

VII. Évfolyam 2. szám - 2012. június

Rácz László István  
[laszlo-antal@t-online.hu](mailto:laszlo-antal@t-online.hu)

## KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA VÉDELEM HAZAI ÉS NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE

### *Absztrakt*

*A modern társadalom a XXI. században igen nagy kihívásnak kell, hogy megfeleljen. Napjainkban előtérbe került a tudásalapú társadalmi működés. Az ipari struktúrák jelentősen átalakultak, az informatika meghatározó hegemóniájú helyzetbe került. A modern társadalmak nagymértékben függenek a technikai és virtuális infrastruktúra-rendszerektől. Ezekben a rendszerekben, illetőleg a termelésben fellépő működési zavarok, egyes elemek sérülése, megsemmisülése jelentős kihatással van a gazdaság működésére. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a termelő vállalatoknak, szolgáltatóknak fel kell készülniük a váratlan, zavaró események kivédésére, ha mégis bekövetkezne, annak kezelésére.*

*Modern society in 21st century has a great challenge to meet. Today, knowledge-based social functions are in the forefront. The industrial structure changed considerably, information defining situation. Modern societies are highly dependent on technology and virtual infrastructure systems. In these systems, or malfunctions occur in the production of certain items damaged, destroyed a significant impact on the economy. Past experience has shown that the production companies, service providers should be prepared for the unexpected and disruptive events ward off, if they do occur, to address it.*

**Kulcsszavak:** *kritikus infrastruktúra, védelem, érték, biztonság ~ critical infrastructure, protection, safeguarding, value, safety*

Az állam törvényekben, kormányrendeletekben foglalkozott ezekkel a kérdésekkel. Kiemelt ebből a kritikus infrastruktúrák működésének védelme. A kritikus infrastruktúra (továbbiakban: KI) elemek terrorcselekményekkel, természeti katasztrófákkal, balesetekkel, szándékos károkozással szembeni védelme szempontjából fontos, hogy ezeknek az infrastruktúráknak működésének megzavarása, manipulálása megelőzhető, illetve minimalizálható és kezelhető legyen. [1] A kritikus infrastruktúrák működése, a kockázati tényezőkkel szembeni védelme a lakosság, az infrastruktúra-tulajdonosok, üzemeltetők, a gazdasági élet szereplői számára kiemelt fontosságúak. A védelmet, a biztonságos működést elősegítő intézkedések értéket képviselnek. A kritikus infrastruktúrák vonatkozásában meg kell határozni az infrastruktúrához igazodó vizsgálati módszert. Ennek segítségével fel kell tárni a kritikus infrastruktúra körébe tartozó rendszereket és elemeket. Ezeket prioritásuk, a gyakorolt hatásuk szerint be kell sorolni, el kell készíteni az üzemeltetői biztonsági tervet.

Az infrastruktúra fogalmára, több meghatározás is született. Az USA Kritikus Infrastruktúra Védelmi Elnöki Bizottsága a következőképpen fogalmazta meg:

"Ember alkotta rendszerek és eljárások hálózata, amelyek szinergikusan együttműködve arra törekszenek, hogy folyamatosan alapvető termékeket és szolgáltatásokat állítsanak elő és terjesszenek".

A fogalomból jól látszik, hogy összetett, bonyolult, egymástól függő rendszerekről van szó. Az infrastruktúrák védelmét, tehát nem lehet a teljes rendszer minden egyes elemének védelmére kiterjeszteni, hanem csupán annak legfontosabb elemei biztonságos működőképességének biztosítása. Ennek nyomán született meg a kritikus infrastruktúra fogalma és a természeti és civilizációs veszélyekkel szembeni védelem kialakításának stratégiája.

A NATO Polgári Védelmi Bizottsága által az alábbiak szerint került megfogalmazásra a fogalom: Kritikus infrastruktúra azokat a létesítményeket és információs rendszereket jelenti, amelyek olyan létfontosságúak a nemzetek számára, hogy működésképtelenné válásuknak vagy megsemmisülésüknek gyengítő hatása lenne a nemzet biztonságára, a nemzetgazdaságra, a közegészségre, a közbiztonságra és a kormány hatékony működésére. A kritikus infrastruktúra védelme tehát azokat a programokat, tevékenységeket és kölcsönhatásokat jelenti, amelyeket az állam, a tulajdonosok, az üzemeltetők használnak a kritikus infrastruktúrájuk biztonságára. A kritikus infrastruktúra védelem célja a kritikus infrastruktúra zavaraira vagy megsemmisülésére való felkészülés, az ezekkel szembeni védelem, az arányos és szükséges reagálás és a helyreállítás. A kritikus infrastruktúra képesség annak zavaraira vagy szétzúzására való felkészülés, védelem, csökkentés, reagálás és rehabilitációs képessége.

## **KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS**

Az 1990-es évek közepétől vetődött fel a létfontosságú, vagy más néven kritikus infrastruktúrák (KI) védelmével kapcsolatos koncepció. Kezdetben az USA foglalkozott vele, elsősorban műszaki aspektusból, majd később általános biztonságpolitikai kontextusban. Az amerikai terrortámadást követően, majd a madridi és londoni terrorcselekményre reagálva úgy az ENSZ, mint a NATO és az EU kiemelt figyelmet fordít a létfontosságú infrastruktúrák védelmére.[2]

### **ENSZ EGB**

Az ENSZ EGB 2006 februárjában tartott kerekasztal megbeszélésén foglalkozott első ízben, alapvetően a közlekedési infrastruktúra terrortámadások elleni védelmének kérdéseivel.

Ezen a megbeszélésen több előadás hangzott el, ahol hangsúlyozták az ENSZ szintjén történő összehangolás szükségességét.

## **NATO**

A NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervező Tanácsa (SCEPC) amerikai és kanadai kezdeményezésre kidolgozta a kritikus infrastruktúrák védelmével összefüggő koncepcióját, akciótervét, és meghatározta a létfontosságú kritikus infrastruktúrák fogalmát. Az egyes Tervező Tanácsok és Bizottságok a Miniszteri Irányelvek alapján munkatervüknek megfelelően foglalkoztak a kérdéskörrel.

A NATO Felszíni Közlekedés Tervező Tanácsa 2005-ben kérdőívet juttatott el a nemzetekhez a vasúti, közúti és belvízi hajózás területén a közlekedési infrastruktúra kritikus elemeinek, ennek védelmének szabályozása, valamint a kapcsolatos szervezeti háttér és információáramlás feltérképezése érdekében.

A NATO Ipari Tervező Tanácsa külön adhoc munkacsoportja foglalkozik az energetikai vonatkozású kritikus infrastruktúrák védelmével, és vizsgálja a NATO szerepvállalásának lehetőségeit. 2005. októberében a villamos energetikai KI szeminárium keretében vázolták a KI-vel összefüggő és az Ipari Tervező Tanáccsal kapcsolatos feladatokat.

A KI védelmének kérdésköre kiemelt szerepet kapott a 2005 őszi elfogadott NATO Válságreagálási Intézkedések alapján kialakítandó részletes Nemzeti Válságreagálási Intézkedések között. [3]

## **EURÓPAI UNIÓ**

A biztonságpolitikai szakértők a korábbi fegyverkezési verseny hozományaként napjainkra új típusú veszélyforrásként jelölték meg az ABV fegyverek gyártásához szükséges anyagok, eszközök, szellemi termékek proliferációjából fakadó fenyegetést. Az ellenőrzés alól kikerült és kisebb felfegyverzett csoportok tárházát bővítő ABV eszközök szerepet kaphatnak kisebb helyi háborúkban. 2008 februárja és 2009 januárja között az EU CBRN fegyverekkel kapcsolatos védelmi stratégia kialakításának érdekében egy CBRN-munkacsoport uniós szinten foglalkozott azon konkrét lépések meghatározásával, amelyek szükségesek a CBRN-fegyverekkel kapcsolatos védelem növeléséhez Európában. A terrorista szervezetek fegyvertára és szakmai ismerete egyre bővül. Sugárzó, mérgező, fertőző anyagok alkalmazásával szélsőséges nézeteket valló vallási szekták, nacionalista terroriszervezetek, egyéni terroristák fenyegethetnek és szándékozhatnak elérni bűnös céljaikat. [4]

Az EU a nyugati világot érő terrortámadások hatására, a terrorizmus elleni tevékenysége akciótervei részeként kezdett foglalkozni a létfontosságú, vagyis KI védelmének kérdéskörével.

Az Európai Tanács 2004. júniusi ülésén kérte fel a Bizottságot a KI-k védelmét szolgáló átfogó stratégia kialakítására. A Bizottság 2004. októberében elfogadta "A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben" című Közleményt, mely egyértelmű javaslatot tesz arra vonatkozóan, hogyan lehetne az európai megelőzést, felkészültséget és válaszadást javítani a létfontosságú infrastruktúrákat érintő terrortámadások tekintetében.

A Tanács 2004 decemberében elfogadta "A terrortámadások megelőzése, felkészültség és válaszadás" című következtetéseket, valamint "A terrorfenyegetések és támadások következményeivel kapcsolatos EU szolidaritási program"-ot, melyben támogatta a Bizottság azon szándékát, hogy javaslatot tegyen a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programra (EPCIP), és jóváhagyta a létfontosságú infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózatának (CIWIN) Bizottság általi felállítását.

A Bizottság 2005. novemberében egy ún. Zöld Könyv kiadása mellett döntött, mely körvonalazta a program elképzeléseit. [5]

Az EPCIP gyakorlati megvalósítását a Bizottság három, párhuzamos munkafolyamat szerint javasolja:

- az EPCIP stratégia kidolgozása az EU keretek között;
- az Európai KI-k védelme szektoriális alapon;
- tagállami KI-k védelmének támogatása.

## **MAGYARORSZÁG KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉGE**

Az Irányelv elfogadását követően megkezdődött a tagállami programok kidolgozásának folyamata. Hazánk a feladatok teljesítését illetően viszonylag gyors ütemben tett eleget az elvárásoknak. A védelmi szféra szakértőinek vezetésével 2007 februárjában kezdődött meg a hazai Zöld Könyv elkészítése az uniós minta alapján, az ország veszélyeztetettségének felmérését követően. A dokumentumot az érintett területekkel történő egyeztetést követően a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB) munkaértekezletén elfogadták, így megkezdődött a nemzeti program kidolgozása.

A Zöld Könyvben meghatározott módon a nemzeti programhoz jogszabályi alapot kellett teremteni, így az elkövetkezendő 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. [6]

### **A 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározat főbb tartalmi elemei:**

- A kormány a KKB javaslatára elfogadja és nyilvánosságra hozza a nemzeti infrastruktúra létfontosságú elemeinek védelméhez kapcsolódó, a nemzeti programról szóló Zöld Könyvet;
- A kormány elrendeli a Zöld Könyvben meghatározott ágazati konzultációk lefolytatását;
- A kormány elrendeli a hazai infrastruktúrák létfontosságú elemeinek védelméről szóló szabályozási koncepció kidolgozását, különös tekintettel az ágazati konzultációk eredményeire;
- A szabályozási koncepció kialakítása során figyelemmel kell lenni az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésére;
- A kormány elrendeli az Európai Unió figyelmeztető és információs hálózatához (CIWIN) történő kapcsolódás lehetőségeinek vizsgálatát és az erről történő jelentés elkészítését.

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 infrastruktúrák üzemeltetése garantált legyen. A védelmi mechanizmusok kiépítésének és fejlesztésének szükségességét illetően megfigyelhető azonban a szakma és a lakosság megosztottsága. Annak ellenére ugyanis, hogy biztonságpolitikai szakértők szerint hazánk terrorfenyegetettsége nem változott a közelmúltbeli támadásokat követően, nem szabad megfeledkezni a felkészülési illetve a védekezési 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. Ezen feladatok végrehajtása 2010-ben újult lendülettel kezdődött meg.

Az európai Irányelv két szektort, az energia és közlekedés szektorát, illetve ezek alszektorait vizsgálja részletesen. Az Irányelvben meghatározott 2011. január 12-i nemzeti jelentéstételi kötelezettségi határidő tekintetében is a fenti két szektor vizsgálata releváns, erre vonatkozóan – illetve a fenti kettőn túl még további szektorok tekintetében is – az illetékes tárcák meg is kezdték a felmérést, hogy a határidő tartható legyen, viszont a munkájukra, illetve általában a kritikus infrastruktúrák védelmének hazai feladataira és a feladatok végrehajtására vonatkozóan átfogó jogi szabályozás ekkor még nem született.

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 tekintetében. [7]

### **A kormányhatározat a belügyminiszter hatáskörébe utalta:**

- a nemzeti kapcsolattartó pont feladatait,
- az európai kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdések koordinálását;
- az azonosítás és kijelölés folyamataihoz szükséges két- vagy többoldalú egyeztetések lebonyolítását;
- valamint a további érintett miniszterek bevonásával egy kritikusinfrastruktúra-védelmi tárcaközi szakmai munkacsoport felállítását.

### **A nemzeti fejlesztési miniszter feladataként nevesítette:**

- a Magyarországon található európai kritikus infrastruktúrák kijelölését;
- érintettek bevonásával létre kell hozni egy konzultációs fórumot.

A kormány részére feladatul szabta az Európai Bizottság felé való éves jelentési kötelezettséget az elvégzett feladatok végrehajtásáról, a kijelölt infrastruktúrákról és az alkalmazott kritériumokról.

A kormányhatározat 4. pontja alapján tárcaközi szakmai munkacsoportot alakítottak az Irányelv végrehajtására.

A KIV Tárcaközi Szakmai Munkacsoport 2010. november 30-án megalakult és határidős feladatot kapott az európai kritikus infrastruktúrák (ECI) beazonosításához szükséges kritériumok kidolgozására, a potenciális ECI-kre vonatkozó javaslatok kialakítására.

A KIV Tárcaközi Szakmai Munkacsoport összetétele:

- a Belügyminisztérium (BM),
- Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM),
- Honvédelmi Minisztérium (HM),
- BM OKF,
- Magyar Energia Hivatal (MEH),
- Alkotmányvédelmi Hivatal (AH),
- Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH),
- Nemzeti Biztonsági Felügyelet (NBH),
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM),
- Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK),
- BM Terrorelhárítási Központ (TEK),
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM),
- Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (MKEH)

A munkacsoport kialakította munkaprogramját, ügyrendjét, megtárgyalta, majd konszenzussal elfogadta az ECI-k vizsgálatához szükséges horizontális kritériumokat, megtárgyalta az ECI ágazati kritériumait. A munkacsoport munkájának első mérföldköve az Európai Bizottságnak történő jelentés megküldése a feladatok végrehajtásáról, amelynek határideje 2011. január 12-e volt. A munka a jelentéstételt követően sem állt meg. Folytatódott a nemzeti kritikus infrastruktúrák felmérése, azonosítása és az ezekkel összefüggő jogalkotási és szervezési munka.

A kormányhatározat a nemzeti fejlesztési miniszter, a belügyminiszter és az érintett miniszterek részéről kijelölt vezetők részvételével, valamint az érintett infrastruktúra-tulajdonosok, üzemeltetők, érdekvédelmi szervezetek, tudományos testületek bevonásával *Kritikus Infrastruktúra Védelmi Konzultációs Fórumot* (továbbiakban: KIV Konzultációs Fórum) hívott össze. A KIV Konzultációs Fórum alakuló ülését 2011. április 14-én tartotta, azóta folyamatosan működik, elsődleges feladata a kormányzati szereplők és a civil szféra kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatos együttműködésének megteremtése. A KIV Konzultációs Fórum ajánlásokat tehet a kritikusinfrastruktúra-védelemre vonatkozó jogszabálytervezetek megalkotására is.

### **A KIV Konzultációs Fórum tevékenysége kiterjed:**

- a hazai energetikai, közlekedési, kormányzati, informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatók által biztosított szolgáltatások – mint a nemzetgazdaság működése és a lakosság ellátása szempontjából létfontosságú szolgáltatások – vizsgálatára;
- ezek kiesésének a többi kritikus infrastruktúraágazatra gyakorolt hatásának elemzésére;
- a kritikusinfrastruktúra-védelem tudományos igényű elemzésére;
- a hazai és nemzetközi kritikus infrastruktúrával kapcsolatos legjobb gyakorlatok azonosítására.

### **A konzultációs fórum keretében rendszeresen tanácskozásokat kell lefolytatni, annak résztvevői:**

- megvitatják az ágazatok infrastruktúrái kapcsán meglévő fenyegetettségeket;
- a védelmi tervek elkészítésének folyamatát;
- a védelmi intézkedések alkalmazásának állapotát;
- a kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatos további aktuális kérdéseket.

### **A KIV Konzultációs Fórum hosszú távú célkitűzései:**

- magas szintű kritikusinfrastruktúra-védelmi módszertan kialakítása;
- a szabályozási feladatok tudományos igényességgel történő előkészítése;
- döntéselőkészítő fórumként való működés.

A fórum elnöke az NFM biztonsági igazgatója, tagjai az érintett minisztériumok, intézmények, valamint az energetikai, hírközlési és közlekedési szektor érintett hatóságai és szolgáltatói, illetve tudományos testületek.

A KIV Konzultációs Fórum munkáját a hatékonyság érdekében munkacsoportokban végzi.

A BM OKF Kritikus Infrastruktúra Koordinációs Osztályának vezetője tölti be a Polgári Védelmi Munkacsoport elnöki tisztségét, ezzel egyidejűleg – a kritikus infrastruktúrák katasztrófavédelmi szempontból kiemelt szerepére való tekintettel – a BM OKF valamennyi munkacsoportba delegált tagokat. A Polgári Védelmi Munkacsoport első ülését 2011. szeptember 13-án tartották meg.

Az új katasztrófavédelmi törvényben és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott feladatok ellátására, azzal összhangban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon 2012. január 1-jével új, három pillérré épülő – polgári védelem, tűzvédelem,

iparbiztonság – szervezeti struktúra alakult ki. Az új szervezeti felépítésben az országos iparbiztonsági főfelügyelőségen belül kiemelt területként jelentkeznek a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos feladatok ellátása, a potenciális kritikusinfrastruktúra-elemek beazonosítása, valamint a kijelölt elemek hatósági felügyelet alatt tartása. A katasztrófák elleni védekezés egységes szabályairól szóló BM rendelet szabályozza a belügyi szervek kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatos feladatait is. Ennek megfelelően a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendeletben a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Terrorelhárítási Központ feladatainál megjelenik, hogy a BM OKF koordinálásával közreműködik a kritikusinfrastruktúra-védelem horizontális kritériumrendszerének kialakításában, a beazonosítási folyamatban, ezekhez adatot szolgáltat. [8]

## ÖSSZEGRZÉS

A kritikusinfrastruktúra-védelem egységes és hatékony szabályozásának megteremtése érdekében a BM OKF és a BM elkészítette a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló törvénytervezetet, amelynek célja egyrészt a kritikusinfrastruktúra-elemek azonosítása, másrészt pedig a kijelölés megtörténte után a védelem biztosítása. A szabályozás elfogadásával a lakosság alapvető ellátása, a potenciálisan veszélyes tevékenységek környezetében élők védelme is hatékonyabban garantálható. Fokozható általa a lakosság életének és vagyonának biztonsága, a kiemelkedő társadalmi jelentőségű közszolgáltatások folytonossága biztosítható, valamint a meglévő közfeladatok, a közbiztonság hatékonyabban elláthatóak.

## Felhasznált irodalom

- [1] 2112/2004. (V. 7.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól
- [2] Az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló 2008/114/EK Tanácsi Irányelv, Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2008. december 8.
- [3] Critical Infrastructure Protection, in a NATO/EAPC Civil Emergency Planning context, Presentation tool, Civil Protection Committee, 2007. szeptember, p. 25-25.
- [4] Berek Tamás – Pellérdi Rezső: ABV (CBRN) kihívásokra adott válaszlépések az EU-ban 2011. Bolyai Szemle XX. évf. 2. szám, ISSN: 1416-1443, p. 55-72.
- [5] Zöld Könyv a kritikus infrastruktúra védelmének európai programjáról, Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2005. november 17. COM (2005) 576 final
- [6] A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat
- [7] 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
- [8] A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet