

ÚTON AZ EURÓPAI KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK AZONOSÍTÁSA ÉS HATÉKONY VÉDELME FELÉ

Absztrakt

A kritikus infrastruktúrák védelme jelentős kihívás az Európai Unió számára, hiszen Európa fejlett társadalmi és gazdasági rendszereiben az ipari és technológiai gyarapodás nem csak a lakosság jólétét fokozta, hanem a társadalom és a gazdaság szempontjából létfontosságú rendszerek sebezhetőségét is megsokszorozta, miközben a kockázati faktorok szaporodásával és fragmentációjával ugyanezen rendszerek fenyegetettsége önmagában is hatványosan megnőtt. Az erre a kihívásra adandó európai válaszlépéseket számos jogi és politikai szempontnak megfelelően lehet és kell megtenni, és az előttiünk álló munka jelentős. A kritikus infrastruktúra problematikájának egyelőre egyáltalán semmilyen európai intézményi vagy jogi háttere nincs, így az első lépés annak a jogszabálynak az elfogadása lesz, amelynek alapján egyáltalán megállapíthatóvá válik, hogy mi a kritikusság, ennek alapján beazonosítható, hogy mi a kritikus infrastruktúra, s ezen belül is kijelölhető, hogy mi az európai kritikus infrastruktúra.

The protection of critical infrastructures is a serious challenge for the European Union. Indeed, in Europe's well developed social and economic systems, the industrial and technological prosperity not only improved the population's welfare, but at the same time also multiplied the vulnerability of certain socially and economically vital systems. At the same time, the diffusion and fragmentation of risk factors and threats upon these same systems also caused their exposure to grow exponentially. The European reaction to this challenge has to and should be in line with several political and legal requirements, and the job ahead of us is considerable. The issue of critical infrastructures currently has no European institutional or legal background at all. Therefore the first step will be the adoption of the legal instrument which will enable us to define the notion of criticality, thus identify our critical infrastructures, and eventually locate the European critical infrastructures.

Kulcsszavak: *a kritikus infrastruktúra fogalma, terror-fenyegetettség, védelme, az európai létfontosságú infrastruktúra*

¹ Précsényi Zoltán: Európai Parlament, edit.herczog-assistant@europarl.europa.eu

² Solymosi József: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, solymosi.jozsef@zmne.hu

BEVEZETŐ

A kritikus infrastruktúrák veszélyeztetettségének feltérképezése, mérése, értékelése, s a szükséges védelmi intézkedések meghozatala előbb azt feltételezi, hogy a feltérképezéstől az intézkedésig egyetértés legyen abban, mi is az a kritikus infrastruktúra. Míg az infrastruktúra fogalma kellő körültekintés árán kielégítő pontossággal meghatározható, a kritikusság ismérvei sokrétűek, szerteágazóak, tudomány- és iparáganként változnak. Egy infrastruktúra tehát nagyon sok szempontból lehet kritikus, kritikussá minősítéséhez viszont az is elég, ha csak egyetlen egy kritérium szerint az. A kritikus infrastruktúra fogalmának meghatározása ennek megfelelően nem egységes. A legkiforrottabb törvényi vagy hatósági megfogalmazások Észak-Amerikában születtek. Az Egyesült Államok jogrendjében az *USA PATRIOT Act* értelmében kritikus infrastruktúra minden olyan "fizikai vagy virtuális rendszer vagy eszköz, amely annyira létfontosságú az Egyesült Államok számára, hogy bármelyikük működésképtelenné válása vagy megsemmisülése végzetes hatással lehet a közbiztonságra, a nemzeti gazdaság biztonságára, a lakosság egészségére vagy biztonságára, vagy az előbbiekből bármilyen kombinációjára" [1]. A Clinton adminisztráció iránymutatása az Egyesült Államok számára kiemelt fontosságú, azaz "a gazdaság és a kormányzás legalapvetőbb feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen" kritikus infrastruktúrák közé sorolta a távközlést, az energiát, a bank- és pénzügyi szférát, a vízhálózatokat és a segélyszolgáltatásokat [2]. A szomszédos Kanada Közbiztonsági és Polgárvédelmi hatósága, egészen hasonló megfogalmazást³ alkalmazva, tíz szektorra osztja a nemzeti kritikus infrastruktúrákat: Energia, távközlés és kommunikációs technológiák, pénzügy, egészségügy, élelmiszer, víz, közlekedés, biztonság⁴, kormányzás, illetve termelőipar [3].

Az Európai Unió tagállamainak jogrendszereiben a kritikus infrastruktúra fogalma egyelőre nem kapott hasonló meghatározást. Intézményi szinten mindössze két EU tagállamban sikerült olyan közigazgatási hatáskört azonosítani, amely a kritikus infrastruktúrák védelmének feladatkörére utal. Nagy-Britanniában nyilvános forrásból annyiban lehet ilyen irányú kormányzati tevékenységet beazonosítani, amennyiben Kanadával együtt az Egyesült Királyság is részese az Egyesült Államok Nemzeti Infrastruktúravédelmi Központja (NIPC, *National Infrastructure Protection Center*) által koordinált nemzetközi együttműködésnek [4]. Németországban pedig 1990-ben létrejött és 2001. augusztus 1-én önálló intézménnyé lépett elő a Szövetségi Információs Technológiai Biztonsági Hivatal (BSI, *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*), melynek elsősorú feladata az információs technológiák biztonságának fokozása és az ehhez kapcsolódó kutatói és szolgáltatói feladatok ellátása. Ezen intézményen belül működik a német szövetségi állam Kritikus Infrastruktúra Védelmi főosztálya, amely először a 2001. szeptember 11-i események nyomában kezdeményezett alapos szektorális elemzéseket a terrortámadások megelőzése végett [5], s azóta kiemelt hangsúlyt fektet a biometrikus személyazonosító eszközök fejlesztésére és alkalmazására is [6]. Ez az intézmény komoly szerepet vállal a németországi "kommunikációs technológia-függő kritikus infrastruktúrák védelméről szóló nemzeti terv" kidolgozásában, s munkálatai során a kritikus infrastruktúrákat a következőkben határozta meg: *Azok a közösség számára létfontosságú szervezetek és létesítmények, amelyeknek működésképtelenné válása a lakosság széles csoportjait veszélyeztetné, ellátási zavarokkal vagy egyéb súlyos következményekkel, illetve amelyek állandó és zavarmentes rendelkezésre*

³ Kanadában kritikus infrastruktúra minden olyan fizikai és távközlés-technológiai létesítmény, hálózat, szolgáltatás vagy eszköz, melynek üzemzavara vagy megsemmisülése komoly következményekkel sújtaná az egészséget, a biztonságot, a kanadaiak gazdasági jólétét vagy a kanadai kormányzás effektív működését.

⁴ Tételesen vegyi, biológiai, sugárvédelmi és nukleáris biztonság, veszélyes anyagok, életmentő szolgálatok, egyéb segélyszolgálatok, valamint gátak.

állása az állam és a gazdaság működéséhez nélkülözhetetlen. A BSI ez alá a meghatározás alá sorolja a távközlési és információs technológiákat, az energiát, a pénzügyi és biztosítási rendszereket, a közlekedési hálózatokat, az egészségügyi szolgáltatást, a segélyszolgálatokat, valamint a közintézményeket és a közigazgatást. A szektorális elemzések alapján a következőkben állapítja meg a kritikus infrastruktúrák védelméhez ellátandó horizontális feladatköröket: megelőzés, következmény-minimalizálás, fenyegetettség korai felismerése, súlyos csapások konténmentje és hatásaik korlátozása, a súlyos rendellenességekhez vezető technikai okok és körülmények kiszűrése [7].

Az Európai Unióban tehát a kritikus infrastruktúrák problematikája új keletű és sajátos: Szemben az uniós jogi és intézményi rendszer legtöbb elemével, itt nem lehet tagállami gyakorlatokra és tapasztalatokra alapozni az európai lépéseket, és a kezdeti döntéseket úgy kell meghozni, hogy sem az alapszerződésekben, sem a másodlagos szabályokban egyelőre nincs jogalapjuk. Márpedig a 2004. június 18-19-i brüsszeli Európai Tanácson a Huszonötök állam- és kormányfői felkérték az Európai Unió Bizottságát és Tanácsát, hogy térképezzék fel a tagállamok lehetőségeit és képességeit a minden nemű terrortámadások megelőzésére, illetve azok következményeinek kezelésére, valamint felszólították a Miniszterek Tanácsát, hogy dolgozzon ki és fogadjon el egy átfogó stratégiát a kritikus infrastruktúrák védelmére [8]. A Miniszterek Tanácsa rohamlépésben tett eleget a kérésnek, és hat hónappal később két dokumentumot fogadott el: Egyrészt "a terrortámadások megelőzése, felkészültség és válaszadás" című konklúziókat, másrészt "a terrorfenyegetések és -támadások következményeivel kapcsolatos EU szolidaritási programot", melyek alapján a 2004. december 16-17-i brüsszeli állam- és kormányfői csúcstalálkozó felszólította az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki javaslatot egy Kritikus Infrastruktúra Védelmi Európai Programra [9].

Az Európai Bizottság a 2005 novemberében közzétett Zöld Könyve⁵ nyomán lefolytatott konzultáció alapján 2006. december 12-én irányelv-javaslatot terjesztett a Miniszterek Tanácsa elé *az európai létfontosságú infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről*⁶. Ez a javaslat az első jogi lépés, amellyel Európa elindul a kritikus infrastruktúrák összehangolt védelmének irányába. A jelen közlemény szerzői megpróbálják felvázolni az Európai Bizottság által vizionált kritikus infrastruktúra-azonosítási rendszer főbb elemeit és ismertetik a jogszabály elfogadásához vezető eljárást.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL JAVASOLT EURÓPAI KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA-AZONOSÍTÁSI RENDSZER

Az európai jogban sokat hivatkozott szubszidiaritási elv szerint az Unióban minden intézkedést azon a szinten kell meghozni, amelyiken a leghatékonyabban biztosítható a kívánt hatás elérése. Tömören ez annyit jelent, hogy a szóban forgó kihívásokra tagállami vagy uniós jellegűtől függően tagállami vagy uniós szintű válaszokat kell adni. Az Unió demokratikus és polgár-közeli arculatának erősítését, valamint a különböző közigazgatási hierarchiaszintek saját hatásköreinek megóvását szolgáló elv egy olyan megkerülhetetlen pillére az európai jogrendnek, amely szigorúan behatárolja az Unió cselekvési jogát: Európai szintű döntést csak olyan kérdésben lehet hozni, amely jogi⁷ vagy gyakorlati⁸ okból tagállami szinten nem

⁵ Európai Bizottság, *Zöld Könyv egy Kritikus Infrastruktúra Védelmi Európai Programról*, COM(2005) 576, 2005. november 17.

⁶ Európai Bizottság, COM(2006)787, 2006. december 12.

⁷ Az alapszerződések által az Unió kizárólagos hatáskörébe sorolt kérdések.

megválaszolható. Márpedig a kritikus infrastruktúrák védelmének európai koordinálása éppen ekörül artikulálódik: Milyen alapon lehet európai szintűre emelni olyan intézkedéseket, amelyeknek európai jogalapjuk nincs, és amelyek természetüknél fogva a nemzetvédelemhez, azaz a tagállamok saját hatáskörébe tartoznak?

Az európai állam- és kormányfők politikai utasítása legfőljebb felhívás, egyhangúan elfogadott alapszerződés-módosítással felérő jogalapot azonban semmiképp nem képez. A Bizottság javaslatában éppen ezért folyamodik a szubszidiaritási elvhez: Azokra az esetekre korlátozza az európai intézkedést, ahol az érintett érdekek túlmutatnak egyetlen tagállamon. Ezekben az esetekben a szubszidiaritás elve szerint a szupranacionális érdek szupranacionális intézkedést kíván. Kizárólag azokról az esetekről van tehát szó, amelyekben egy adott kritikus infrastruktúra tagállami szintű védelme nem lenne elegendő az érintett európai érdekek megóvására. Az uniós irányelv-tervezet létrehozza az "európai kritikus infrastruktúra" fogalmát, és operatív szinten kizárólag az ilyen minősítés alá eső létesítmények védelmére szorítkozik.

Az európai kritikus infrastruktúrák fogalma

A Bizottság nem csupán mellőzi az infrastruktúra fogalmának meghatározását, hanem meglehetősen pontatlanul definiálja a kritikusság, avagy a létfontosság fogalmát is. Az Európai Bizottság megfogalmazásában "létfontosságú infrastruktúrák" az *"olyan eszközök, vagy azok részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, ideértve az ellátási láncot, az egészségügyet, a biztonságot, valamint az emberek gazdasági és társadalmi jólétét is"*. A meghatározás gyenge pontjai közt említendő, hogy a "társadalmi feladat" és az "ellátási lánc" fogalmak, illetve azok rendeltetése is tisztázatlan marad. Mi több, az angol nyelvű változatban szereplő meghatározás talán ennél is ködösebb, mikor a *"critical societal function"* kifejezést alkalmazza, hiszen a *"function"* (funkció) fogalma jóformán valamennyi tudományágban szélesebb kört takar, mint a "feladat" fogalma. Magyarán nem kerültünk közelebb ahhoz, hogy tudjuk, mitől kritikus egy infrastruktúra, de még azt sem lehet megállapítani, hogy milyen szemszögből kell az infrastruktúrának kritikusságnak lennie ahhoz, hogy az irányelv értelmében annak is minősüljön. Mindazonáltal szemléltető jellegű lehet az irányelv I. sz. melléklete, mely egyelőre tizenegy kritikus infrastruktúrális ágazatot nevez meg, s ezeket további huszonkilenc alágazatra bontja⁹ (I. melléklet). Bár a tételes lista kifejezetten a benne felsorolt ágazatokra és alágazatokra korlátozza az irányelv hatályát, a listát a jogszabály elfogadása előtt a Tanács, hatályba lépése után pedig a tárgyi hatály korlátai között a végrehajtással megbízott szakbizottság is módosíthatja, tehát tartalma, bár kizárólagos, semmiképp nem végleges. Mi több, mivel az irányelv előírja a kritikusság megállapításához szükséges, további, részletes kritériumok kidolgozását, a jogszabály saját szerkezetéből következik, hogy a listába sorolt ágazatokhoz tartozás önmagában nem mérvadó az infrastruktúra kritikusságát illetően, akármilyen egyszerű kritérium is lenne ez.

Az európaiság ismérve - minthogy jól bejártott uniós jogi fogalomról van szó -, pontosabban körülírható. "Európai" minősítést kap minden *olyan létfontosságú infrastruktúra, amelynek megzavarása vagy megsemmisítése két vagy több tagállamot is jelentősen érintene, illetve csak egyetlen tagállamot érintene, de a létfontosságú infrastruktúra egy másik tagállamban van. Ide tartoznak azok a hatások is, amelyek az egyéb típusú infrastruktúrákkal*

⁸ Az adott kérdés rendezése több mint egy tagállamot érint.

⁹ Javaslatának indoklásában az Európai Bizottság felsorolja a tizenegy ágazatban hatályos harmincegy európai jogszabályt is, melyek rendelkezései hasznos, ám nem mérvadó módon segíthetik majd az ágazatokra és alágazatokra vonatkozó kritikussági kritériumok kidolgozását.

fennálló, ágazatokon átnyúló szoros kapcsolatokból erednek. Ha már valamiről sikerült megállapítani, hogy kritikus infrastruktúra, akkor ezen definíció szerint kellő biztonsággal megállapítható, hogy a kritikusság közvetlenül vagy áttételesen európai méretet ölt-e. Miként történik azonban maga az azonosítás?

Az európai kritikus infrastruktúrák azonosítása

Az európai kritikus infrastruktúra az infrastruktúra fogalmát a kritikusság és az európaiság ismérveivel ötvözi. Ez három halmaz meghatározását, összevetését és közös metszetük azonosítását feltételezi. Ha nagyvonalúan hanyagoljuk is az infrastruktúra fogalmának kutatását, és elfogadunk egy általánosan elterjedt és bevált definíciót¹⁰ [10], akkor is azonosítani kell még közöttük azokat, amelyek kritikusak, az utóbbiak között pedig azokat, amelyek európaiak. Ennek a többrétűségnek megfelelően az Európai Bizottság által javasolt azonosítási eljárás több lépcsős. Első lépcsőben az Európai Bizottság egy tagállami szakértőkből álló szakbizottság előterjesztése alapján, ún. komitológiai eljárás keretében meghatározza a kritikusság horizontális és szektoriális kritériumait. Második lépcsőben az így meghatározott kritériumok szerint és az irányelv értelmében rögzített ágazati prioritások szerint minden tagállam saját hatáskörben azonosítja a területén található kritikus infrastruktúrákat, valamint azokat a más tagállamokban található létesítményeket, amelyek meghibásodása vagy megsemmisülése őket érintené. Harmadik lépcsőben az Európai Bizottság az így összeállított tagállami listákon kijelöli az európai kritikus infrastruktúrákat, s ez után következhetnek maguk a védelmi intézkedések.

A horizontális kritériumok meghatározására az irányelv hatályba lépését követő egy évben kell sort keríteni, az ágazati kritériumokat pedig fokozatosan, a Bizottság által évente meghatározott prioritások sorrendje szerint kell kidolgozni. Ez a hosszú és nehezen előrelátható folyamat mindazonáltal alkalmat biztosít majd a kritikusság fentebb említett meghatározásának pontosítására. Egyelőre a bizottsági javaslat a kritikus infrastruktúrákat érő csapások következményeinek "súlyosságát" szemléltető meghatározásában csak tág iránymutatásokat fogalmaz meg, amelyek valószínűleg befolyásolják, irányítják majd a pontos kritériumok definiálását. Az így meghatározott hat csapásirány a társadalmi (lakossági) hatás, a gazdasági hatás, a környezeti hatás, a politikai hatás, a pszichológiai hatás, valamint a közegészségügyi következmények. Alapvetően tehát egyelőre mindössze annyit lehet megállapítani, hogy a kritikusság európai ismérve, mely megfogalmazásában sok kifejezést és fordulatot kölcsönöz az észak-amerikai precedensektől, alapvetően lakosság- és ember-centrikus, s ezáltal inkább a kanadai példához közelít, mintsem az Egyesült Államok gazdaság- és kormányzat-centrikus szemléletéhez. Ugyanakkor az Európai Bizottság javaslata, bár jóllehet, széles körű konzultáción alapszik, mégis egyoldalú adminisztratív előterjesztés, mely semmiképp nem garantálja, hogy a Tanácsban egyhangúan döntő tagállamok is készek lesznek fenntartások nélkül jogi normává formálni ezt a megközelítést, és még kevesebb bizonyossággal vetíti elő, hogy a horizontális és ágazati kritériumok megállapításáért felelős szakértői testület milyen súlyozással fogja számbavenni a felsorolt hatáskategóriákat, illetve milyen egyéb feltételek és követelmények szerint fog dolgozni.

A szakbizottság által összeállított kritériumrendszerek alapján a tagállamok mindig naprakész információval látják el a Bizottságot a területükön található, vagy arra potenciálisan súlyos befolyással bíró, más tagállamban található infrastruktúrákról. A kritikusság

¹⁰ "Fizikai létesítmények (utak, repülőterek, közművek, távközlési rendszerek, vízhálózatok és hulladékelhelyező rendszerek, stb.), illetve az ezen a létesítmények alapján folytatott tevékenységek (vízellátás, szennyvízelvezetés, közlekedés, energia, stb.)."

megállapítása tehát tagállami feladatkörben marad, és noha a kritériumok egységesek lesznek, azok értelmezése és eseti alkalmazása akár tagállamról tagállamra is változhat, ami nem csak politikai nézeteltérések és viták lehetőségét sejteti, hanem akár bonyolult jogi és diplomáciai helyzeteket is szülhet, például abban az esetben, ha egy tagállam saját maga számára kritikusnak minősít egy másik tagállamban található létesítményt, amelyet ez másik a tagállam a saját területén nem minősített annak. Ez egy szélsőséges és elméleti eset, amely azonban a nemzetbiztonság területén a szuverenitásukhoz ragaszkodó tagállamok számára elegendő politikai indíték lehetne arra, hogy az Unió és a Bizottság beavatkozási és intézkedési jogát számottevően korlátozzák az irányelv elfogadásakor. Mindenesetre annyi bizonyos: ha sikerül is ezt az irányelvet elfogadni, és ha még sikerül is közös kritériumokat kidolgozni, akkor sem lesz garantálható Európában a kritikusság egységes megítélése.

A harmadik lépésben szintén komitológiai eljárás keretében a fentebb már említett szakbizottság megállapítja, hogy melyek azok a tagállamok által beazonosított kritikus infrastruktúrák, amelyek európainak minősülnek, s ez által az irányelvben előrevetített európai védelmi előírások és intézkedések hatálya alá kerülnek. Figyelemre méltó, hogy a bizottsági javaslat nem a kritikusság, hanem az európaiság ismérének meghatározásába sorolta az interdiszciplinaritás kritériumát¹¹. Ez annyit jelent, hogy nem a tagállamok, hanem az Európai Bizottság mellett működő komitológiai szakbizottság feladata lesz annak vizsgálata, hogy egy adott infrastruktúra milyen természetű és mértékű funkcionális kapcsolatban áll más infrastruktúrákkal, s az ebben a kapcsolatban rejlő kockázati faktorok mennyiben erősítik az adott infrastruktúra "európai kritikusságát". Ez kisebb logikai bukfencknek tűnhet a gondolatmenetben, hiszen az ilyen jellegű, áttételes hatások lehetősége nem annyira az infrastruktúra európaiságát, mint sokkal inkább annak kritikusságát fokozza. Úgy tűnhet tehát, hogy az interdiszciplinaritás vizsgálatát és értékelését logikusabb lett volna a tagállamok feladatkörébe sorolni. A javaslat azonban egyáltalán nem zárja ki, hogy a tagállamok a belső kritikusság megállapításához figyelembe vegyék és beszámítsák az infrastruktúrát érő csapás potenciális közvetett belső hatásait, pusztán arra az esetre tesz külön utalást, amelyben például egy infrastruktúra meghibásodásának közvetlen hatásai arra az egy tagállamra korlátozódnak, ahol a létesítmény található, közvetett hatásai azonban túlmutatnak az ország határain, s ez által a kritikusság is európai szintűvé emelkedik.

Összegzésében tehát az európai kritikus infrastruktúrák azonosítása egy hosszadalmas és bonyolult eljárásnak ígérkezik (lásd a II. mellékletben foglalt folyamatábrát), melynek kimenetelét sem időben, sem tartalomban nem lehet kiszámítani. Ennek a sok ismeretlenes egyenetlekből álló rendszernek az első számú, mindent meghatározó ismeretlene maga az irányelv Tanács által való elfogadása.

AZ IRÁNYELV ELFOGADÁSI ELJÁRÁSA

Tekintettel a fent ismertetett nehézségre, miszerint a kritikus infrastruktúrák problematikájának nincs az európai jogban sem alapja, sem hagyománya, alapvetően egyetlen lehetőség van az irányelv elfogadására, ez pedig az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés 308-as cikkelye, mely így rendelkezik:

¹¹ Emlékeztetőül európainak minősül minden "olyan létfonosságú infrastruktúra, amelynek megzavarása vagy megsemmisítése két vagy több tagállamot is jelentősen érintene, illetve csak egyetlen tagállamot érintene, de a létfonosságú infrastruktúra egy másik tagállamban van. Ide tartoznak azok a hatások is, amelyek az egyéb típusú infrastruktúrákkal fennálló, ágazatokon átnyúló szoros kapcsolatokról erednek."

"Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket."

Az Európai Bizottság ezt a cikkelyt jelölte meg javaslata jogalapjaként. A "Közösség valamely célkitűzése" jelen esetben az európai kritikus infrastruktúrák védelme, ezt az Európai Tanács politikai szándéknyilatkozata fogalmazta meg. A "közös piac működése során" szükségesnek bizonyult közösségi fellépés pedig az európai kritikus infrastruktúrák azonosítása és operatív védelmük egységes javítása, magyarul az irányelv megalkotása. Kérdéses, hogy ez az intézkedés önmagában mennyire köthető a belső piac működéséhez, akár okozati, akár következményi szempontból, hiszen a kritikus infrastruktúrákat fenyegető veszélyek alapvetően nem a belső piac működéséből erednek, és kritikusságuk, illetve európaiságuk kritériumai sem piaci alapúak. A szuverén tagállamok azonban kellő szabadságot élveznek ahhoz, hogy a biztonságpolitikai prioritások és az uniós jog nyújtotta eljárási lehetőségek tangensén egyensúlyozva a 308-as cikkely jogalapján hozzanak döntést. Mi több, el kell ismerni, hogy sok tekintetben a közös piac működése másodlagos kockázati forrásként fokozhatja egy-egy infrastruktúra veszélyeztetettségét, míg ugyanígy az infrastruktúra fokozottan kritikussá válik a közös piac működésére is¹², tehát a jogalap alkalmazása némi jóindulattal még jogi szempontból is védhető.

A 308-as cikkely alkalmazásának azonban sokkal gyakorlatibb, eljárási következményei vannak. Minthogy alapvetően európai jogalap nemlétezésének esetére tervezett hiánypótló rendelkezésről van szó, amely ráadásul arra is szolgál, hogy a szükséges mértékben bővíteni lehessen az Unió és intézményei hatáskörét, érthető, hogy a rendelkezés - ha a nemzeti ratifikációt nem is - legalább minden tagállamnak az egyhangú hozzájárulását követeli meg, s az Európai Parlamentnek csupán véleményező hatáskört ad. A Parlament, amely az Unió demokratikus intézményeként mindig igyekszik saját politikai hatáskörét és befolyását bővíteni és erősíteni, általában nem veszi jó néven beavatkozási lehetőségeinek ily módon való korlátozását és kizárását, különösen mivel számos esetben érezhette úgy, hogy a 308-as cikkely alkalmazásának burkolt indítéka éppen a Parlament társtörvényhozói hatáskörének megkerülése és a demokratikus kontrollt jelentő, három olvasatos együtdöntési eljárás rövidre zárása¹³ [11]. A kritikus infrastruktúrák esetében jóllehet, tényleg valós cél az irányelv minél gyorsabb elfogadása, s e tekintetben kétségtelen, hogy a pusztán tanácsi eljárás lehet a leghatékonyabb, vagy legalábbis a legrövidebb, ám ebben a konkrét helyzetben a 308-as cikkely más szempontból is indokolt, hiszen valóban nincs az intézkedésnek más jogalapja, tartalmát nézve pedig a szigorúan tagállami és tanácsi hatáskörbe tartozó védelempolitikához kapcsolódik. Így az Európai Parlament, noha minden valószínűséggel javasolni fogja valamely más eljárási forma alkalmazását¹⁴, alapvetően mégis csak egy konzultatív véleményt

¹² Különösen a belső piaci szabályok értelmében kötelezően összekapcsolandó hálózati rendszerek esetében, mint az energia, a távközlés vagy az európai piacon belső határokat nem vagy alig ismerő élelmiszerfeldolgozási és -forgalmazási hálózatok esetében, ahol a belső piac kiteljesedésével egyenes arányban nő a tagállami hálózatok és infrastruktúrák egymásra utaltsága.

¹³ A 308-as cikkely többé-kevésbé jogos alkalmazásáról számos jogi és statisztikai tanulmány készült, melyek alapvetően alátámasztják a Parlament sérelmeit.

¹⁴ Tekintettel arra, hogy az irányelv konkrét, egységes intézkedéseket is előír majd az európai kritikus infrastruktúráknak minősített létesítmények védelmére, valószínűsíthető, hogy a Parlament kezdeményezi a belső piaci jogharmonizációs eszközök jogalapjának, azaz az EK szerződés 95. cikkelyének alkalmazását, amely parlamenti együtdöntést és tanácsi minősített többséget ír elő, ám tekintettel az ügy elsődlegesen biztonságpolitikai jellegére, a piaci alapú érvelés nem igazán védhető.

fog alkotni, melyet a tagállamok kormányainak képviselőiből álló Tanács szabadon vehet figyelembe.

A Tanács egyhangú döntésének követelménye elsősorban azt jelenti, hogy minden egyes tagállam gyakorlatilag vétőjoggal rendelkezik. Márpedig ilyen esetben kizárólag olyan jogszabály kerülhet elfogadásra, amely minden rendelkezése valamennyi tagállam számára elfogadható. Ez a valódi magyarázat arra, hogy az Európai Bizottság miért fogalmazott oly pontatlanul például a kritikusság fogalmának meghatározásakor, és miért javasolta a konkrét kritériumok komitológiai úton való, végrehajtó intézkedés jellegű definiálását. Ha a tagállamoknak most a Tanácsban miniszteri szinten kellene teljes egyetértést elérniük, nagyon valószínű, hogy a létfontosságot, a kritikusságot egyáltalán nem lehetne európai szinten pontosan megfogalmazni. Ugyanez tartalmilag és eljárásilag sokkal könnyebbnek tűnik, amennyiben a Tanács egyhangúlag egy végrehajtási hatáskörrel felruházott szakértői testületet bíz meg a horizontális és ágazati kritériumok rögzítésével, s ezeket a tagállamok a szakbizottságon belül az Európai Bizottság javaslatára konszenzusos alapon fogadják el. Külső szemlélők számára gyakran tűnik felesleges és végletekig gyér hatékonyságú döntéshozatali formának a komitológia, s a brüsszeli adminisztratív gépezet működését valóban átláthatatlanabbá és bonyolultabbá is teszi a jogszabályok és az általuk létrehozott szakbizottságok szaporodása, ám a kritikus infrastruktúrák példája kiválóan szemlélteti: A jelenlegi intézményi keretek között és a jelenlegi politikai környezetben az egyetlen alternatíva a nem cselekvés lenne. Márpedig a Tanácsban megvan a politikai egyetértés a tekintetben, hogy valamilyen lépésre szükség van az európai kritikus infrastruktúrák jobb védelméért, így valószínűsíthető, hogy a tagállamok képesek lesznek megállapodni egy átfogó, politikai indíttatású, árnyaltan megfogalmazott és rugalmasan értelmezhető jogi keretszabályozásban, amellyel legalább egy következő, operatív, szakértői szintre utalhatják a kritikus infrastruktúrák feltérképezésének Európában mindmáig rendezetlen és harmonizálatlan feladatát.

Szemben az észak-amerikai példákkal, ahol létezik egy központi szövetségi kormány szerv, amely egyoldalúan meghozhat bármilyen szabályt bármilyen területen, az Európai Unió a mai napig egy nemzetközi szervezet maradt, amelynek mindenek előtt, így saját politikai céljai megvalósítása előtt is, szigorúan tartania kell magát a tagjai által ráruházott jogokhoz és hatáskörökhöz, és mindenkor tiszteletben kell tartania valamennyi tagállamának szuverenitását. Amennyiben a tagállamok szuverén módon és egyhangúan úgy döntenek, hogy az Unióra és annak Bizottságára bízzák az európai kritikus infrastruktúrák azonosításának és védelmének feladatát, akkor létrejön az ehhez szükséges európai hatáskör. Ennek megvalósítása jelenleg csakis a bizottsági irányelv-tervezet elfogadása révén lehetséges.

2007. január 31-én az Európai Parlamentben a Tanács soros elnökségét betöltő német kormány üdvözölte a bizottsági javaslatot, és arról adott tájékoztatást, hogy a Tanácsban állandó képviselői (nagyköveti) szinten, illetve a tagállami kormányokban szakértői szinten megkezdődött a javaslat érdembeli elemzése, így a COREPER¹⁵-en és a Tanácsban hamarosan neki lehet látni az irányelv elfogadásához vezető tárgyalásoknak. A német elnökség máris jelezte, hogy a tagállamok számos fenntartásokat fogalmaztak meg a szövegtervezettel kapcsolatban, így minden bizonnyal arra kell számítani, hogy a végleges szöveg még számottevően változik, mielőtt elfogadhatóvá válik mindenki számára. Ugyanakkor Jürgen Merz német belügyminiszter leszögezte: A német elnökség gyorsan le

¹⁵ A COREPER (fr. *Comité des Représentants permanents*) az állandó képviselők bizottsága, mely az európai Miniszterek Tanácsának gyakorlati előkészítő munkacsoportja.

szeretné zárni a tárgyalásokat és legkésőbb 2007 júniusának végéig el szeretné fogadtatni az irányelvet, hogy az operatív munka mielőbb kezdetét vehesse. A politikai elszántság tehát továbbra sem megkérdőjelezhető, s így a meghatározó ismeretlen abban rejlik, hogy mely tagállamok milyen stratégiai érdekek mentén milyen mértékben lesznek hajlandók szuverén hatáskörükből egy újabb szeletet beadni az európai közösbe.

ÖSSZEGEZETT MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Európai Bizottság COM(2006)787 javaslata az európai kritikus infrastruktúrák kijelölése végett egy olyan komplex adminisztratív rendszert helyez kilátásba, amely az európai intézményi háttér és jogi alap teljes hiánya ellenére, valamint a tagállamok nemzetbiztonsági szuverenitásának lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartása mellett igyekszik megteremteni azokat az eszközöket, amelyekkel hatékonyabban fel lehet ismerni és ki lehet védeni egyes, Európa területére irányuló fenyegetéseket. A belső piaci integráció előrehaladta, a távközlési technológiák exponenciális terjedése, valamint a fenyegetettség és kockázati faktorok jóformán lemodellezhetetlen és nyomon követhetetlen fragmentációja miatt az európai kritikus infrastruktúrák minden korábinál több és nagyobb, szinte naponta súlyosbodó kockázatoknak vannak kitéve. Ezekre a kihívásokra életbevágóan fontos mielőbb reagálni, ám Európában az Unió nemzetközi szervezeti jellege, a tagállamok magas és növekvő száma, valamint a demokratikus társadalmi és politikai elvárások miatt a reakcióidő egyre hosszabb, a lehetséges reaktív intézkedések pedig egyre bonyolultabbak. Egy mérsékelt optimista számítás szerint Európa és tagállamai 2012 körül, azaz közel tizenöt évvel a Clinton adminisztráció után, több mint tíz évvel a 2001. szeptember 11-i terrortámadások után, és nyolc évvel az Európai Tanács első politikai állásfoglalása után lesznek képesek összeállítani azokat a listákat, amelyekből nagymértékben kiderül, mi is az a kritikus infrastruktúra, s azon belül mi minősül európai kritikus infrastruktúrának. Geoffrey van Orden brit konzervatív európai parlamenti képviselő 2007. január 31-én az EP bel- és igazságügyi bizottságának és a NATO parlamenti közgyűlésének közös brüsszeli ülésén cinikusan úgy fogalmazott: "Egyetlen reményem, hogy az európai kritikus infrastruktúrákra leselkedő terroristák elriadnak majd a komitológiai eljárástól." Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy az Európai Unió és annak Bizottsága csak annyiban és csak úgy intézkedhet, amennyiben és ahogy a tagállamok erre felhatalmazták, azaz a kritikus infrastruktúrák tekintetében jelenleg - és a javaslat elfogadásáig - sehogy. Ehhez képest már a javaslat léte is előrelépésnek számít.

Jelen közlemény szerzői a maguk részéről – ha mégoly szerény mértékben is – ugyancsak hozzá kívánnak járulni a létfontosságú infrastruktúra hatékony védelmének kialakításához, nevezetesen azzal, hogy a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Katonai Műszaki Doktori Iskola Környezetbiztonság és katasztrófavédelem tudomány szakán 2007. évre meghirdetett alábbi PhD kutatási téma kidolgozására pályáznak: „A kritikus infrastruktúra, különösen a veszélyes ipari létesítmények biztonságának növelését szolgáló eljárás- és eszközrendszerek kutatása-fejlesztése” (Témavezető: Dr. Solymosi József, DSc.) [12].

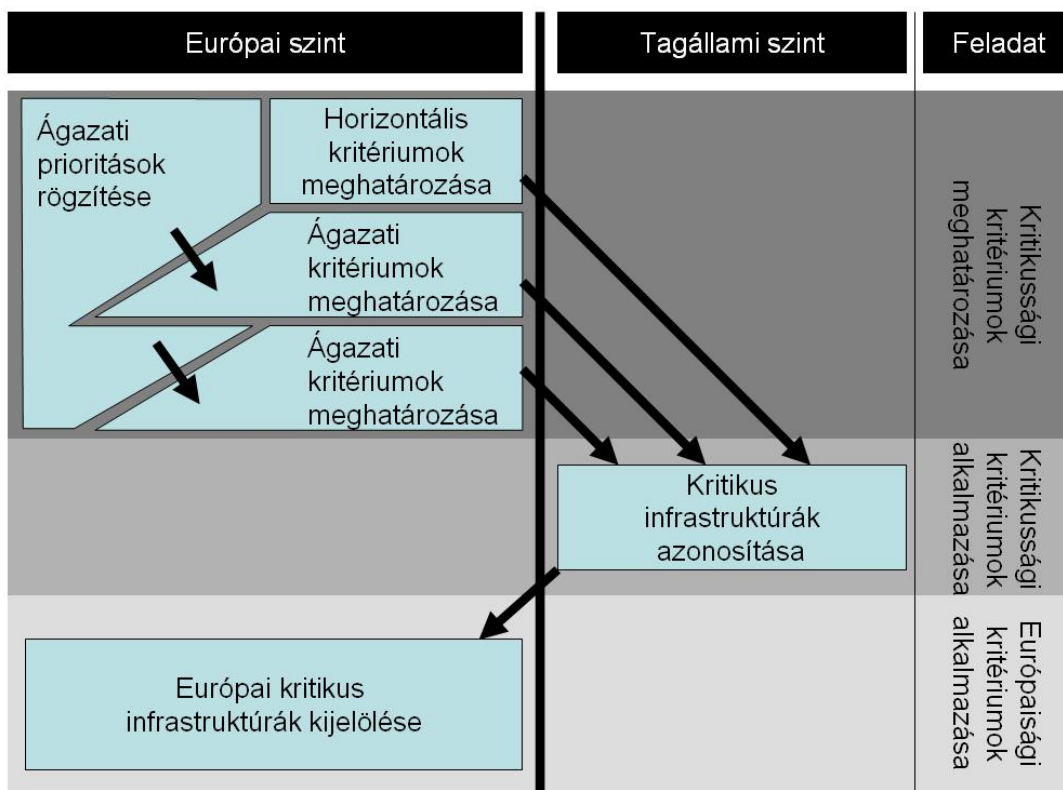
FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Egyesült Államok, *Uniting and Strengthening America, by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, 2001-es 107-56-os törvény, 1016-os szekció, más nevén a *Kritikus Infrastruktúrák Védelméről szóló 2001-es törvény*
- [2] Az Egyesült Államok elnökének 1998.05.22-i, PDD/NSC-63 számú iránymutatása a Kritikus Infrastruktúrák Védelméről
- [3] Kanadai Közbiztonsági és Polgárvédelmi hatóság, on-line tájékoztató a kritikus infrastruktúrákról: <http://www.psepc.gc.ca/prg/em/nciap/about-en.asp>, 2007.02.08.
- [4] Egyesült Államok, Központi Számveteli Hivatal, *Kritikus Infrastruktúra Védelem, számottevő belföldi biztonsági kihívásokkal kell szembenézni*, GAO-02-918T, 2002.06.09, pp. 41-42, forrás: <http://www.gao.gov/new.items/d02918t.pdf>, 2007.02.09.
- [5] Német Szövetségi Köztársaság, Szövetségi Információs Technológiai Biztonsági Hivatal, <http://www.bsi.bund.de/english/history.htm>, 2007.02.08.
- [6] Német Szövetségi Köztársaság, Szövetségi Információs Technológiai Biztonsági Hivatal, *2005-ös éves jelentés*, angol nyelvű szerzői kiadás, 2006. augusztus, pp. 49-53.
- [7] Német Szövetségi Köztársaság, Szövetségi Információs Technológiai Biztonsági Hivatal, *2003-as éves jelentés*, angol nyelvű szerzői kiadás, 2004. március, pp. 67-69.
- [8] Európai Unió Tanácsa, az Elnökség konklúziói a 2004. június 18-19-i brüsszeli csúcstalálkozó nyomán, 10679/2/04 REV2, 2004. június 19., 19-es pont.
- [9] Európai Unió Tanácsa, az Elnökség konklúziói a 2004. december 16-17-i brüsszeli csúcstalálkozó nyomán, 16238/1/04 REV1, 2005. február 1., 28-as pont.
- [10] Svéd Nemzetközi Együttműködési és Fejlesztési Ügynökség (Sida), *Promoting Sustainable Livelihoods*, 1996, Stockholm.
- [11] L. Hjelm-Wallén, *The Residual Competence: Basic Statistics on Legislation with a Legal Basis in Article 308 EC*, Európai Konvent, WG V - WD 19, 2002. szeptember 3., elérhető: <http://european-convention.eu.int/docs/wd5/2319.pdf>, 2007.02.13.
- [12] Doktori felvételi tájékoztató 2007., Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, http://www.zmne.hu/tkkk/tudtev/phd_taj_07.doc, 2007.02.13.

A létfontosságú infrastrukturális ágazatok listája

Ágazat	Alágazat
I. Energia	1. Olaj- és gáztermelés, finomítás, feldolgozás, tárolás és vezetékes elosztás 2. Villamosenergia-termelés és -továbbítás
II. Nukleáris ipar	3. Nukleáris anyagok előállítása és tárolása/feldolgozása
III. Információs és kommunikációs technológiák (IKT)	4. Információs rendszerek és hálózatok védelme 5. Eszköz-, automatikai és ellenőrzési rendszerek (SCADA stb.) 6. Internet 7. Vezetékes távközlési szolgáltatások 8. Mobil távközlési szolgáltatások 9. Rádiós távközlés és navigáció 10. Műholdas távközlés 11. Műsorszórás
IV. Víz	12. Ivóvíz-szolgáltatás 13. vízminőség-ellenőrzés 14. A vízmennyiség figyelemmel kísérése és ellenőrzése
V. Élelmiszer	15. Élelmiszer-ellátás és élelmiszer-biztonság
VI. Egészségügy	16. Orvosi és kórházi ellátás 17. Gyógyszerek, szérumok és oltóanyagok 18. Biológiai laboratóriumok és biológiai hatóanyagok
VII. Pénzügy	19. Fizetési, valamint értékpapírkli ring- és elszámolási infrastruktúrák és rendszerek 20. Szabályozott piacok
VIII. Közlekedés	21. Közúti közlekedés 22. Vasúti közlekedés 23. Légi közlekedés 24. Belvízi közlekedés 25. Óceáni és rövid távú tengeri hajózás
IX. Vegyipar	26. Vegyi anyagok előállítása és tárolása/feldolgozása 27. Veszélyes (vegyi) anyagok vezetékes elvezetése
X. Világűr	28. Világűr
XI. Kutatóberendezések	29. Kutatóberendezések

I. melléklet: A létfontosságú infrastrukturális ágazatok listája az Európai Bizottság
COM (2006)787 sz. előterjesztése szerint



II. melléklet: az európai kritikus infrastruktúrák azonosításának folyamatábrája