettel a magyar állampolgárok biztonság érzetére.

Új jogszabályi háttér

A létfontosságú rendszerekkel és a létesítmények, azaz a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdéskör jelentőségét mutatja, hogy a 2012-ben elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégia is rögzíti, hogy hazánk kiemelten kezeli az ország mindennapi életkörülményeinek fenntartásához, a gazdaság és államszervezet működéséhez szükséges kritikus infrastruktúrák hatékony védelmét. A kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatosan a védelmi szféra egésze olyan feladattal szembesül, amelyet egységes megközelítés, szigorú elvárások és következetes végrehajtás útján, hosszú távú stratégiai célok meghatározásával valósíthat meg. Az elmúlt év a változás, a megújulás és a fordulat éve volt a katasztrófavédelem számára. Az újabb fenyegetések, kockázatok, kihívások, az egyre összetettebbé, bonyolultabbá váló veszélyhelyzetek megkövetelték a katasztrófavédelmi szabályozók megújítását, a szervezetrendszer megreformálását, a katasztrófavédelem átalakítását és azon belül egy erős iparbiztonsági hatóság létrehozását. A tavalyi évben kidolgozott és elfogadott új katasztrófavédelmi törvény¹, az annak végrehajtását szolgáló kormányrendelet², a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló BM rendelet³, valamint a megújuló ágazati jogszabályok megteremtették annak az alapját, hogy a szervezet eredményes hatósági intézkedéseivel is szavatolja a lakosság biztonságát, javítsa a biztonságérzetet.

¹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet

³ A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet



A „kritikus infrastruktúra” a jogszabályban

A változások jelentős mértékben átalakították az iparbiztonsági területet. Az új szervezeti felépítésben az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőségen belül kiemelt területként jelentkezik a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos feladatok ellátása, a potenciális kritikus infrastruktúra elemek beazonosítása, valamint a kijelölt elemek hatósági felügyelet alatt tartása. Az elmúlt év jogalkotási munkája során, jogszabályi szinten is (a katasztrófavédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete 1. § 25. pontja alapján) sikerült definiálni a kritikus infrastruktúra fogalmát. Ezalatt a Magyarországon található azon eszközöket, rendszereket vagy ezek részeit értjük, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségüghöz, a biztonságához, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése jelentős következményekkel járna e feladatok ellátását illetően.

Öt tulajdonság

A jogszabályi fogalmat öt alapvető tulajdonság teszi teljessé.

1. *Interdependencia*, vagyis az egymástól való függőség.
2. A munkafolyamatok informatikai eszközökkel történő végzése miatt, kiemelten fontos a *hálózatok biztonsága*.
3. *Az üzemeltetés sajátos és egyedi jellege*.
4. A *dominó-elv* a láncreakciószerű sérüléseket, károsodásokat mutatja.
5. A *leggyengébb láncszem* és rész-egész elv, az összekapcsolódó hálózatok stabilitására vonatkozik, amely minden esetben a leggyengébb elem erősségének a függvénye.

Nemzetközi szabályozás

A kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatban hazánk több megközelítést, nemzetközi példát és tapasztalatot használhat fel saját infrastruktúravédelmi programja elkészítése során. A kritikusinfrastruktúra-védelem az Amerikai Egyesült Államokból indult, ott az 1990-es években már kutatási és tudományos szinten is említik, bár ekkor még megoszlottak a vélemények az egyes területek (szektorok) jelentőségét illetően és leginkább csak a téma informatikai aspektusa került előtérbe. A 2001. szeptember 11-i New York-i merénylet sokkolta az egész világot, de Európa ekkor még nem számolt azzal, hogy uniós tagállam is célpontra válhat. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottsága⁴ 2002 novemberében meghatározta a Szövetség szempontjából fontos aspektusok alapján a kritikus infrastruktúra definícióját.⁵ Az SCEPC égisze alatt nyolc tervező munkacsoport és bizottság⁶ működik, amelyek feladata, hogy tanulmányozzák és értelmezzék az egyes szövetséges államok kritikusinfrastruktúra-védelmet célzó intézkedéseit.

A terrorizmus elleni harc, mint szempont

A vizsgálatokból nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállamok felkészültsége eltérő szintű, sőt, a definíciók értelmezésében is lényeges különbségek mutatkoztak. Az egységesebb megközelítés érdekében elfogadtak egy egységes koncepciót, amelyben olyan feladatokat szabtak a tervező tanácsok és bizottságok számára, mint például azoknak a kommunikációs platformoknak a működtetése, amelyeken a témakörrel kapcsolatos tapasztalatok folyamatosan kicserélhetőek. Az európai koncepció kiindulópontját és az igényt egy átfogó program kidolgozására a második évezred elején megszorodott, súlyos következményekkel járó terrortámadások jelentették. Az első jelentős terrorcselekmény a 2004 márciusában Madridban végrehajtott támadás volt, amely egész Európát megrázta.

A 2005-ös londoni robbantásokat követően a Tanács ismételten elkötelezte magát a terrorizmus ellenes harc mellett, valamint hangsúlyozta, hogy az állampolgárok és az infrastruktúrák védelmével csökkenteni kell a támadások általi fenyegetettséget és a kiszolgáltatottságot. 2005 novemberében a Bizottság zöld könyvet fogadott el a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról (EPCIP), amely választási lehetőségeket fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság hogyan állíthatná fel az EPCIP-et és a CIWIN-t. Az EPCIP megvalósítására vonatkozóan végül 2008 decemberében született végleges döntés, ekkor látott napvilágot a kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint ezek védelmi fejlesztéseinek szükségességéről szóló 2008/114/EK tanácsi irányelv (Irányelv), amelynek végrehajtására 2011. január 12-ig kaptak határidőt a tagállamok.

⁴ Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC.

⁵ Azokat a létesítményeket, szolgáltatásokat és információs rendszereket jelenti, amelyek olyan létfontosságúak a nemzetek számára, hogy működésükkel vagy megsemmisülésükkel gyengítő hatása lenne a nemzet biztonságára, a nemzetgazdaságra, a közegészségre, közbiztonságra és a kormány hatékony működésére.

⁶ Planning Boards and Committees – PB&Cs.

Energia ellátás



Eljárási rend

Az Irányelv alapvetően egy eljárási rendet állapít meg az európai kritikus infrastruktúrák azonosítására és kijelölésére. Az Irányelv célkitűzései három fő irányvonal szerint határozhatók meg: **a megelőzés, felkészülés és az ellenálló képesség kialakítása** szerint. Az európai program főleg a nemzeti és európai kritikus infrastruktúrák megkülönböztetésére és azonosítására koncentrál, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét, amely szerint az infrastruktúrák védelme alapvetően tagállami feladat.

Napjaink nemzetközi tevékenysége

Az idei nemzetközi munka alapvetően három, nemzetközi jelentőségű és részvételű konferencián formálódott:

1. *2012. március 14-16. között Brüsszelben* került megrendezésre – a katasztrófavédelem szakdiplomataja részvételével – az *Európai Kritikus Infrastruktúra Védelmi Program felülvizsgálatát szolgáló találkozó*, amelyen az EPCIP újragondolása mellett a BOOZ társaság ismertette az irányelv végrehajtása tekintetében végzett értékelési és elemzési jelentését.
2. *A 2012. április 24-26-a között az olaszországi Isprában* megrendezett, az irányelv végrehajtását elősegítő *7. EPCIP munkaműhelyen* a szakterület képviseltette magát. A találkozón a tagállami képviselőknek az irányelv végrehajtásáról szóló beszámolóját, és az elmúlt évek során történt nemzeti jogalkotási, szervezeti és támogatottsági helyzetre vonatkozó összefoglalását követően az irányelv jövőbeni helyzetét megvitató párbeszédre is sor került. Az irányelv fejlesztése szempontjából négy politikai opció körvonalazódott:

- status quo helyzet (minden változatlanul marad): azaz az irányelv végrehajtása folytatódik, abban esetlegesen szövegbeli változtatásokat, politikai fejlesztéseket kívánnak megvalósítani;
 - „semmit nem tevés” helyzet: azaz az irányelv végrehajtását nem kell folytatni, az implementáció leáll, ezáltal kiküszöbölhetők a végrehajtási költségek;
 - jogilag kötelező erejű eszköz alkalmazása az irányelv mellett/helyett (pl. rendelet): azaz az irányelvet felváltó, annak helyébe lépő, új jogi aktus kialakítását szorgalmazzák;
 - jogilag nem kötelező erejű eszközök alkalmazása az irányelv helyett: azaz fokozottan koordinált intézkedéseket léptetnek életbe az irányelv helyett.
3. Az EU magyar elnöksége szervezésében 2011. június 9-10-én, Budapesten megtartott 2. EU-USA Kritikus Infrastruktúra Védelmi Szakértői Találkozó folytatásaként *Brüsszelben, 2012. május 22-23-án a 3. Kritikus Infrastruktúra Védelmi Konferencia megrendezésére került sor.* A létfontosságú rendszerek és létesítmények elleni kiberfenyegetés, a létfontosságú infrastruktúrák meghibásodása, sérülése esetén a technológia és az emberi viselkedés témáiban hangzottak el előadások. A nemzetközi rendezvény keretében négy téma került megvitatásra. Ezek: a kritikus infrastruktúrák megzavarása esetén a válságkezeléssel kapcsolatos tapasztalatok; tudás-megosztás (kockázat elemzés szektoronként); nagy hatású/kis valószínűségű események (iránymutatás a létfontosságú infrastruktúra védelem-tervezéshez); a létfontosságú infrastruktúra elleni kiber támadás a gyakorlatban. Az Európai Bizottság tájékoztatta a konferencia résztvevőit a folyamatban lévő megbeszélésekről, a pénzügyi programokról és arról, hogy az EU továbbra is támogatja a KIV-el kapcsolatos nemzeti programokat.

Paradigmaváltás

A Bizottság a májusi konferencián arról tájékoztatta a szakértőket, hogy az eddigi terrorizmus-megelőzésre és lakosságvédelemre fókuszáló politikájuk egy minden veszélyre (természeti és civilizációs katasztrófákra) kiterjedő fenyegetettségre való reagálásra, kockázatelemzési szemléletre vált át. Ezt a szemléletváltást az USA képviselője is megerősítette, egyben kifejezte elismerését a Magyarországon beindult KIV szabályozási tevékenység megfelelő irányával kapcsolatosan.

Nemzetközi együttműködés – közös nyilatkozatban

*Az Európai Unió Bizottsága, az Amerikai Egyesült Államok és Kanada képviselői, valamint a résztvevő tagállami szakértők részéről a tematikus szekciókon megvitatásra kerültek összegzéseként **közös nyilatkozatot adtak ki** a konferencia tapasztalatairól, a vélemények cseréjéről.*

A közös nyilatkozat lényegi elemei:

- A technológia és az emberi viselkedés kapcsolatát bemutató előadás rávilágított arra, hogy az emberi tényezőt a kritikus infrastruktúra elemek működéséből nem lehet kizárni.
- A létfontosságú infrastruktúrák meghibásodása tárgyú előadással kapcsolatban a résztvevők rávilágítottak arra, hogy egy esetleges katasztrófhelyzetben az energiaellátás zavarai mellett a telekommunikációs rendszerek kimaradása is jelentős problémát okoz. A különböző példák arra is rámutattak, hogy a veszélyhelyzet-kezelés tekintetében a beavatkozások szintjei, eltérő mértékűek és intenzitásúak lehetnek. Ezzel kapcsolatban nagy jelentőségű, hogy a lakosságban tudatosuljon: az alapvető

ellátását saját magának kell biztosítani, és tisztában legyen az öngondoskodás lehetőségeivel.

- A tudásmegosztás témakörben a közös nyilatkozat rögzíti, hogy a szakértők a tudásmegosztás két elkülöníthető területét, nevezetesen az információ-megosztást és a tapasztalatok cseréjét beszélték meg. A konferencia rávilágított a kormányzat, a nyilvánosság és a kritikus infrastruktúra szektor közötti információ és tudásmegosztás fontosságára. Ez utóbbihoz tartozik a bizalom erősítése, a bizalmas (de nem szenzitív) adatok megosztása megfelelő kereteinek kialakítása is.
- A nagy hatású/kis valószínűségű események, és a kritikus infrastruktúra védelem tervezésével kapcsolatos szekció tanulsága, hogy a tervezés és kivitelezés várható költségeit az elérni kívánt védelmi céllal egyensúlyba szükséges hozni (védelmi célú-képesség alapú tervezés).
- A kiber támadások kritikus infrastruktúrákra gyakorolt hatása tekintetében a közös nyilatkozat kitér arra, hogy a kiber támadások valós és aktuális fenyegetettséget jelentenek.
A magánszféra gyakorlatokba való bevonása éppúgy előnyös, mint a technikai és stratégiai szintek közötti koordináció és együttműködés.
- Az elfogadott közös nyilatkozat tartalmazza, hogy a résztvevő államoknak további tárgyalásokat kell folytatnia videó- és/vagy telefonkonferencia útján is, továbbá egy „tool-kit” megvalósítására és a személyes kapcsolatok kiépítésére kell törekedni annak érdekében, hogy – a tapasztalatok megosztása és a szakértők személyes cseréje útján – a közös lakosságvédelmi cél megvalósítható legyen.

A magyarországi szabályozás: előkészületek

Az Irányelv elfogadását követően megkezdődött a tagállami programok kidolgozásának folyamata. A védelmi szféra szakértőinek vezetésével 2007 februárjában kezdődött meg a hazai Zöld Könyv elkészítése az uniós minta alapján, az ország veszélyeztetettségének felmérését követően. A Zöld Könyvben meghatározott módon a nemzeti programnak jogszabályi alapot kellett teremteni, így az elkövetkező egy évben a KIV munkacsoport a nemzeti programról szóló kormányhatározat előterjesztésével kapcsolatos egyeztetések sorozatát bonyolította le. 2008. június 30-án elfogadták a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározatot. A kritikus infrastruktúrák védelme olyan komplex, magas szinten koordinált, különleges felkészülést igénylő védelmi igazgatási feladat, amelynek keretében a lehető legkörültekintőbb mechanizmusok kialakítására és működtetésére kell törekedni annak érdekében, hogy mindennapi életünk folyamatosságát biztosító infrastruktúráink üzemeltetése garantált legyen.

Az európai irányelv két szektort, az energia és közlekedés, illetve ezek alszektorait vizsgálja részletesen. Az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi Irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról szóló 1249/2010. (XI. 19.) kormányhatározat (a továbbiakban: kormányhatározat) új fejezetet nyitott a hazai kritikus infrastruktúrák védelmének kérdésében. A kormányhatározat 4. pontja alapján tárcaközi szakmai munkacsoport alakult az Irányelv végrehajtása érdekében.

Szakma és lakosság – megosztottság?

A védelmi mechanizmusok kiépítésének és fejlesztésének szükségességét illetően megfigyelhető a szakma és a lakosság megosztottsága. Annak ellenére ugyanis, hogy biztonságpolitikai szakértők szerint hazánk terrorfenyegetettsége nem változott a közelmúltban történt támadások után, nem szabad megfeledezni a felkészülés illetve a

védekezést szolgáló óvintézkedések fontosságáról. Az uniós törekvések is felhívják az államok figyelmét arra, hogy a terror jelentette veszélyeken kívül számos más esemény is okot ad infrastruktúráink szervezett védelmének kialakítására. Az Irányelvet tagállami kötelezettségünk átültetni a hazai jogrendszerbe. Ezen jogharmonizációs kötelezettség mentén, tagállami szinten meg kell hozni azokat az intézkedéseket, amelyek beültetik az Irányelvet a magyar jogrendszerbe.

A hazai kritikus infrastruktúrák

A csoport 2010 decemberében kialakította munkaprogramját és elfogadta ügyrendjét. Megtárgyalta, majd konszenzussal elfogadta az ECI-k vizsgálatához szükséges horizontális és ágazati kritériumokat. A munkacsoport munkájának első mérföldköve a 2011. január 12-i határidős, a feladatok végrehajtásáról szóló jelentés megküldése volt az Európai Bizottságnak. A munka a jelentéstételt követően sem állt meg. Folytatódott a nemzeti kritikus infrastruktúrák felmérése, azonosítása és az ezekkel összefüggő jogalkotási és szervezési munka.

A hazai törvény

Az új katasztrófavédelmi törvény alapján, katasztrófaveszély esetén a főigazgató – a belügyminiszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik a kritikus infrastruktúrák védelme érdekében. A törvény szerint a veszélyhelyzet az alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki: a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályokba ütközik.

A katasztrófa elleni védekezés egységes szabályairól szóló BM rendelet szabályozza a belügyi szervek kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos feladatait is. Ennek megfelelően *a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Terrorelhárítási Központ feladatainál megjelenik, hogy e szervek a BM OKF koordinálásával közreműködnek a kritikus infrastruktúra védelem horizontális kritériumrendszerének kialakításában, a beazonosítási folyamatban, ezekhez adatot szolgáltatnak.* A BM rendeletben meghatározott, a kritikus infrastruktúrák kijelölésének, azonosításának előkészítésére vonatkozó feladatok végrehajtásával kapcsolatban, az egységes tevékenység végzése érdekében megszületett a kritikus infrastruktúra védelmi területtel összefüggő feladatok meghatározásáról szóló *25/2012. BM OKF főigazgatói intézkedés.* Az intézkedés a katasztrófavédelmi szervezet számára meghatározza a kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatos központi és területi szintű feladatok végrehajtását, valamint a kiemelt szektorokban beazonosítandó kritikusinfrastruktúra-elemeket. A fenti főigazgatói intézkedés, valamint *a 2/2012. számú országos iparbiztonsági főfelügyelői szakmai állásfoglalás* eredményeként empirikus számadatokkal is alátámaszthatóvá válik, hogy melyek a közepes és magas kockázatú potenciális kritikus infrastruktúrák. A Kormány II. félévi munkatervébe jogalkotási feladatként bekerült a KIV törvény/kormányrendelet kidolgozása és egyeztetése. A BM-mel való tárgyalás alapján a kormányrendelet tervezetét 2012. augusztus 15-ig kell a BM OKF-nek a rendvédelmi szervekkel egyeztetetten elkészíteni. ***Ezen hiánypótló szabályozás elfogadásával a lakosság alapvető ellátása, a potenciálisan veszélyes tevékenységek környezetében élők védelme is hatékonyabban garantálható.***

A létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos védelmi tevékenységnek több elemből álló össznemzeti feladatnak kell lennie. Végrehajtásához magas szinten koordinált, jó kommunikációs rendszerrel rendelkező, szakképzett struktúrát kell kialakítani, amelynek normál- és rendkívüli időszakban való működését mindenre kiterjedő jogszabályi háttér és

megfelelő eszkörendszer biztosíthatja. Az eredményességnek kulcsfeltétele, hogy az érintett védelmi igazgatási szervek között szigorú keretek között megosszák a hiteles és szenzitív adatokat.

Dr. Bognár Balázs PhD t. alezredes, főosztályvezető
BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség
Kritikus Infrastruktúra Koordinációs Főosztály