

AZ ELRETTENTÉS ÉS A RESILIENCE EGYSÉGE

UNITY OF DETERRENCE AND RESILIENCE

RAJNAI ZOLTÁN¹, SZAKALI MIKLÓS²

ABSZTRAKT

A cikkben egy régi koncepció újjászületésére szeretném felhívni a figyelmet, amely ugyan a 2016. évi NATO csúcstalálkozójának döntései közé tartozott, azonban nem kapott elég figyelmet és így nem vált közismertté. Fontosnak tartom annak megértését, hogy a resilience hogyan erősíti a NATO elrettentésre es kollektív védelemre épülő stratégiáját. Érdekes áttekinteni a biztonsági körülmények változásait is, amelyek életre hívták, majd megszüntették aztán ismét felelevenítették a koncepciót. A magyar szabályozáson keresztül pedig röviden összehasonlítom a témakörben az EU es a NATO megközelítésbeli különbségeit illetve javaslatot teszek a követelmények összehangolására.

Kulcsszavak: elrettentés, resilience, kollektív védelem, NATO csúcstalálkozó

ABSTRACT

In this article I would like to draw your attention to the renaissance of an old concept, which was among the decisions of the NATO Summit in Warsaw 2016 but it did not receive enough attention to become generally known. I consider it very important to understand how resilience strengthens NATO's deterrence and collective defence the basic strategic essence of the Alliance. It also helps better understanding if we look into the continuous changes of the security environment which first brought resilience into being, than abolished and now revitalized it again. Through the Hungarian regulation of this field I compared the EU's and

¹ rajnai.zoltan@bgk.uni-obuda.hu | ORCID: 0000-0002-9139-736X | egyetemi tanár, Óbudai Egyetem Biztonságtudományi Doktori Iskola

² mszakali@hotmail.com | ORCID: 0000-0002-8983-3855 | doktorandusz, Óbudai Egyetem Biztonságtudományi Doktori Iskola

NATO's different approaches and focuses in development of resilience and made a suggestion for synchronization of requirements.

Keywords: deterrence, resilience, collective defence, NATO Summit

BEVEZETÉS

A 2016-os NATO Varsói Csúcstalálkozója (NATO Warsaw Summit Communiqué, 2016) egyértelműen a 2014-es walesi csúcstalálkozó döntéseinek (NATO Wales Summit Declaration, 2014) megerősítéséről és továbbviteléről szól, tekintettel az időközben folyamatosan romló biztonsági környezet kihívásaira. A varsói csúcstalálkozó záródokumentumának 5. pontja felsorolja mindazokat a széles skálán mozgó biztonsági kihívásokat és fenyegetéseket, amelyek megkövetelik a Szövetség reagálását. Így a felsorolás magában foglalja az állami szereplők által jelentett hagyományos katonai fenyegetést, a nem-állami szereplőkre jellemző terrorizmust, a kiber és hibrid hadviselési formákat, valamint a tömeges migrációt, amelyek mind veszélyt jelentenek a NATO szövetségesek biztonságára és egyre kiszámíthatatlanabbá teszik a biztonsági helyzetet.

Mindezek alapján a Szövetség megerősítette elkötelezettségét a kollektív védelem és az elretentés stratégiája iránt, amelyet az alábbi döntésekkel nyomatékosított.

Készenléti csoportosítást hozott létre „*megerősített előretolt jelenlét*” (enhanced forward presence) megnevezéssel, amely keretében négy zászlóaljharccsoport (összesen 4000-5000 katonára) települ Lengyelország és a három balti NATO-tagállam területére, így erősítve meg a szövetség keleti szárnyát. A déli szárnyon pedig egy Romániában felállításra kerülő többnemzeti dandár biztosítja az elretentéshez és védelemhez szükséges jelenléteket a Fekete-tenger térségében az „*arányos előretolt jelenlét*” (tailored forward presence) keretében.

A varsói csúcstalálkozón döntöttek arról is, hogy a váratlan és meglepetésszerű katonai fenyegetések kezelésére létrehozott Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Kötelék (2-5 nap) (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF) létszámát növelik, az egységben résztvevő hét keretnemzet számára pedig rotációs tervet dolgoznak ki 2022-ig. A főtitkár szerint a VJTF nem csupán a szövetség keleti szárnyán, de Dél-Európában is alkalmazható lesz. A NATO Reagáló Erőinek (NATO Response Force – NRF) erejét jelentősen megnövelik, így az NRF hadosztály szintű szárazföldi komponense megfelelő légi, tengeri és különleges műveleti támogatást fog kapni, az alkalmazott erők összlétszáma 40 ezer fő körül várható.

Szintén Varsóban jelentették be, hogy a NATO rakétavédelmi rendszere elérte az kezdeti készenléti állapotot (Initial Operational Capability), valamint a NATO Állandó Haditengerészeti Erőinek (NATO Standing Naval Forces) tovább növelik a képességeit.

A fentiek alapján teljes joggal, a varsói csúcstalálkozó a kollektív védelemre való elkötelezettség megszilárdításával, valamint az elretentés és védelem stratégiájával válik emlékezetessé és vonul be a történelembe.

Ezek után nem véletlen, hogy a legfontosabb és egyben leglátványosabb döntések kerültek mind a szakértők, mind pedig a közvélemény figyelmének középpontjába. Ezért a cikk további részében egy olyan képességre szeretném felhívni a figyelmet, amely szorosan az elretentés és védelem stratégiájához tartozik, azonban – méltánytalanul - lényegesen kevesebb érdeklő-

dést váltott ki még szakmai körökben is és nem került be a köztudatba. Ez a képesség a resilience, amelyet ugyan megemlítenek a zárónyilatkozat 4. pontjában (NATO Warsaw Summit Communiqué, 2016:4. p.), illetve egy egész bekezdést szentelnek a kérdésnek a 73. pontban (NATO Warsaw Summit Communiqué, 2016:73. p.) azonban a fentiek ismeretében ezek a pontok nem vonzottak magukra kiemelt figyelmet.

A RESILIENCE JELENTÉSE ÉS TARTALMA

Fontosnak tartom tisztázni a resilience szó jelentését és tartalmát ahhoz, hogy megértsük a fontosságát. A (Lasconjarias, 2017) több megközelítésből is vizsgálja a resilience szó jelentését és tartalmát, amely szerinti fordítása rugalmasságot, stressz tűrő képességet, illetve visszapattanást jelent. Elsődleges tartalma a fizika anyagvizsgálat tudományából származik, amely az anyag azon képességét írja le, ahogyan az anyag külső fizikai hatást követően visszanyeri méretét és alakját. Később az ökológia is átvette ezt a fogalmat az ökológiai rendszerek azon tulajdonságainak kifejezésére, hogy a rendszer mennyi változást képes elnyelni és feldolgozni úgy, hogy közben megőrzi életképességét. A biztonságstudományok körében is népszerűvé vált a resilience az alapértelmezett visszapattanás (bounce back) jelentéssel, arra a jelenségre utalva mikor egy normálistól eltérő helyzetből (politikai, gazdasági, katonai, stb.) helyreáll a rend és működőképesség. A másik fontos megállapítás, amelyet a biztonságstudomány felismert és ismer, hogy általánosságban nem létezik teljes biztonság. Különösen a jelenlegi teljesen kiszámíthatatlan biztonsági környezetben nem lehet erre alapozni, tekintettel a kihívások széles skálájára, a természeti katasztrófáktól, a terrorista támadásokon keresztül a nukleáris és hagyományos hadviselés eshetőségéig. Ezekben a helyzetekben lehetetlen biztosítani a teljes védelmet és a sértetlenséget, ezért előtérbe kerül az estleges csapások túlélésének, következményei kezelésének fontossága, valamint a csapásokból való talpraállás, felépülés képessége.

Elfogadott definíció hiányában a resilience általános értelmezése (Lasconjarias, 2017:2) szerint *„a közösség, a szolgáltatások, egy ágazat/terület vagy infrastruktúra képessége a pusztító kihívások felismerésére, megakadályozására, vagy ha szükséges az ellenállásra, illetve a következmények kezelésére és a következmények hatásaiból való felépülésre.”* Mint látjuk a resilience fogalmát tágabban kell értelmezni, mint az infrastruktúrák, szolgáltatások és egyéb fizikailag megjelenő dolgok és tevékenységek összességét, az a társadalom egészére érvényes. Felmerül a kérdés, hogy milyen összefüggés van az elrettentés és védelem valamint a resilience között, amikor ezek egymástól teljesen eltérő tartalmú tevékenységek.

- Jelen esetben a védelem és a támadás (elrettentés) egységéről és egymást kiegészítő hatásáról beszélhetünk. Sporthonalattal élve csak támadójátékkal, megfelelő védekezés nélkül még egy csapat sem nyert jelentős mérkőzést.
- A resilience részét képezi annak a „társadalmi szerződésnek” amely az állam és az állampolgárok között létrejön minden demokratikus társadalomban, vagyis az államnak törődnie kell a polgárai védelmével és biztonságával. Ezek a közös értékek jelentették a Szövetség létrehozásának alapját és továbbra is ezen értékek határozzák meg a működését, ezért a Szövetség elvárja a tagállamaitól is a közös értékrend követését.
- Biztosítani kell a hátország biztonságát és működőképességét. Egy összeomló, demoralizált hátország nem képes támogatni az elrettentésre irányuló katonai törekvéseket. Egy vezetetlen, gazdaságilag működésképtelen és a mindennapos túlélésért küzdő tár-

sadalom nem képes biztosítani az elrettentéshez szükséges erőforrásokat sem, és a morális támogatást sem, inkább erodálja a katonai erőfeszítéseket, gyengíti az elkötelezettséget.

- A felkészületlenül ért csapás, válsághelyzet következményeinek kezelése, hatásainak felszámolása vagy minimalizálása, illetve az eredeti helyzet visszaállítása nem tervezett erőforrásokat vonhat el a katonai műveletektől, ezzel is csökkentve a közös erőfeszítés hatékonyságát, illetve előnyt biztosít az agresszor részére.
- A hátszág védelme és működőképességének fenntartása mellett a szövetséges műveletek sikerének előfeltétele a polgári eszközökre és szolgáltatásokra való támaszkodás. Kiterjedt műveletek esetében közel 90%-a a katonai szállításoknak polgári eszközök igénybevitelével történik, amelyet a magánszektor biztosít.
- A katonai kommunikáció több mint 50 %-a a polgári műholdakon és hálózatokon keresztül kerül végrehajtásra.
- A Befogadó Nemzeti Támogatás/BNT (Host Nation Support/HNS) kb. 75 %-a a helyi kereskedelmi infrastruktúrákból és szolgáltatásokból kerül biztosításra.

Mindezek alapján nem nehéz belátni, hogy a NATO műveletek szempontjából is kiemelkedő szerepe van a hátszág, a polgári szektor működőképessége megőrzésének, fenntartásának. A fentiek alapján érthetővé válik az a kijelentés, hogy az elrettentés és a resilience ugyanannak az éremnek a két oldala. Egyik sem létezhet a másik nélkül. Ugyanakkor a resilience következtében biztosítható támogatások a szövetségesek közötti arányos tehervállalásnak (fair burden sharing) is részét képezik, amely jelenleg a Szövetség egyik leginkább figyelembe vett alapelve.

Felmerül a gondolat, vajon a resilience egy teljesen új követelmény, nem volt még ilyen soha? A válasz ismét egyszerű, a koncepció nem új, már volt ilyen a Szövetség történetében. A Szövetség alapító okirata is foglalkozik a kérdéssel a 3. cikkelyében (North Atlantic Treaty, 1949: 3. cikk) : *„Azért, hogy a szerződés célkitűzéseit hatékonyabban elérjük, a résztvevőknek, külön és együtt, az ön -, és kölcsönös segítségnyújtás eszközével fenn kell tartani és fejleszteni kell az egyéni és a kollektív kapacitásaikat, hogy ellenálljanak a fegyveres támadásnak”*. Az idézetből úgy tűnik, hogy az alapító tagok már akkor gondoltak a resiliencere, mint alapelve és elkötelezték magukat a potenciális sokkhatásokra (abban az időben jellemzően egy hagyományos fegyveres konfliktus formájában) való felkészülésre és az azokból való felépülésre. A Szövetség már akkor megfogalmazta, hogy a hátszág (nemzeti) ereje jelenti az egész Szövetség erejének a forrását.

A hidegháború éveiben a 80-as évek végéig a NATO jelentős erőfeszítéseket tett a resilience biztosítása érdekében, tervezőkapacitást működtetett a Polgári Felkészülés és Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés keretében és nyolc polgári ügynökséget tartottak fent egy esetleges háború idejére:

- Védelmi Szállítmányozó Ügynökség;
- Ügynökség az Európai Belföldi Szárazföldi Szállítások Koordinálására;
- Dél-európai Szállítási Szervezet;
- Polgári Repülési Ügynökség;
- Szövetségesek Biztosítási Szervezete;
- Központi Ellátó Ügynökség;
- NATO Háborús Olaj Szervezete;

- NATO Menekült Ügynökség.

Az ügynökségek alapvető feladata volt biztosítani a NATO parancsnokainak a polgári eszközökhöz, szolgáltatásokhoz és kereskedelmi piacokhoz való hozzáférését és az onnan történő ellátását. Szintén nélkülözhetetlen volt menekültek tömeges mozgásának koordinálása a katonai műveletek akadályozásának elkerülése érdekében, valamint a polgári műveletek és ellátás fenntartása a hátszág szétesésének elkerülésére.

A hidegháború befejezésével és a keleti blokk széthullását követően ezeknek a feladatoknak a fontossága is csökkent, ezért az ügynökségek is lassan megszűntek. Mindez az 1990-es években, a biztonsági környezetben bekövetkezett változások következménye volt.

A Szövetség a bipoláris világrendszer széthullását követően küldetéstudati válságba került, már nem volt közös ellenség, amellyel szemben erősíteni kellett volna a közös védelmi képességeket és a kollektív védelem keretei között megvédeni a tagállamok területi sérthetetlenségét, illetve lakosságát az ellenség lehetséges csapásainak következményeitől. Megszűntnek tekintették a nagy kiterjedésű hagyományos fegyveres konfliktus veszélyét, amelyben háborús körülmények között kellett volna biztosítani a tagországok politikai vezetéseinek szilárdságát, a gazdasági termelést a katonai és a polgári igények kielégítésére, illetve az alapvető szolgáltatásokat az életkörülmények biztosítására, úgy, hogy közben ne zavarják, sőt inkább támogassák a katonai műveleteket.

A biztonsági környezetben további jelentős változást hozott Jugoszlávia szétesése és az ezzel összefüggő balkáni fegyveres konfliktusok, melyekre válaszul a Szövetség átalakította feladatrendszerét. A tagállami szuverenitás védelmének erősítéséről (lévén, hogy azt senki sem veszélyeztette) a hangsúly a békeműveletek végrehajtására került. A Szövetség feladatrendszerében a következő változást a 2001. szeptember 11-ei amerikai terrortámadások eredményezték. Ekkor a terrorizmus elleni fellépés és ennek keretében az afganisztáni műveletek kerültek a Szövetség prioritási listájának az élére.

A biztonsági környezetben bekövetkezett változások erős hatást gyakoroltak a Szövetség katonai képességeinek követelményrendszerére. A keleti blokk tömeges hadereje által okozott fenyegetettség megszűnt, így szükségtelenné vált a Szövetség tömeghadseregeinek fenntartása. Jelentős csökkentések történtek a nemzeti haderőkben a vezetési szintek, a személyi állomány és a technikai eszközök tekintetében. A szövetségi területeken kívüli békeműveletek és a terrorizmus elleni harc a saját területen folytatott védelmi műveletektől eltérő katonai képességeket igényelt. Így megkezdődött az új típusú katonai képességek kialakítása. Ennek következtében olyan fogalmak láttak napvilágot, mint a telepíthetőség, expedíciós jelleg, alkalmazhatóság és fenntarthatóság. A nehéz fegyverzet és technika háttérbe szorult, teret nyertek a tengeri és légi úton gyorsan szállítható könnyű erők és eszközök. Az állandó vezetési pontok és eszközök helyett a telepíthető és modul jellegű vezetési rendszerekre volt szükség. Megnövekedett a hadszíntéren kívüli és azon belüli szállítóképesség és logisztikai biztosítás fontossága. A hagyományos védelmi műveletekben megszokottól eltérő szemléletű és eszközrendszerű feldehívó, hírszerző és híradó-informatikai képességet kellett kialakítani. Különösen a terrorizmus elleni műveletekben megnőtt az igény a különleges erők és a precíziós eszközök alkalmazására. A fentiek alapján érthető, hogy a hagyományos fenyegetettség jelentős csökkenése, az új típusú kihívásoknak való megfelelési kényszer és az ennek érdekében történő fejlesztések nagy forrásigénye (különösen a 2008-as pénzügyi válságot követően) nem ösztönözte a döntéshozókat az ország- és kollektív védelemnek jobban megfelelő nehéz erők és eszközök, stacioner vezetési elemek és rendszerek, valamint a hagyományos területvédelmi képességek fenntartására,

fejlesztésére. Ezért ezek lassan elavultak, háttérbe szorultak. A katonai képességekkel összhangban szintén háttérbe szorultak a resilience-hez köthető képességek fejlesztése és fenntartása is. A gazdasági megfontolások játszották a legfontosabb szerepet a polgári képességek, a korábban állami tulajdonú források és infrastruktúrák privatizálásakor is (nem csak a volt keleti blokk országokban). A profitorientált megközelítéssel összegegyeztetetlenné vált a tartalék, kiegészítő rendszerek fenntartása ezért azok kiszervezésre, eladásra kerültek, így az államnak a legtöbb esetben nem maradt beleszólása a védelemre is igénybe vehető erőforrások és infrastruktúrák felhasználásába. Tovább fokozta a tagállamok külső és belső sérülékenységét, hogy az új technológiák fejlesztésében is az üzleti szféra szerepe vált meghatározóvá, az államoknak sok esetben nem maradt jelentős irányítási, döntési jogköre, így az új technológiákat csak drágán a piacról és sokszor utólag tudta beszerezni.

A biztonsági környezet ismételt változása, a Krím-félsziget orosz megszállása, illetve a hibrid hadviselés megjelenése kellett ahhoz, hogy ismét előtérbe kerüljön a kollektív védelem és az ahhoz kapcsolódó stratégiák. Ismét rá kellett ébredni, hogy egy jelentős katonai erővel rendelkező állam potenciális csapásaival szemben hátszágaink fokozott sérülékenységgel bírnak, különös tekintettel a hibrid hadviselés minden domaint támadó kihívásaira. Ezek a stratégiák nem elsősorban a szembenálló fél területeinek elfoglalását és katonai erőinek megsemmisítését célozzák, hanem az egész társadalom működése ellen irányulnak, különösen a kritikus infrastruktúrák kapcsolódási pontjainak rongálásával, megsemmisítésével, amelyet a kiber, terrorista, proxy-csoportok, energiaszolgáltatási zsarolás, információs és hagyományos katonai műveletek kombinációival érnek el.

A kihívásra válaszul olyan védelmi stratégia kidolgozására volt szükség, amely a katonai erő mellett magában foglalja a kormányzat polgári szerveit és a magán szektor kulcsszereplőit is, vagyis ösztársadalmi megközelítésre épül. A walesi döntést követően a szövetség kidolgozta az alapkövetelményeket a nemzeti resilience-re (Baseline Requirements for National Resilience) (SACT and City of Norfolk, 2017:2) hét területet vizsgál, melyeken a nemzeteknek fenn kell tartani a működőképességet a NATO katonai erőfeszítéseinek támogatása és a nemzeti hátszágok alapvető életfeltételei biztosítása érdekében.

Ezek a következők:

- a kormányzati tevékenység folyamatosága,
- az energiaellátás fenntartása,
- a civil kommunikációs szolgáltatások fenntartása,
- az élelmiszer-, és vízellátás biztosítása,
- képesség a tömeges migráció kezelésére,
- képesség a tömeges sérültellátásra,
- a polgári szállítási rendszerek fenntartása.

Az alapkövetelmények teljesítése nemzeti felelősségi körbe tartozik, nem merült fel olyan közös ügynökségek létrehozása, mint amilyenek a hidegháború időszakában működtek. Ezzel bizonyítja minden kormány az elkötelezettségét a közös műveletek és a nemzeti hátszága iránt. Szövetségi szinten ezeket az alapkövetelményeket - főleg a közös műveletek támogatása szempontjából - ítélték fontosnak, ami nem jelenti, hogy a nemzetek saját érdekeik figyelembevételével nem határozhatnak meg más területeket/ágazatokat is kritikus fontosságúnak.

A resilience kérdésének fontosságát mutatja, hogy a (The NATO Defence Planning Process, 2016) által meghatározott Védelmi Tervezési Képesség Felülvizsgálat (Defence Planning Capability Survey/DPCS) már a 2017-ben kérte (első alkalommal) a nemzetek beszámolóját a nemzeti polgárvédelmi és vészhelyzeti rendszereikről, illetve azoknak a NATO által meghatározott alapkövetelményeknek való megfeleléséről. Ez azért jelentős, mert a NATO védelmi tervezési folyamata ugyan nem zárja ki a polgári képességek tervezését, de alapvetően a katonai képességek fejlesztését célozza. Mivel nem volt előzetes képességek követelmény meghatározva a Szövetség részéről, ezért a nemzetek önkéntes alapon jelentették értékeléseiket. Természetesen a 2019-es DPCS-nek is részét képezik a nemzetek resilience képességeire irányuló kérdések, annak érdekében, hogy feltérképezzék a Szövetség egészének képességeit, megállapítsák a nemzetek által elért fejlődést, illetve azonosítsák a szövetségi szintű képességhiányokat és javaslatot tegyessenek azok csökkentésére, megszüntetésére. Mivel a resilience nemzeti felelősség ezért a NATO nem támaszt részletes követelményeket, csak információ-megosztással és szakmai tanácsadással segíti a nemzeteket.

A RESILIENCE HAZAI MEGKÖZELÍTÉSE ÉS SZABÁLYZÁSA

Magyarország jelentős mértékben resilient a különböző biztonsági kihívásokkal szemben. Mindez szorosan kapcsolódik az EU-s szabályozáshoz a kritikus infrastruktúrák azonosításáról és védelmük lehetőségeiről. A 2004. évi madridi és 2005. évi londoni terrortámadásokat követően az Európai Tanács a kritikus infrastruktúrák védelmét szolgáló átfogó stratégia kialakítására kérte fel a Bizottságot. Ennek keretében a Bizottság előbb közleményt fogadott el „*A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben*” címmel, majd Zöld Könyvben (Európai Közösségek Bizottsága, 2005) fogalmazta meg a Kritikus Infrastruktúra Védelem Európai Programjának (EPCIP) általános célkitűzésit.

Közösségi szintű tanácsi irányelv azt a célkitűzést szolgálta, hogy kiegészítse a nemzetek létfontosságú infrastruktúráinak védelmét célzó már meglévő programjait. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson Magyarországon is, hazánkknak el kellett fogadnia a saját nemzeti programját. Azonban akkor még a létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos tevékenység szabályozása hiányzott a magyar jogrendszerből, akárcsak az Európai Unió tagállamainak többségében. A kritikus infrastruktúrák azonos értelmezése érdekében és a nemzeti jogalkotás könnyítésére a Zöld könyv mellékleteként ajánlást adtak ki a kritikus infrastruktúrák szektorairól és azok által biztosított termékekről és szolgáltatásokról. A törvényalkotás mind az EU, mind pedig nemzeti tekintetben hosszadalmas folyamat volt. Magyarországon 2012-ben elfogadták a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló törvényt. (CLXVI, 2012) törvény az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről és védelmük növelésének szükségességéről szóló 2008-as (EU, 2008), valamint a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló 2016. évi tanácsi irányelvnek (EU, 2016) való megfelelést szolgálja. A törvény kiegészítésein nyomon lehet követni a kritikus infrastruktúrák védelmének területén időközben bekövetkezett változásokat, illetve a törvényalkotás reakcióidejét a változások követésére.

Jól megfigyelhető a NATO és az EU koncepciók közötti különbség, míg a NATO a széleskörű és komplex biztonsági kihívásokkal szembeni katonai műveletek támogatására törekszik a resilience kiépítésével, addig az EU nem műveleti szempontból közelíti meg a kérdést hanem a

nemzetközileg közösen használt kritikus infrastruktúrákra és a társadalmi és közösségi szintű működőképesség megóvására koncentrálnak. Ugyanakkor az EU megközelítése bár szélesebb kört foglal magában, de más az elsődleges célja és ebből adódóan a feladatrendszere is. Alapvetően az EU irányelvei és ebből adódóan a hazai törvényalkotás is a védelemre, azon belül is a terrorizmus elleni védelemre és következményeinek kezelésre összpontosít, nem pedig a kritikus infrastruktúra által nyújtott termék, vagy szolgáltatás esetleges támadás alatti folyamatos biztosítására. Ezért sem az EU, sem pedig a nemzeti szabályozás nem határoz meg követelményt a működőképesség folyamatos fenntartása érdekében a tartalékképzésre, a pótlásra, illetve az infrastruktúra kiesése, megsemmisülése esetén a kritikus termék vagy szolgáltatás más forrásból, ágazattól történő időszakos vagy huzamosabb időn keresztül való biztosítására. Mindezen eltérések ellenére az EU követelményei szerinti felkészülés jó alapot biztosított a NATO alapkövetelményeihez való közelítéshez illetve megfeleléshez. Azonban nem csak az EU követelményeknek való megfelelés segítette az ország felkészítését, hanem az időközben bekövetkezett biztonsági kihívások és katasztrófák kezeléséből nyert tapasztalatok is. Ilyen volt a 2015-ös migrációs válság, melynek komplex tapasztalatai (szállítás, elhelyezés, ellátás, egészségügyi ellátás, biztonsági ellenőrzések és rendszabályok rendszere) beépítésre kerültek a nemzeti tervekben a megfelelő anyagi-technikai és pénzügyi források hozzárendelésével.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi törvény mellékleteiben megjelent táblázatokon láthatjuk, hogy az ágazatok és alágazatok kijelölése az EU Zöld könyvében (Európai Közösségek Bizottsága, 2005:26) kiadott ajánlásoknak megfelelően készült. Tekintettel a nemzeti jogszabályi és ágazati strukturális sajátosságokra, a szabályozás néhány területen túllépi az ajánlásokat. Az agrárgazdaság és a társadalombiztosítás beemelésével új elemeket minősít létfontosságú rendszereknek, illetve az ágazatok és alágazatok bontását is eltérően használja. Az EU a polgári közigazgatás részeként értelmezi a kormányzati, a fegyveres erők, a közigazgatási és a postai szolgáltatási alágazatokat, míg a magyar törvényben a közbiztonság-védelem és a honvédelem külön ágazatként szerepelnek. A törvényi felsorolás nem tér ki kormányzati és adminisztratív, valamint a vegyi és nukleáris ágazatokra, de az új technológia és kutatás sem esik a szabályozás hatálya alá.

Az alábbi (1. számú) táblázat komplexen foglalja össze a magyar szabályozás megfeleltetését a tárgyban született EU tanácsi irányelveknek és ajánlásoknak.

	ÁGAZAT	ALÁGAZAT	A 2016/1148 EURÓPAI PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV SZERINTI ÁGAZAT VAGY ALÁGAZAT	MEGFELELTETÉS
1	Energia	villamosenergia-rendszer létesítményei (kivéve az atomerőmű nukleáris biztonságára és sugárvédelmére, fizikai védelmére valamint biztosítéki felügyeletére vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó rendszerek és rendszerelemek)	Villamosenergia	igen
2		kőolajipar	Kőolaj	igen
3		földgázipar	Földgáz	igen

4	Közlekedés	közúti közlekedés	Közúti közlekedés	igen
5		vasúti közlekedés	Vasúti közlekedés	igen
6		légi közlekedés	Légi közlekedés	igen
7		vízi közlekedés	Vízi közlekedés	igen
8		logisztikai központok		
9	Agrárgazdaság	mezőgazdaság		
10		élelmiszeripar		
11		elosztó hálózatok		
12	Egészségügy	aktív fekvőbeteg-ellátás	Egészségügyi ellátó	igen
13		mentésirányítás	létesítmények (beleértve a	igen
14		egészségügyi tartalékok és vérkész- letek	kórházakat és a magánklini- kákat is)	igen
15		magas biztonsági szintű biológiai la- boratóriumok		
16				
16a		gyógyszer-nagykereskedelem		
16b	Társadalombiztosítás	társadalombiztosítási ellátások igénybevételéhez kapcsolódó infor- matikai rendszerek és		
17	Pénzügy	pénzügyi eszközök kereskedelmi, fi- zetési, valamint klíring- és elszámó- lási infrastruktúrái és rendszerei	Pénzügyi piaci infrastruktú- rák	igen
18		bank- és hitelintézeti biztonság	Banki szolgáltatások	igen
19		készpénzellátás		
26	Infokommunikációs technológiák	internet-infrastruktúra és internet hozzáférés szolgáltatás	Digitális infrastruktúra	igen
27		vezetékes és vezeték nélküli elektro- nikus hírközlési szolgáltatások, ve- zetékes és vezeték nélküli hírközlő hálózatok		
28		rádiós távközlés		
29		űrtávközlés		
30		műsorszórás		
31		postai szolgáltatások		
32		kormányzati informatikai, elektroni- kus hálózatok		
33	Víz	ivóvíz-szolgáltatás	Ivóvízellátás és -elosztás	igen
34		felszíni és felszín alatti vizek minő- ségének ellenőrzése		
35		szennyvízelvezetés és -tisztítás		
36		vízbázisok védelme		

37		árvízi védművek, gátak		
38-40*	Hatályon kívül helyezve 2019.01.01-től			
41	Közbiztonság - Védelem	rendvédelmi szervek infrastruktúrái		
42	Honvédelem	honvédelmi rendszerek és létesítmények		

I.táblázat A törvényben meghatározott létfontosságú rendszerek és létesítmények hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló, 2016. július 6-i (EU) 2016/1148 európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti ágazatok, illetve alágazatok megfeleltetése (CLXVI. tv. 4. mell.,2012)

A törvény alapvetően a fenti ágazatok, illetve alágazatok kijelölésének és védelmének szabályozását látja el. Különös figyelmet fordít az üzemeltetői biztonsági terv elkészítésére, amelyben meg kell jelölni a létfontosságú rendszer elemeket és azt a szervezeti és eszközrendszert, amely biztosítja azok védelmét. Az üzemeltetői biztonsági tervben kell megjelölni azokat a biztonsági intézkedéseket is, amelyek kialakítása és működtetése biztosítja az európai létfontosságú rendszer elem vagy a nemzeti létfontosságú rendszer elem védelmét, továbbá meg kell határozni azokat az ideiglenes intézkedéseket, amelyeket a különböző kockázati és veszélyszinteknek megfelelően fogatosítani kell.

Véleményem szerint itt merülnek fel az alapvető kérdések: lehetséges vajon akár csak ágazati szinten is megfelelően koherens biztonsági tervrendszert elkészíteni? Nagyon jól tudjuk, hogy az állami szektorban működő egy-egy ágazat esetében is nagyon bonyolult és időigényes feladat egy tervet (biztonsági, fejlesztési, pénzügyi, stb) elkészíteni, ott is felmerül az alágazatok közötti rivalizálás a szakmai érdekek érvényesítéséért és az erőforrásokért. A táblázatban felsorolt ágazatok jelentős részében a szolgáltatók a magánszektorhoz tartoznak, különböző érdekekkel, szakmai és technológiai eltérésekkel, illetve hasonló tevékenységi kör esetén figyelembe kell venni a piaci versenyhelyzetet is, amely még külön megnehezítheti a koordinált tervezést.

Teljesíthetőek-e az üzemeltetők által kidolgozott biztonsági tervek, illetve minősített helyzetben a fokozott biztonsági intézkedések bevezetése, mikor ugyanez a törvény határozza meg az üzemeltetőnek a biztonsággal összefüggésben felmerülő költségek viselését is. Különösen igaz a felvetés a profitorientált magántulajdonban lévő cégekre, amelyek elsődleges érdeke a termelés/szolgáltatás fejlesztése és a bevétel fokozása, nem pedig a kiadások növelése. Tovább árnyalja a helyzetet a békében is speciális biztonsági igényeknek megfelelni köteles ágazatok helyzete. A teljesség igénye nélkül ezek közé tartoznak a kormányzat folyamatosságának biztosítása, a pénzügyi szektor bank-, és hitelintézeti objektumai, valamint az egészségügyi ágazat kórházai és magánklinikái.

Kormányzati szinten mind törvényi, mind személyi és tárgyi feltételek szempontjából rendezettnek tekinthető a helyzet. Magyarország Alaptörvényének 48-54. cikkeiben vannak meghatározva, hogy milyen időszakok esetén léptethető életbe az ún., különleges jogrend. Ebben a jogalkotó konkrétan megfogalmazza az egyes eseteket, hogy milyen helyzet fennállása esetén, mely intézkedések szükségesek az állam működésének fenntartása érdekében, majd azokat további sarkalatos törvénybe foglalva részletezi. Magyarországon a védett személyek és a kijelölt

létesítmények védelméről, jogszabály alapján a Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ köteles gondoskodni. A Rendőrségről szóló 1994. évi törvény felhatalmazása alapján a 160/1996. kormányrendelet tételesen felsorolja a személy és létesítményvédelmi feladatokat mindkét szervezet számára. Ugyan a fenti jogszabályok nem a legfrissebbek, de a biztonsági kihívásokra való reagálásként folyamatosan frissítésre kerültek. Így például a belügyminiszter a terrorveszéllyel kapcsolatban felhatalmazást kapott - az 1824/2015. (XI. 19.) Kormányhatározat alapján - a fenyegetettségnek megfelelő fokozatot Magyarország egész területére, vagy csak annak egy részére elrendelni.

Nem tekinthető ennyire rendezettnek a pénzügyi és az egészségügyi ágazat biztonsági szabályozottság tekintetében. Nincs egységes szabályozás az ágazatok általános biztonsági követelményeire, illetve azon belül a speciális biztonsági igényű alágazatokra, szolgáltatásokra vagy objektumokra vonatkozóan. A tulajdonos vagy az üzemeltetők saját jogkörükben, működési sajátosságaiknak megfelelően, a vonatkozó jogszabályok esetleges figyelembe vételével határozzák meg biztonsági követelményeiket és eljárásrendjüket.

A bankbiztonság és a kórházbiztonság (Dr. Berek Lajos - Dr. Berek Tamás - Berek László, 2016:100-102) munkájában olyan speciális objektumvédelmi feladatokat jelentenek, amelyek nélkülözhetetlenek az ország működése szempontjából és alapvető feladatuk van a társadalmilag minimálisan elvárt biztonság, egészségügyi, gazdasági működőképesség fenntartásában. Ezek a területeken a speciális biztonsági követelmények békében is komplex védelmi rendszer meglétét és folyamatos fejlesztését kívánják az üzemeltetőtől, ami jelentős erőforrásokat igényel. Könnyen belátható, hogy a védelmi komplexum bármely részelemének hiánya vagy gyengesége kihat a teljes biztonsági rendszer hatékonyságára. A komplex rendszer részelei is bonyolult biztonsági alrendszerek (beléptető rendszer, biztonsági monitoring rendszer stb.). Az elektronikai és mechanikai védelmi alrendszerek magas fokú integráltsága mellett továbbra is fontos szerepe van az azokat üzemeltető emberi tevékenységnek és felkészültségnek. Ezeket a költségigényes és komplex biztonsági rendszereket kellene megerősíteni minősített helyzetben úgy, hogy megfeleljenek a fokozott kihívásoknak és megfelelő védelmet nyújtsanak az intézmény dolgozóinak és klienseinek, ugyanakkor ne akadályozzák az intézmény alaptevékenységét. Ismerve például a magyar közegészségügy helyzetét, úgy gondolom, hogy egy rövid idő alatt bekövetkező tömeges katasztrófa vagy több területet is érintő szervezett támadás esetén (pl. hibrid hadviselés) kétségesnek tartom a fenti ágazatok jelenleg rendelkezésre álló biztonsági rendszereinek működőképességét illetve hatékony megerősítésüket.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Úgy gondolom, hogy a megváltozott biztonsági körülményekre való tekintettel szemléletváltásra van szükség a háttérágazat működőképességének fenntartásához, a műveletek polgári eszközökkel és szolgáltatásokkal való biztosításához. Az eddig prioritásként meghatározott létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről, illetve a védelem folyamatos korszerűsítéséről természetesen nem mondhatunk le, de előtérbe kell helyezni a legfontosabb rendszerek folyamatos üzemeltetésének követelményét. Biztosítani kell a tartalék-, pót-, és váltórendszereket a szünet nélküli tevékenység biztosítása érdekében.

Szükségesnek tartom nemzetközi szinten (NATO, EU) a szabályozás és a követelményrendszer harmonizálását. Jelenleg 22 nemzet tagja mindkét szervezetnek ezért a különböző követelményrendszereknek való megfelelés zavaró és fölösleges forrásfelhasználást eredményezhet.

Sokkal eredményesebb és költséghatékonyabb végrehajtást eredményezne egy közös lista a létfontosságú rendszerekről, létesítményekről és szolgáltatásokról, azok védelmi, tartalékképzési, fenntartási és pótlási követelményeiről.

A NATO követelményeinek figyelembevételével javaslom az aktuális nemzeti szabályzók áttekintését és szükség szerinti módosítását.

Nemzeti vonatkozásban szükségesnek látom a prioritások felállítását. A jelenlegi listán szereplő ágazatok és alágazatok nagy száma nem teszi lehetővé a koherens tervezést, begyakoroltatást és hatékony ellenőrzést. Véleményem szerint egy szűkített listával és pontos követelményrendszerrel jelentősen nőne a hatékonyság és erőforrásokat lehetne megtakarítani.

Mindehhez nemzeti szinten egységes és erős központi irányításra van szükség, amely biztosítja a védelemhez és a folyamatos működtetéshez a biztonsági és szakmai irányelveket, a jogszabályi hátteret, valamint a tevékenység szakmai és pénzügyi támogatását és ellenőrzését.

Úgy gondolom, hogy a resilience a társadalom egészére nézve jogokat és kötelezettségeket tartalmaz, ezért szükség van az állampolgárok széleskörű tájékoztatására, oktatására, gyakorlatoztatására és lehetőség szerint a feladatokba való bevonására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ACT and City of Norfolk (2017): *Building Resilience*, Norfolk.

Dr. Berek Lajos - Dr. Berek Tamás - Berek László (2016): *Személy- és vagyónbiztonság*, ÓE-BGK 3071, Budapest.

CLXVI. törvény (2012): *a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről*, Budapest.

EU (2008): *2008/114/EK tanácsi irányelvek az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről*, Brüsszel.

EU (2016): *2016/1148 európai parlamenti és tanácsi irányelvek a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről*, Brüsszel.

Európai Közösségek Bizottsága (2005): *Zöld Könyv a kritikus infrastruktúra védelmének európai programjáról*, COM(2005) 576 final, Brüsszel.

Lasconjarias, Guillaume (2017): *Deterrence through Resilience*, NATO Defence College, Eisenhower Paper Nr.7. May, Roma,

NATO Warsaw Summit Communiqué (2016), Warsaw.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (letöltés ideje: 2018.09. 06.)

NATO Wales Summit Declaration (2014), Wales.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/351406/Wales_Summit_Declaration.pdf (letöltés ideje: 2018. 09. 10.)

North Atlantic Treaty (1949): Washington.

https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_17120.htm (letöltés ideje: 2018. 11. 10.)

The NATO Defence Planning Process(NDPP)(2016), Brussels.