



TERRORELHÁRÍTÁSI KÖZPONT

1101 Budapest, Zách u. 4.

dr. Pocskai Ákos

Gondolatok a kritikus infrastruktúrák terrortámadással szembeni védelmének szabályozásáról

Abstract

This study tackles just a section of Hungarian critical infrastructure protection and wishes to contribute to increasing security against terrorist threats endangering infrastructures. These are prerequisites for the functioning of the key services, the economy, the government and public administration. The study concludes that the protection of critical infrastructure against terrorism requires specific criteria, procedures and means of action.

Bevezetés

A kritikus infrastruktúrák kielégítő működése alapfeltétele a jelenlegi társadalmi, gazdasági, állami, politikai berendezkedésünk és a lakosság jelenlegi életszínvonala fenntartásának, a kiegyensúlyozott fejlődés biztosításának. Ezen infrastruktúra-elemek, szolgáltatások egymással szoros kapcsolatban, kölcsönös függőségi viszonyban állnak, az egyes elemek működőképessége közvetve vagy közvetetten függ a többi infrastruktúra üzemelésétől. A fentiekre figyelemmel e kiemelt jelentőségű intézményeket célszerű minden veszélyeztető körülménytől megóvni. E körülmények lehetnek szándékos emberi magatartások, terrorcselekmények, szabotázsok, gondatlan emberi magatartásból, vagy technológiai hibákból eredő veszélyek, valamint környezeti katasztrófák okozta zavarok. Jelen cikk keretében ezen infrastruktúrák ellen tervezett, megkísérelt, vagy elkövetett terrorcselekmények megelőzése, illetve elhárítása szervezeti és jogi kérdéseit elemzem, azzal a céllal, hogy az segítséget nyújtson a kritikus infrastruktúra-védelemre vonatkozó szabályozás előkészítéséhez.

A kritikus infrastruktúrák védelmének szükségességével először az Amerikai Egyesült Államokban kezdtek el foglalkozni a XX. század második felében. A program eleinte a

természeti, környezeti, és technológiai veszélyekre koncentrált, majd a terrorfenyegetettség erősödésével a biztonságpolitikai szempontok is előtérbe kerültek. A terrorizmusból eredő veszélyekkel szembeni védelem szükségessége a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően hangsúlyosabbá vált az USA-ban.¹ Európában a kritikus infrastruktúra-védelem a 2004-es madridi, majd a 2005-ös londoni terrortámadások következtében vált kiemelt programmá.

I. A kritikus infrastruktúra (KI) fogalma

Ahhoz, hogy a kritikus infrastruktúra-védelemmel érdemben tudjak foglalkozni, feltétlenül szükségesnek tartom a terminológiai kérdések tisztázását. A szakirodalomban és a témára vonatkozó joganyagokban számos KI definíciót találhatunk, melyek más-más nézőpontból világítják meg ugyanazon jelenséget.

Az Európai Unió Tanácsának az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelvének² (a továbbiakban: Irányelv) fogalom-meghatározása szerint kritikus infrastruktúra: *„a tagállamokban található azon eszközök, rendszerek vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségügyhöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban.”*³

Az Irányelv meghatározza az európai kritikus infrastruktúra (ECI)⁴ fogalmát is: *„a tagállamokban található olyan kritikus infrastruktúra, amelynek megzavarása vagy megsemmisítése jelentős hatással lenne legalább két tagállamra.”*

A Kritikus Infrastruktúra-védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 1. melléklete,⁵ (a továbbiakban: Zöld Könyv) szerint *„kritikus infrastruktúrák alatt*

¹ Potóczy György: Áttekintés a kritikus infrastruktúra-védelem jelen helyzetéről, a továbblépést nehezítő tényezők elemzése útján. Hadmérnök 2010. 2. sz. 203-204. o.

² Az irányelv az Európai Unió jogi aktusa, mely célját tekintve kötelező a tagállamokra, a megvalósítás módjai vonatkozásában a tagállamok széleskörű szabadsággal rendelkeznek.

³ Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 2. cikk b) pont

⁴ European Critical Infrastructure, Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 2. cikk a) pont.

olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő infrastruktúra elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát értjük, amelyek az ország (lakosság, gazdaság és kormányzat) működése szempontjából létfontosságúak és érdemi szerepük van egy társadalmilag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartásában.

Kritikus infrastruktúrának minősülnek azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek, fizikai vagy információtechnológiai rendszerek, berendezések, eszközök és azok alkotó részei, melyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon súlyos hatást gyakorolhat az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a nemzetgazdaság és a kormányzat működésére.”⁶

A német kormány azon szervezeteket és intézményeket tekinti kritikus infrastruktúráknak, amelyek létfontosságúak a népjólét számára, és amelyek leállása vagy kimaradása hosszú távon az ellátás zavarait eredményezheti, valamint más, drámai következménye lehet a jelentős számú lakos vonatkozásában.⁷

A holland definíció szerint kritikusnak tekintendők azok az infrastruktúrák, amelyek leállása, vagy működésének sérülése nemzeti szintű károkhhoz vezethet.⁸

Figyelemmel arra, hogy e cikk célja a kritikus infrastruktúrák terrorizmussal szembeni védelme egyes aspektusainak bemutatása, szükségszerűnek tartom a téma specifikumainak megfelelő terminológia rögzítését.

A fogalomnak szükséges eleme az infrastruktúra meghatározása. Témám szempontjából infrastruktúrának kell tekinteni azokat a létesítményeket, szolgáltatásokat, amelyek az érintett társadalomnak az általa elért fejlettségi szinten történő működését biztosítják, annak

⁵ Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról. A Zöld könyv a brit törvény-előkészítési gyakorlat sajátos műfaja, melyet az Európai Unió döntés-előkészítési gyakorlata is átvett. A Zöld könyvek vitaindító dokumentumok, melyek célja rámutatni egy adott ágazat legfontosabb megoldatlan kérdéseire, és felhívni az ágazat szereplőit az állásfoglalásra.

⁶ A Kritikus Infrastruktúra-védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat; 1. számú melléklet, Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról 3. 2. pont

⁷ Potóczy György: Áttekintés a kritikus infrastruktúra-védelem jelen helyzetéről, a továbblépést nehezítő tényezők elemzése útján. Hadmérnök 2010. 2. sz. 208-209. o.

⁸ Potóczy: i.m.(2. jegyzet) 208-209. o.

2011. szeptember 11-én, a Világkereskedelmi Központ elleni támadások⁹ során közel három ezer ember vesztette életét, jelentős mértékű anyagi kár keletkezett. A légitözlekedést a hatóságok a támadást követően leállították, ám egy nappal később már bizonyos repülőtereken újra indult a légitforgalom.¹⁰ A gazdasági növekedés üteme valamelyest lassult,¹¹ a munkanélküliségi ráta pedig lényegében elhanyagolható mértékben, 0.11%-al nőtt.¹² A fentiekre figyelemmel a támadást eltervező szervezet valószínűsíthetően nem a gazdasági károk okozását, hanem az áldozatok számának lehető legnagyobb mértékűre növelését tartotta elsődleges szempontjának. Meg kell jegyeznünk, hogy a társadalomban sem a gazdasági károk elszívása keltette a legnagyobb ellenérzést, hanem az emberi áldozatok nagy száma. A célpont meghatározásánál feltehetőleg nem a WTC nemzetközi kereskedelemben betöltött szerepe, hanem szimbolikus jelentősége volt a fő szempont.¹³

A 2004. március 11-én, Madridban bekövetkezett merényletek során négy, utasokkal teli vonat robbant fel.¹⁴ Az áldozatok száma 119-re tehető. Az elkövetők lehetséges céljainak meghatározásához lényegesnek találom a helyszín és az időpont kiválasztását. A robbantások a reggeli csúcsforgalomban történtek, Madrid legforgalmasabb vasúti csomópontjaiban. A vasúti közlekedés átmenetileg megbénult,¹⁵ jelentős anyagi kár keletkezett. Az elkövetés körülményei mégis arra engednek következtetni, hogy a támadások eltervezésénél arra törekedtek, hogy minél több áldozata legyen a cselekménynek, hiszen a társadalom pszichikai állapotára ezzel jelentős hatást lehet gyakorolni.

2005. július 7-én London metróhálózatában 3, egy emeletes buszon pedig 1 peroxid alapú robbanószerkezet robbant ugyancsak a reggeli csúcsforgalom idején.¹⁶ A merényletek 56 halálos áldozatot követeltek, és jelentős mértékben korlátozták a londoni tömegközlekedést.¹⁷

⁹ http://kulfold.ma.hu/tart/cikk/b/0/77711/1/kulfold/Kepek_es_videok_911__kilenc_eve_tortent_a_maig_feldolgozhatatlan_terrortamadas.

¹⁰ http://americanhistory.about.com/od/terroris1/p/wtc_September11.htm.

¹¹ 0.5%-al csökkent az előző évhez képest.

¹² Ma.hu: Kilenc éve történt a máig feldolgozhatatlan terrortámadás. http://kulfold.ma.hu/tart/cikk/b/0/77711/1/kulfold/Kepek_es_videok_911__kilenc_eve_tortent_a_maig_feldolgozhatatlan_terrortamadas (2012. 08. 27.).

¹³ A WTC lerombolása egyébként nem befolyásolta jelentős mértékben a nemzetközi kereskedelem folyamatát, az amerikai jegybank a megfelelő intézkedések megtételével (tőzsdei kereskedelem időleges felfüggesztése, bankjegykibocsátás és kamatpolitika) elkerülte a pénzügyi piacok összeomlását. A WTC az arab világ szemében a nyugati típusú tőkés gazdaság-, társadalompolitika és világrrend egyik jelképe volt.

¹⁴ <http://index.hu/kulfold/madrid6897/>.

¹⁵ Két nap múlva azonban szinte teljes egészében helyreállt.

¹⁶ <http://www.origo.hu/nagyvilag/20090122-londoni-metro-robbantas-2005-elfogtak-az-egyik-feltetelezett-merenylot.html>.

¹⁷ http://indavideo.hu/video/Londoni_metrorobbantas_hattere.

A metrót csak egy hét leforgása alatt tudták teljes egészében működőképesé tenni, a személyszállítást egyéb közlekedési eszközökkel pótolták. Az elkövetők feltehető szándéka azonban ez esetben sem a közlekedés megbénítása volt, hiszen sokkal jelentősebb hatást tudtak elérni az áldozatok számának növelésével.

A fentiekén kívül számos olyan merényletet,¹⁸ vagy annak kísérletét¹⁹ lehet felsorolni, amelynek célpontjául infrastruktúra-elemeket választottak,²⁰ azonban a merénylők eredeti célja nem a létesítmények, közszolgáltatók működésképtelenné tétele volt, hanem a nagyszámú áldozaton keresztül a lakosság jelentős részében félelem, pánik előidézése.

Annak ellenére, hogy eddig nem váltak ismertté olyan terrorcselekmények, amelyek kifejezetten infrastrukturális intézmények működés képtelenné tételét célozták, álláspontom szerint a jövőben kiemelt figyelmet kell fordítani e létesítmények terrortámadásokkal szembeni védelmére, hiszen az ilyen infrastruktúrák működésképtelenné tétele kiváló eszköz a terrorizmus számára céljaik eléréséhez. E szolgáltatók ugyanis az emberek jelentős részének biztosítják a mindennapi életvitelükhöz szükséges feltételeket, egymással kölcsönös függésben állnak,²¹ kiesésük a jelenlegi gazdasági, társadalmi berendezkedést veszélyeztetné.

III. Jogi háttér

A témára vonatkozó jogi szabályozás bemutatása előtt fel kívánom hívni a figyelmet arra, hogy a tanulmány elkészítésének időpontjában mindenkire kötelező erejű szabályozás csak a KIV-ben részt vevő államigazgatási szervek feladatkörének elhatárolása, és a hatáskörök kijelölése vonatkozásában van hatályban. A védekezés tartalmi elemeire, módjára, metodikájára kiterjedő hatályos joganyag eddig nem került elfogadásra, folyamatban van

¹⁸ 2001. február 5-én egy házilag készített pokolgép robbant a moszkvai metróban, a Belorusz pályaudvarnál lévő állomáson, ami húsz sérültet eredményezett. 2003. július 5-én két öngyilkos merénylőnő Moszkvában, a tusinói repülőtéren zajló rock-fesztivál bejáratánál hozta működésbe a testére erősített pokolgépet. A robbanásban 16 ember meghalt, 60 megsebesült. 2004. február 6-án robbanás történt egy moszkvai metrószerelvényen, az öngyilkos merénylet áldozatainak száma megközelítette a harmincat. 2009 novemberében felrobbantották a Nyevszkij Expresszt, ami 26 halálos áldozattal járt. 2010. március 29-én ismét robbantottak a moszkvai metróban, 43 ember veszítette életét.

¹⁹ 2005 július 25-én, Londonban a 7-ei merénylet mindem mozzanatát lemásoló támadást kísérel meg végrehajtani egy muszlim szélsőségesekből álló csoport, a bombákat azonban nem tudták működésbe hozni. 2006 augusztus 10-én a reptéren robbantani szándékozó muszlim szélsőségesek terrorakcióját hiúsította meg a Scotland Yard. 2006 augusztus 21-én, Németországban vasúti szerelvényeken kísérelt meg robbantani két libanoni származású terrorista.

²⁰ <http://index.hu/kulfold/ttl1299/> <http://karpatinfo.net/kulfold/2010/03/29/terrorakciok-moszkvaban-az-elmult-tiz-evben>.

²¹ A villamos-energia feltétele például számos más infrastruktúra működésének.

azonban egy jogszabály-előkészítő munka, amely a KIV átfogó szabályozását készülv elvégezni. Ez a tanulmány e tevékenység eredményességét hivatott segíteni, a tárgykör egyes aspektusainak feldolgozásával.

Az Irányelv kötelezővé tette a tagállamok számára a területükön lévő kritikus infrastruktúrák beazonosítását, annak vizsgálatát, hogy az adott létesítmény ECI-nek minősülhet-e, ezek kijelölését, védelmi tervének elkészítését és annak megvalósítását. A védelmi programnak összveszély-megközelítésen kell alapulnia, elsőbbséget adva a terrorizmusból eredő veszélyekkel szembeni küzdelemnek. E megközelítés értelmében a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatban figyelembe kell venni az ember által okozott technológiai veszélyeket és a természeti katasztrófákat is, azonban a terrorveszélynek kell elsőbbséget adni. A szabályozás fő rendező elvei a szubszidiaritás, az arányosság és a kiegészítő jelleg.

A szubszidiaritás lényege, hogy az EU csak azon feladatok vonatkozásában vállal szerepet, amelyek a tagállami szinten túlmutatnak, több tagállamot, vagy az egész közösséget érintik. Az arányossági elv lényege, hogy a feladatok címzettjei teljesítőképességükkel arányos terheket viseljenek. A kiegészítő jelleg alapján a feladat végrehajtása során fel kell használni a meglévő szervezetrendszer, védelmi mechanizmusokat és eredményeket, ezeket kiegészítve kell a célt elérni.

Az ECI-k védelmének elsődleges és végső felelőssége a tagállamokat és az infrastruktúrák tulajdonosait/üzemeltetőit terheli.

Az Irányelv az energetikai szektor és a közlekedési ágazat vonatkozásában ró kötelezettségeket a tagállamokra, rögzíti azonban, hogy az általa megjelölt feladatokat más fontos ágazatok esetében is el kell végezni.

A tagállamok számára kötelezően elérendő célok tehát az ECI-k beazonosítása, kijelölése és védelmük megszervezése. Ennek megvalósítására az Irányelv felvázol egy végrehajtási javaslatot, metodikát, amelynek értelmében a tagállamok ágazati felelősséggel rendelkező közigazgatási szervei²² az általuk megalkotott, speciálisan a saját területükre vonatkozó ágazati kritériumok alapján beazonosítják a potenciális kritikus infrastruktúrákat, kockázatelemzést készíttetnek, majd központilag meghatározott, ún. horizontális

²² A szakminisztériumok, illetve az országos illetékességű szakosított államigazgatási szervek.

kritériumokat²³ alkalmazzák rájuk. Az Irányelv ajánlása szerint ide tartozik a veszteségek,²⁴ a gazdasági hatás²⁵ és a társadalmi hatás kritériuma.²⁶ Itt hívom fel a figyelmet arra, hogy a szabályozás hatásalapú kritikusság-fogalmat alkalmaz, tehát kizárólag az adott létesítmény vagy szolgáltató működésének kiesése következtében beállt hatás alapján szelektál.²⁷

Az így beazonosított KI közül kell kiválasztani azokat, amelyek jelentős működési zavara más tagállamot is érinthet. Az infrastruktúra üzemeltetője biztonsági tervet készít, melyben feltárja a biztonsági hiányosságokat, megfelelő tervet készít ezek kiküszöbölésére. A tagállami hatóság felügyeli a folyamatot, majd jóváhagyja az üzemeltetői biztonsági tervet, amelyet ezek után az üzemben tartó végrehajt, amit a hatóság ellenőriz.

A hatóság és a KI üzemeltetője között egy kijelölt kapcsolattartó személy közvetít.

A magyar szabályozási koncepciót a Kritikus Infrastruktúra-védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 1. melléklete tartalmazza, melynek címe: „Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról.” A dokumentum az Irányelv által felvázolt koncepciót követve, azt a magyar sajátosságokra alkalmazva segíti a hazai létesítményvédelemre vonatkozó szabályok és rendszer kialakítását, a magyarországi, más elnevezéssel nemzeti KIV vonatkozásában. A joganyag tehát nem foglalkozik a határokon túlnyúló hatás elemzésével, így az európai kritikus infrastruktúrák védelmével. A Zöld Könyv legfontosabb iránymutatásait az alábbiakban foglalom össze.

²³ Ez olyan feltételrendszer, amely minden KI-ra alkalmazandó, függetlenül attól, hogy mely ágazatba tartozik. Ld.: Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 3. cikk (1).

²⁴ A halottak és sebesültek feltételezhető száma alapján. Ld.: Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 3. cikk (2) bekezdés a) pont.

²⁵ A gazdasági veszteség valamint a termékek, illetve szolgáltatások romlásának mértéke alapján, ideértve a várható környezeti hatásokat is. Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 3. cikk (2) bekezdés b) pont.

²⁶ A közbizalomra tett hatás, a fizikai szenvedés és a mindennapi élet rendjének felborulása alapján értékelve; beleértve az alapvető szolgáltatások veszteségeit is. Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 3. cikk (2) bekezdés c) pont.

²⁷ Az Európai Unió Tanácsának 114/2008. (12. 08.) EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 3.-6. cikk.

nincs hatás, minimális, mérsékelt vagy jelentős. A nagyságrend megállapításához az alábbi szempontok alkalmazhatók.

A társadalmi, illetve a gazdasági életben bekövetkezett negatív hatás nagyságrendje, az épített és természeti környezetre gyakorolt hatás, a politikai hatás mértéke,³² a közegészségügyi hatás nagysága,³³ a lakosságra gyakorolt tömeg-pszichológiai hatás mértéke, illetőleg a más infrastruktúrák működésére negatívan ható következmények. A hatás súlyosságát befolyásolja, hogy az adott szolgáltatás helyettesíthető-e valamilyen ideiglenes módszerrel, avagy van-e kifejezetten a funkciója betöltésének pótlására rendszeresített alternatív megoldás.

c) A következmény időbeli elhúzódása

E pont alatt két körülményt lehet vizsgálni. Az egyik, hogy az adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki jelentős hatást, a másik pedig, hogy e negatív hatás mennyi ideig tarthat.³⁴

4.) A szabályozás kísérletet tesz a veszélyeztető tényezők összefoglalására, melynek keretében megkülönböztet ember által, szándékosan előidézett, vagy előidézni kívánt események,³⁵ környezeti eredetű veszélyek, technológiai vagy civilizációs eredetű veszélyek.³⁶

A Zöld Könyv rögzíti, hogy a KIV-nek összveszély-megközelítésen kell alapulnia, terrorizmus prioritással.

5.) A szabályozás vázolja a KIV-ben részt vevő szereplők feladatait, hatásköreit.³⁷ A kormány meghatározza a védelmi program és tevékenység fő irányait, kijelöli a KIV-met koordináló szervet, meghatározza feladatait, illetőleg a védelmi program végrehajtása során betartandó prioritásokat. Az infrastruktúra-védelmet koordináló szerv összehangolja a programban részt vevő szervek munkáját, felügyeli és ellenőrzi az alárendelt szervek ezirányú tevékenységét,

³² A közhatalmat gyakorló szervek iránti bizalom megváltozásának volumene, a kormányzat intézményeinek működőképessége. uo.

³³ A bekövetkezett eseménnyel összefüggésben elszenvedett sérülések, betegségek, halálesetek száma. Uo.

³⁴ A kiesés időtartamának növekedése a kritikusság mértékét értelemszerűen növeli. Uo.

³⁵ Terrorcselekmény, közérdekű üzem működésének megzavarása, számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény, egyéb bűncselekmények, fegyveres konfliktusok.

³⁶ A Kritikus Infrastruktúra-védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat; 1. számú melléklet, Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról 3.5. pont.

³⁷ A Kritikus Infrastruktúra-védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat; 1. számú melléklet, Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról, 4. pont.

kidolgozza a KIV nemzeti programját, nemzeti konzultációs fórumot működtet. Ellátja továbbá az Európai Unió intézményeivel történő kapcsolattartással járó teendőket. Az ágazati felelősséggel rendelkező központi államigazgatási szervek³⁸ az ágazatok tekintetében végrehajtják a kockázatelemzéseket, melyek alapján meghatározzák a KIV ágazati kritériumait, együttműködnek az infrastruktúra-tulajdonosokkal, felügyelik, ellenőrzik a feladataik végrehajtását, végzik a kijelöléssel járó feladatokat.

Az infrastruktúrák védelméért való elsődleges felelősség az üzemeltetőket terheli. Az üzemeltető felelős a létesítmény védelmének megszervezéséért, az elvárt szintű védelem biztosításáért és ezek finanszírozásáért. Részt vesz az ágazati szintű azonosítási és védelmi programokban, a rendelkezésére álló releváns információkat megosztja az érintett állami szervekkel és biztonsági összekötő személyt foglalkoztat. Kidolgozza, folyamatosan frissíti és végrehajtja az üzemeltetői biztonsági tervet, és információ-átadáson alapuló kapcsolatot tart a vészhelyzeti beavatkozó egységekkel.

IV. A szabályozási koncepcióval kapcsolatos észrevételeim

1.) A hatásalapú kritikusság-vizsgálatot egységes szempontrendszer alapján célszerű elvégezni. E célt szolgálják horizontális kritériumok, melyek küszöbértékeinek meghatározásához a vonatkozó joganyagok nem adnak támpontot. A feltételrendszer kialakításakor figyelemmel kell lenni az ország infrastrukturális sajátosságaira, illetve arra, hogy a kritériumok alapját képező gazdasági, társadalmi hatások szintjét úgy kell meghatározni, hogy ne eredményezzen kezelhetetlen számú infrastruktúrát. Minél több ugyanis a KI, a hatóságoknak annál nagyobb kihívást jelent azok felügyelete, ennek következtében növekszik a veszélye annak, hogy lényeges körülmények feltáratlanok maradnak.

2.) A kritikus infrastruktúra-védelem lényegét tekintve arra koncentrál, hogy a társadalom számára nagy jelentőséggel bíró szolgáltatások kiesését megelőzze, vagy ha ez nem lehetséges, legalább elégséges mértékű helyettesítéséről gondoskodni lehessen. Álláspontom szerint ezért a feltételrendszert úgy kell kialakítani, hogy abban ne kapjanak helyet olyan feltételek, amelyek nem befolyásolják a kritikus üzemek működését. Ennek megfelelően célszerűtlennek tartom a horizontális kritériumok között szerepeltetni a halottak és sebesültek

³⁸ Szakminisztériumok, országos illetékességű államigazgatási szervek.

A holland modell az adott infrastruktúra-elem rendszerben betöltött szerepére helyezi a hangsúlyt, azt vizsgálja, hogy az adott infrastruktúra kiesése mely más közszolgáltatások megszűnésével jár. Kritikusnak az a létesítmény minősül, amely kiesése az interdependencia hatását figyelembe véve több alrendszer működésképtelenségét eredményezi.⁴¹

Az Európai Unió által preferált hatás-, vagy más szóval következmény-alapú vizsgálat nem vesz figyelembe fenyegetettségi kritériumokat, a beazonosítandó infrastruktúrák száma attól függ, hogy hol húzzuk meg a működés kiesésével okozott hatások határértékét. Ezen értékek meghatározásakor azonban körültekintően kell eljárunk. Amennyiben túlságosan alacsonyan szabjuk meg a kritikusság szintjét, az eljárás olyan nagyszámú létesítményt fog eredményezni, amelyek felügyelete megoldhatatlan feladatot jelent a hatóságok számára, a hiba elkerülhetetlen, a potenciális célpontok védelme gyengülhet. Ha azonban úgy határozzuk meg a szintet, hogy abba csak kevés üzem férjen bele, fennáll a veszélye, hogy egy lehetséges támadási felület kikerül az eljáró szervek látóköréből.

4.) A szabályozás jelentős feladatokat ró az infrastruktúrák üzemeltetőire mind a kijelölési eljárás, mind a védelem terén. Álláspontom szerint az üzemeltetők lehetőségein belül megvalósított védelmi intézkedések – akár jelentős mértékben is – növelhetik a létesítmények biztonsági színvonalát, önmagukban azonban nem alkalmasak egy jól megszervezett terrortámadás megelőzésére, megakadályozására, vagy következményei elhárítására. Az infrastruktúrák védelme nem korlátozódhat tehát az üzemeltetők által megtervezett, és megvalósított intézkedések megtételére, amiben a hatóságok pusztán felügyeleti, vagy ellenőrző szervként vesznek részt.

A kritikus infrastruktúra-védelemmel kapcsolatos szabályozási koncepció megosztja ugyan a feladatokat a kormányzat, a hatóságok, és az üzemben tartók között, azonban nem egyenlő arányban. A hatóságok adminisztratív teendőivel szemben állnak az infrastruktúra tulajdonosok érdemi kötelezettségei. Ez utóbbiak közé tartozik, hogy a koncepció szerint az üzemeltetőnek kötelessége felmérni és értékelni saját létesítményének biztonsági színvonalát, az esetleges hiányosságokat feltárni, majd mindezek ismeretében egy üzemeltetői biztonsági tervet (ÜBT) készíteni, melyben megoldást kell találnia az önmaga által feltárt hiányosságokra. Hatósági jóváhagyás után pedig meg kell valósítania az ÜBT-ben foglaltakat.

⁴¹ Lujf, Eric A. M. Burger, Helen H. Klaver, Marieke H. A. (2003): Critical infrastructure protection in the Netherlands: A Quick-scan. The Netherlands; TNO Physics and Electronics Laboratory (TNO FEL)]. 16-34. o.

hatóságokkal való együttműködési hajlandósága. Ezek után okszerűen következtethetünk arra, hogy igyekezni fognak minden jogi lehetőséget megragadni annak érdekében, hogy a rájuk rótt kötelezettségektől szabaduljanak, illetve azokat minél később kelljen teljesíteniük. A magyar jogrendszer pedig jelen állapotában a lehetőségek tárházát kínálja ilyen célok elérésére. A KIV-ben részt vevő szereplők feltétlen együttműködése nélkül pedig csekély az esély az infrastruktúrák védelmének megerősítésére.

5.) A védelmi tervek kialakításánál meghatározó szempont, hogy a terv készítésekor milyen veszélyeztető tényezőkkel számolunk, milyen események bekövetkezését valószínűsítjük. Nyilvánvaló, hogy minden infrastruktúra esetében nem lehet felkészülni a legsúlyosabb veszélyekre, ezért meg kell határozni, hogy az adott létesítményeket milyen jellegű veszélyek fenyegethetik, és ezekre kell megfelelő védekezési mechanizmusokat kidolgozni.

V. Következtetések, javaslatok

A kritikus infrastruktúráknak a terrorizmusból fakadó veszélyekkel szembeni védelme eltérő megközelítést igényel, mint a technológiai, vagy környezeti hatásokkal szembeni védekezés, tekintettel arra, hogy az előbbi esetben egy ember által, szándékosan előidézett kockázati tényezőről van szó, melyekkel szemben más kockázatcsökkentő mechanizmusokat szükséges alkalmazni, mint a véletlen, vagy gondatlan magatartással, illetőleg emberi közrehatás nélkül bekövetkező veszélyek esetében.

A fenti észrevételeknek megfelelően álláspontom szerint a terrorközpontú védelmet szem előtt tartva meg kell határozni az infrastruktúráknak egy kezelhető mértékű körét, amelynek kiesése jelentős következményekkel járhat az ország gazdasági, társadalmi berendezkedésére, illetve a lakosság életszínvonalára, és potenciális célpontja lehet egy esetleges terrortámadásnak. Ez a kritikus infrastruktúrák beazonosítási metodikájának átgondolását teszi szükségessé. Javaslatom szerint egy megfelelő küszöbértékek megválasztásával elvégzett hatásalapú szelekció eredményeképp számításba vehető infrastruktúrák közül a veszélyeztetettségi szempontból elvégzett vizsgálat alapján ki kell választani azokat az intézményeket, amelyeknek a terror-fenyegetettsége is jelentős. E módszer előreláthatóan jelentős mértékben fogja csökkenteni a beazonosított létesítmények számát, így átláthatóvá, megoldhatóvá válik a KIV az abban részt vevő szervek és intézmények számára.

