

A létfontosságú rendszerek védelmére vonatkozó szabályozás fejlesztése

Mógor Judit* , Angyal István 

BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság,
Budapest, Magyarország

*Levelező szerző. E-mail: judit.mogor@katved.gov.hu

Beérkezett: 2022. július 30.; elfogadva: 2022. augusztus 10.

Összefoglalás

Jelen cikk célja a létfontosságú rendszerek védelmére vonatkozó szabályozás fejlesztési folyamatának és az elért eredmények vizsgálata. A szerzők feldolgozták a kritikus infrastruktúrák nemzetközi és hazai szabályozására jellemző, az elmúlt mintegy tízéves időszak változásait. Az elemzés a hazai eredmények áttekintését követően a reziliencia, az ellenálló képesség fejlesztésére irányuló nemzetközi és hazai intézkedéseket, a közeljövőben várható fordulatokat, jogalkotási lépéseket ismerteti.

Kulcsszavak: kritikus infrastruktúra-védelem, létfontosságú rendszer elemek, fejlesztés, reziliencia

Development of the regulations of the critical infrastructure protection

Judit Mógor, István Angyal

Ministry of Interior (MOI) National Directorate General for Disaster Management,
Budapest, Hungary

Summary

This article's goal is to overview the development and the results of the critical infrastructure protection regulation. The authors have analyzed the legal circumstances of the past 10 years both on an international and a national level.

After looking back at the initial regulations of the national critical infrastructure and its enforcement the authors present the challenges of Covid-19, the possible responses and the basic elements of the revised legal framework.

The authors touch upon the changes that are important for the operators, such as risk analysis and the operator security plan, emphasizing the exercises of the latter.

The final part of this publication details the last decade's change of approach via the NATO's seven baseline requirements for civil preparedness and the preparation of the new EU directive. It will also exhibit the measures, that were taken to improve resilience, and checks that were made to upgrade the level of critical infrastructure protection.

Keywords: critical infrastructure protection, critical system elements development, resilience

Bevezető – visszatekintés a szabályozás kezdeti időszakára

A létfontosságú rendszerek (kritikus infrastruktúrák) védelmére vonatkozó szabályozási igények az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején történt geopolitikai válto-

zások, valamint az európai terrorcselekmények következményeként jelentek meg. Ebben az időszakban az egyesült államokbeli, a NATO és az európai uniós intézkedésekkel párhuzamosan Magyarországon is történtek lépések a kritikus infrastruktúra védelmének érdekében. Ezek részben adminisztratív, részben tényleges

biztonsági intézkedések formájában valósultak meg (*Mógor–Földi–Solymosi 2008*). A szabályozás az idő előrehaladtával – különösen a nemzetbiztonsági kérdések szenzitivitására – mind nemzeti, mind közösségi szinten egyre szélesedett és mélyült, így megalkották a kritikus infrastruktúrák fogalmát, meghatározták az egyes szektorokat, továbbá az azonosítás és kijelölés, illetve a védelem alapvető követelményeit. A NATO 2007-ben összefoglalót készített a kritikus infrastruktúrák védelméről (NATO Committe Report – 2007 Annual session: The protection of critical infrastructures), majd a Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottsága megerősítette a Polgári Védelmi Bizottsága által 2003-ban elfogadott definíciót, amely a nemzeti sajátosságoktól független megközelítést alkalmaz. Az összefoglaló kiterjed a nemzetközi együttműködésre, különösen a NATO és EU együttműködés kérdéseire is (*Mógor–Földi–Solymosi 2008*). Az Európai Unió Bizottsága 2004-ben tette közzé első javaslatát (European Programme for Critical Infrastructure Protection), amelyet a Zöld Könyv (EPCIP, COM(2005) 576) követett. Az Európai Parlament 2007. júliusi jogalkotási állásfoglalásában a Bizottság javaslatához képest az európai létfontosságú infrastruktúra definícióját szigorúbban fogalmazta meg, nem változtatott azonban az interdependencia fogalmán, és ide tartozónak tekintette azon hatásokat is, amelyek az összekapcsolt infrastruktúrák közötti kölcsönös függőségekből erednek (*Mógor 2008*). A jogalkotási folyamat eredményeként az EU Hivatalos Lapjában 2008. december 23-án kihirdették az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, a Tanács 2008/114/EK Irányelvét (2008. december 8.). Az Irányelv fordulatot jelentett az uniós tagállamok jogalkotásában, tekintett arra, hogy a norma 2011. január 12. napjával rögzíti a tagállami implementációs intézkedések határidejét. Dely Péter tanulmányában kiemeli, hogy Magyarországon a szakértők munkájának eredményeként 2011 januárjában elkészült az EU felé küldendő jelentéstervezet, majd a következő évtől a kritikus infrastruktúra-védelem a különböző stratégiák szintjén is megjelenik (*Dely 2017*). Ezek között első helyen említi a Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozatát Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Az uniós szabályok átültetése és a hazai sajátosságoknak megfelelő szabályozás kialakítása a 2008-ban szintén kormányhatározattal elfogadott Nemzeti Zöld Könyv (program) végrehajtásával, tárcaközi szakmai munkacsoport előkészítésével történt, így többlépcsős hatálybalépéssel 2012 novemberében kihirdették a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényt (a továbbiakban: Lrtv.). Ezt követően megjelent az „általános” végrehajtási rendelet, az Lrtv. végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet, és később az egyes ágazati szabályokat részletező rendeletek is.

A végrehajtás időszaka

Az Lrtv. 1. melléklete 10 ágazatot nevesít, amelyekben európai és nemzeti létfontosságú rendszeremlékek azonosítása és kijelölése lehetséges: energia, közlekedés, agrár-gazdaság, egészségügy, társadalombiztosítás, pénzügy, infokommunikációs technológiák, víz, honvédelem és közbiztonság-védelem. A 10 ágazaton belül 33 alágazatot különböztet meg a jogszabály, az ágazati kijelölő hatóságok száma a 12 vízügyi hatóság és a közbiztonság-védelem ágazatban a 20-20 területi rendvédelmi szerv mellett további 13 az ágazatokhoz kapcsolódóan.

Az Lrtv. és a kormányrendeletekkel kialakított szabályozás az alábbi struktúra szerint épült fel:

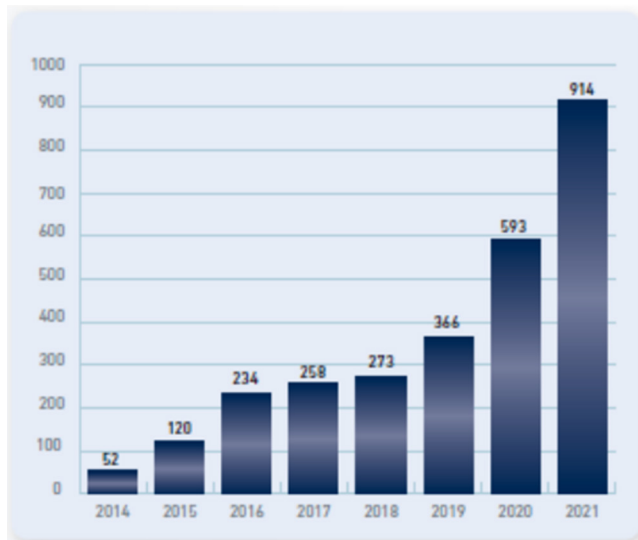
- a) a lehetséges üzemeltetők azonosítása, majd hatósági kijelölése a horizontális (minden ágazatra egyaránt jellemző) és ágazati (ágazatonként eltérő) kritériumok vizsgálata alapján,
- b) üzemeltetői biztonsági terv készítése és biztonsági összekötő személy kijelölése,
- c) nyilvántartás vezetése a létfontosságú rendszeremlékek védelméhez szükséges adatokról és dokumentumokról,
- d) a hatóságok és az üzemeltetők közötti együttműködés, gyakorlatok,
- e) rendkívüli események bejelentése és kivizsgálása,
- f) a jogszabályban kijelölt szerv EU illetékes szervvel való kapcsolattartása és részvétele a szakmai rendezvényeken, valamint az információáramlás biztosítása a hazai végrehajtásban részt vevő hatóságok számára.

A hatóságok előtti formális eljárás megindulásakor az üzemeltető az elkészített azonosítási jelentését benyújtja az ágazati kijelölő hatóság részére. Ezt követően a kijelölési eljárás teljes folyamata a társhatóságok és társszervek szoros együttműködésén alapul: az ágazati kijelölő hatóság az eljárásában az ágazati kritériumok teljesülését vizsgálja, továbbá a horizontális kritériumok teljesülését a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) mint szakhatóság és az ún. véleménynyilvánító szervek (pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal, általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv területi, illetve központi szerve, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terror-elhárítási Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a területileg illetékes kormány megbízott) vizsgálják. Elemzésében Dely fontosnak tartja, hogy az infrastruktúrákat működtető ágazatok mellett a védelemmel foglalkozó szervezetek is részt vesznek a létfontosságú rendszerek védelmével kapcsolatos feladatokban, amely biztosíthatja hosszú távon, hogy már a kritikus infrastruktúrák tervezési fázisában megfontolják a szakmai javaslatokat, ezzel javítva a felkészülést és erősítve az ellenálló képességet (*Dely 2017*).

Ha legalább egy ágazati és legalább egy horizontális kritérium teljesül, úgy az ágazati kijelölő hatóság a létfontosságú rendszeremléket kijelöli, továbbá elrendeli nyilvántartásba vételét, valamint egyidejűleg rendelkezik

az üzemeltető felvételéről az alapvető szolgáltatásokat nyújtó szereplők jegyzékébe.

Az általános szabályozás pontosítása és a védelem magasabb szintjének biztosítása érdekében történő módosítása, továbbá az ágazati szabályozások mélyülése, valamint a biztonsági környezet változásai jól tükröződnek a kijelölt rendszerelemek számának emelkedési folyamatában is.



1. ábra Kijelölt nemzeti létfontosságú rendszerelemek száma 2014–2021

Forrás: Katasztrófavédelem évkönyv, 2021

A kijelölt rendszerelemek statisztikai adatainak elemzése alapján megállapítható, hogy a folyamatosan emelkedő tendencia a kezdeti időszakban az ágazati jogszabályok hatálybalépésének eltérő ütemezésére vezethető vissza, míg 2020-tól a kijelölésekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok értékelése alapján módosított ágazati kritériumokra. Az ágazati kijelölő hatóságok és a BM OKF rendszeres időszakonként értékeli a kijelölések helyzetét, majd a döntéshozó szervek fejlesztési irányokat fogalmazznak meg, valamint módosítják a jogszabályokat. Ilyen például a kettős kijelölés lehetőségének kivezetése, új ágazati és horizontális kritériumok meghatározása. Jelentős támogatást biztosít az üzemeltetők számára a BM OKF honlapján szabadon elérhető kijelölési eljáráshoz kapcsolódó azonosítási jelentések iratmintáinak kidolgozása, valamint a teljes körű elektronikus ügyintézés bevezetése.

Jelentős mozzanat volt, hogy 2016. július 19-én az Európai Unió elfogadta a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló irányelvet (NIS Irányelv, Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1148 irányelve). Ez az első átfogó, közösségi szintű szabályozás az információbiztonság területén, mely hálózati és információs rendszerek magas biztonsá-

gi szintjét kívánja biztosítani a közösségen belül. Az irányelv kettős alanyi hatállyal bír, egyaránt szabályozza az úgynevezett alapvető szolgáltatásokat nyújtó szereplőket, illetve a digitális szolgáltatókat is. A NIS irányelv implementációja megtörtént, a hazai szabályozásban ma már jól körülhatárolhatóan jelenik meg a kibervédelem. A mindennapi végrehajtásban ugyanakkor hangsúlyosan kell kezelni az informatikai rendszerekkel irányított technológiák és a komplex biztonság kérdéseit is. További megoldandó helyzeteket jelentett, hogy mely módon határozható meg, illetve különíthető el az információbiztonság, illetve a fizikai biztonság, ezek hogyan kapcsolódnak és térnek el egymástól, valamint hogy az egyes hatóságok hogyan érvényesíthetik az összefüggő követelményrendszerek teljesítését.

Az elkövetkező években a hatósági és üzemeltetői végrehajtás során keletkezett tapasztalatok, a NIS irányelv átültetési feladatai, valamint a társadalmi, a gazdasági és a biztonsági környezetben bekövetkezett változások a felülvizsgálat indokoltságát előrevetítették.

A 2019–20-as évek kihívásai és a lehetséges válaszok

A COVID-19 járványra tekintettel 2020 tavaszán a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett. Ezen időtartam alatt a honvédelmi miniszter járt el javaslattevő, kijelölő, ellenőrzést koordináló, valamint nyilvántartó hatósági hatáskörben, a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról szóló 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet rendelkezései alapján.

A honvédelmi miniszter vezetésével és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közreműködésével látta el feladatait az 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat 4. pontjával létrehozott, a Magyar Létfontosságú Vállalatok Működéséért Felelős Akciócsoport, amely katonai és katasztrófavédelmi összekötőkkel gyors reagálást és összeköttetést biztosított a létfontosságú szolgáltatók és a kormányzati szervek között. Az Akciócsoport feladata az információáramlás koordinálása mellett az üzemeltetők üzemfolytonos működésének biztosítása volt. Módszertani támogatással a vállalatoknál kritikus létszámot, kritikus beosztásokat és védelmi intézkedéseket határoztak meg, egyik lehetséges megoldásként a fordított karantén alkalmazását. A vállalatok számára egyedi támogatást nyújtott az Akciócsoport, mellyel a vírus elleni védekezést, és az üzemfolytonos működést segítették. A veszélyhelyzet végével megtörtént a honvédelmi miniszter által kibocsátott kijelölések felülvizsgálata, a kijelölés fenntartásáról szóló döntés esetén az érintett rendszerelemeket már honvédelmi érdekből kijelölték ki.

A kritikus infrastruktúrákra vonatkozó szabályozás kezdetén meghatározó volt az akkor megalkotott nemzeti biztonsági stratégia. Ez a folyamat ismét hatást gyakorolt a hazai jogalkotásra. 2020. április 23-án hatályba lépett Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a további-

akban: NBS), amelynek több rendelkezése fogalmaz meg a létfontosságú rendszerek védelmére vonatkozó feladatokat.

Az üzemeltetői és hatósági végrehajtás többéves tapasztalatai, a hatóságok ellenőrzési gyakorlata, valamint a koronavírus járvány első hullámában szerzett ismeretek alapján megkezdődött a létfontosságú rendszerekre vonatkozó átfogó jogszabály-módosítás előkészítése. Olyan új keretrendszert kellett kidolgozni, amely a veszélyhelyzet által indukált kihívások felismerését, ezekre a válaszadás képességét biztosítja, a pandémia első időszakában szerzett tapasztalatokat alkalmazza, ugyanakkor nem tér el az összveszély-megközelítéstől sem.

Mivel a hivatásos katasztrófavédelmi szerv részt vesz a NATO és az EU polgári védelmi munkaszervei tevékenységében, ezért a szabályozás felülvizsgálatának előkészítése során a nemzetközi tapasztalatok, valamint a reziliencia mint a nemzeti ellenálló képesség elvárásainak szempontrendszerre markánsan megjelent.

A részletezett igényekkel és az NBS-ben megjelenített követelményekkel összhangban megtörtént a létfontosságú rendszerek hazai szabályozórendszerének húsznál is több szerv közreműködésével történő teljes felülvizsgálata és a szövegtervezet kidolgozása. További célkitűzés volt garanciális elemek beépítése a kijelölési és az üzemeltetési folyamatokba, amelyekkel a társadalom alapvető ellátását biztosító létfontosságú rendszerelemek és az általuk nyújtott kritikus szolgáltatások biztonságos és üzemfolytonos működése fenntartható.

A 2020. júliusi jogszabályváltozás eredményeként kialakult szabályozás főbb elemei

A módosító törvényi és rendeleti szintű jogszabályok 2020 második félévében hatályba léptek, középpontban a komplex megelőzés, a felkészülés és a szolgáltatások üzemfolytonos működésének előtérbe helyezésével, mindezeket keresztül az ország ellenálló képességének erősítésével.

A módosítás fontos része volt, hogy az eljárások egyszerűsítése érdekében a honvédelmi ágazat kivételével megszűnt a lehetőség a rendszerelemek kettős kijelölésére. Szintén az ügyféli terheket csökkenti és könnyítést jelent, hogy az eljárások során az ügyfelek a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi honlapján közzétett iratmintákat használják: azonosítási jelentés, biztonsági összekötő személy adatközlő lapja, valamennyi ágazat üzemeltetői számára rendkívüli esemény bejelentő lapja, üzemeltetői biztonsági terv és kockázatelemzés készítéséhez kitöltési útmutató.

A fokozatosság érdekében a jogalkotó pontosította az európai létfontosságú rendszerelemek kijelölésének folyamatát, így európai létfontosságú rendszerelem már csak nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt entitás lehet. A katasztrófák elleni védekezésért felelős mi-

niszter eljárásának tárgya kizárólag a másik EGT-államra kiterjedő hatás jelentőségének vizsgálata.

A jogszabályok elsősorban az önkéntes jogkövetést feltételezik, azonban – minden eshetőségre felkészülve – a normába beépült a szankció alkalmazásának lehetősége is: a BM OKF a hatósági felügyelet keretében, mint nyilvántartó hatóság jogosult közigazgatási bírságot kiszabni, amennyiben az üzemeltető nem jelenti be a törvényi határidőn belül a biztonsági összekötő személyt, vagy a személy nem felel meg az előírt képzettségi feltételeknek, illetve a továbbképzési kötelezettségét elmulasztja.

A módosító rendelkezések közül az alábbi kulcselemek kiemelkedőek:

- a) A potenciális létfontosságú rendszerelemek azonosítási vizsgálata részletes kockázatelemzésen alapul.
- b) Az azonosítást követően az ágazati kijelölő hatóság – szakhatóságot és véleménynyilvánító szerveket is bevonva vizsgálja a jogszabályok szerinti horizontális és ágazati kritériumok teljesülését, majd – formális döntésben kijelöli az adott létfontosságú rendszerelemet, és határozatában rendelkezik az üzemeltetői biztonsági terv készítésének és működtetési feltételeinek kötelezettségéről az üzemeltető felé.
- c) Az üzemeltetői biztonsági terv az üzemeltető gazdálkodó szervezet által készített olyan dokumentum, amely a kijelölt létfontosságú rendszerelem biztonságos és üzemfolytonos működésére fókuszál. A terv tartalmazza a rendszerelemek leírását, környezetének bemutatását, védelmének eszközrendszerét, a rendszerelem üzemfolytonos működését befolyásoló fenyegetések felsorolását és a hozzájuk tartozó összveszély-megközelítésű kockázatelemzést, -értékelést és -kezelést, továbbá a civil és honvédelmi szervekkel történő kapcsolattartás és együttműködés rendjét. Még hangsúlyosabbá válik a kölcsönös függőségek (interdependencia) és a szolgáltatásoknak való kitettség vizsgálata és az arra történő alternatív megoldások számbavétele is, azaz választ ad – reagálóképességet biztosít – az üzemfolytonos működésre negatív hatással bíró eseményekre, kitettségekre.
- d) Az üzemeltetői biztonsági terv részét képezi a hatás, a valószínűséget és a kitettséget alapul vevő kockázatelemzés. A hatás és a valószínűség mellett új elemként jelenik meg a kitettség vizsgálata, amely a harmadik féltől igénybe vett szolgáltatás miatti kitettséget súlyozottan veszi figyelembe, tekintettel arra, hogy az nem minden esetben befolyásolható az üzemeltető által.
- e) A komplex gyakorlatok szervezésének megújított követelményei: az üzemeltetői biztonsági tervben megjelölt szervezeti és eszközrendszer, valamint az információ- és hálózatbiztonsági ellenálló képességet valós bekövetkezési lehetőségek mentén kell gyakorolni; a komplex gyakorlatot az ágazati és területi sajátosságokat figyelembe véve a kritikus infrastruktúrák üzemeltetőivel közösen hajtják végre a kataszt-

rófavédelmi, rendvédelmi és ágazati védelmi szervek. A gyakorlatok nagy hangsúlyt fektetnek a rendszerek közötti kölcsönös függőség, valamint a dominóhatás szemléltetésére és kezelésére.

- f) Az üzemeltetők komplex gyakorlatot tartanak, amelynek legalább az alábbiakra kell kiterjednie: az egyes rendszerek kölcsönös függőségeire, kitettségeire, a káresemények hatékony kezelésére és az információ- és hálózatbiztonsági ellenálló képességre.
- g) Az üzemeltető – erre a feladatra külön felkészített – biztonsági összekötő személyt jelöl ki és foglalkoztat, aki az üzemeltetői biztonsági terv elkészítéséért és a hatóságokkal történő kapcsolattartásért felel. A biztonsági összekötő személy emellett a rendkívüli események során történő beavatkozást segíti, rendelkezik kellő helyismerettel, továbbá az adott ágazati ismeretekkel és elegendő szaktudással a létfontosságú rendszerleme biztonságos működése tekintetében.
- h) Külön tanfolyam keretében történik a biztonsági összekötő személyek képzése, melynek célja, hogy a szakemberek megfelelő tudás birtokában, magas színvonalon lássák el a jogszabályban meghatározott feladataikat.
- i) Az üzemeltető köteles az ágazati kormányrendeletekben meghatározott, küszöbértéket elérő rendkívüli eseményeket az ágazati kijelölő hatóság és a katasztrófavédelmi műveletirányítási ügyelvek részére bejelenteni.
- j) Az ágazati hatóságok bevonásával a BM OKF a kijelölt létfontosságú rendszerlemekeket rendszeresen, legalább ötévente ellenőrzi.
- k) A hatóságok és az üzemeltetők részvételével rendszeresen megtartott képzések, konferenciák segítik az aktualitások, tudnivalók megosztását és a jogszabályok egységes alkalmazását.

Az egységes végrehajtás garanciája a létfontosságú rendszerek kijelölésére, hatósági felügyeletére és az üzemfolytonos működést biztosító követelményekre vonatkozó átlátható szabályozórendszer, továbbá a hatóságok jól lehatárolt feladat- és hatásköre, a hatóságok közötti, valamint az üzemeltetőkkel történő együttműködés.

Az összehangolt végrehajtáshoz hozzájárul, hogy a BM OKF központi szereppel bír a létfontosságú rendszerek hatósági felügyelete során:

- a) általános javaslattevő hatóság,
- b) az ágazati kijelölési eljárásokban szakhatóságként közreműködik és bevonja a véleménynyilvánító szerveket,
- c) a kijelölést követően nyilvántartó hatóságként és komplex ellenőrzést lefolytató szervként segíti a rendszerlemeke üzemfolytonos működését,
- d) a komplex gyakorlatok során az ágazati kijelölő hatóságok, valamint az üzemeltetők bevonásával tárja fel a rendszerlemeke függőségeit.

A rendkívüli események kritériumai ágazati kormányrendeleti szinten kerültek meghatározásra, melyek kötelező bejelentése elektronikus úton történik a katasztrófavédelem területi szervének ügyelete felé. Ezzel a szabályozás csökkenteni tudja a biztonsági tervezéssel összefüggő kitettséget és fejleszti a rendkívüli eseményekre történő reagálás képességét.

A BM OKF a jogszabály-előkészítési és a módszertani fejlesztések során visszaforgatja a nemzetközi, európai uniós tapasztalatokat és jó gyakorlatokat, továbbá a rezilienciakutatásokra és trendekre, a kialakuló szabályozásokra is figyelemmel kezdeményez fejlesztéseket. Ennek eredményeként az ENSZ Sendai Keretrendszere, a Katasztrófakockázat Csökkentési Rendszere, a NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság által kidolgozott polgári felkészültség hét alapkövetelményének több eleme, valamint az EU tagállami kritikus infrastruktúra-védelmi kapcsolattartó pont jó gyakorlatai már megjelennek a megújított hazai szabályozásban és a jogalkalmazási gyakorlatban is.

A komplex gyakorlatok eredményei

Az üzemeltető és az ágazati kijelölő hatóság, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közötti együttműködés kiemelkedő eseményei a rendszeres és éves kritikus infrastruktúra-védelmi gyakorlatok.

A 2020. évi jogszabály-módosítás eredményeként a komplex gyakorlat során az üzemeltető a gyakorlatok aktív részeseként, az üzemeltetői biztonsági tervében és az informatikai biztonsági szabályzatban foglaltak megvalósíthatóságát vizsgálja, az üzemeltetői biztonsági tervben rögzített kockázatokra történő reagálást, illetve a kitettségi, kockázati helyzetek kezelési eljárásai működőképességének tényleges ellenőrzését is elvégezve.

A gyakorlatok során feltárt hibákat, hiányosságokat az üzemeltető a gyakorlatot követően „biztonságos környezetben”, megelőző jelleggel javíthatja, és további kockázatokat azonosíthat, melyek adott esetben az üzemfolytonos működését veszélyeztetnék.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervei illetékességi területén rendszeresen tartott kritikus infrastruktúra-védelmi gyakorlatok az utóbbi években jelentős fejlődést mutatnak. A katasztrófavédelem és az üzemeltető együttműködésével készített gyakorlatterv kimunkálása során mindkét félnek törekednie kell arra, hogy a megszerzett tapasztalatokat jól építsék be a gyakorlatterveikbe, az üzemeltetői biztonsági tervet valóban működőképessé tegyék. A hatóságok a gyakorlatok során támogató jelleggel járnak el, segítik a szervezést, és a gyakorlat értékelésén keresztül közreműködnek a lehetséges kritikus pontok feltárásában.

2019. évtől kezdődően az országos kritikus infrastruktúra-védelmi gyakorlatot a BM OKF koordinációjával és az ágazati hatóságok, továbbá a kijelölt üzemeltető együttműködésével frekvenciált helyszínen, egy-egy eseményt modellezve, továbbá a beavatkozásokat és a

következménykezelést valós mozzanatokkal hajtják végre. Az együttműködési gyakorlat tapasztalatai alapján a BM OKF országosan alkalmazható azonosítási és elemzési, valamint forgatókönyvmodell készített a katasztrófavédelmi igazgatóságok részére.

A komplex gyakorlatok tervezésével kapcsolatos tapasztalat, hogy az üzemeltetők törekednek rámutatni a rendszerelemek kitettségére és sérülékenységére, sok esetben fő kockázati tényezőként a rendkívüli időjárás okozta energiakimaradás alapfeltételezéséből indultak ki. Elfogadottá vált az is, hogy szükségszerű az üzemeltetőket felkészíteni az előre nem látott, véletlen helyzetekre is. A valós gyakorlati helyzetek, elsősorban az üzemeltetői biztonsági tervben megjelölt szervezeti és eszközrendszer megfelelőségének (ellenálló képességének) gyakorlása a normál időszakban kialakított eljárásrendek végigpróbálásával és begyakorlásával elősegítik a rendkívüli események hatékony kezelését az üzemeltető oldaláról is.

További lépések a reziliencia, az ellenálló képesség fejlesztése felé

Az Európai Bizottság 2020. december 16-án terjesztette elő a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló irányelvjavaslatát (CER irányelv tervezete), amelynek szakértői tárgyalása a portugál, a szlovén és a francia elnökség alatt a PROCIV (polgári védelmi) munkacsoport keretében történt. A javaslat amellet, hogy a jelenlegi két ágazat (energia, közlekedés) helyett már tíz ágazat szabályozását célozza meg, szakít a korábbi rendszerelem védelmére fókuszáló szemlélettel, amelynek helyét átveszi a kritikus fontosságú szervezetek (critical entities) és az általuk nyújtott szolgáltatások üzemfolytonos működésének biztosításával történő ellenálló képesség kialakítása.

Fontos alapvető szintű változást jelenthet, hogy az irányelvtervezet megközelítése és a Bizottság álláspontja szerint a pénzügyi és banki szektorok fizikai biztonságát a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról szóló rendelettervezet (DORA), míg a digitális infrastruktúra szektorét az Unió egész területén magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről szóló irányelvtervezet (NIS2) biztosítja azáltal, hogy az a szolgáltatók hálózati és információs rendszereinek fizikai biztonságára is kiterjed.

A polgári védelmi tanácsi munkacsoport CER irányelvjavaslatot tárgyaló alcsoportja 2021. december 3-án írásos eljárásban jóváhagyta az irányelvvel kapcsolatos általános megközelítést, majd az előterjesztés pozitív fogadtatással szerepelt Coreper II és a Belügyi Tanács formális, majd a Környezetvédelmi Tanács ülésén is. A CER irányelv alkotásának folyamata 2022-ben az Európai Parlament, az Európa Tanács és a Bizottság közötti egyeztetések eredményeként számos kompromisszum alapján folytatódik.

A NATO rezilienciakövetelményei és azok végrehajthatósági kérdései a NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés Bizottsága (CEPC) főigazgatói fórumának napirendjein a világos és átfogó célok megfogalmazásának elvárásával szerepeltek, összhangban a Varsói Csúcstalálkozó (Warsaw Summit, 2016) döntéseinek 6. pontjában szereplő deklarációval. Figyelemmel minderre, a 2020. évi jogszabálytervezetek előkészítésekor már a kockázatelemzés-alapú azonosítás és üzemeltetői biztonságtervezés, valamint a rendkívüli események bejelentési rendje, továbbá a komplex ellenőrzések és gyakorlatok megtartásának előírása, azok tapasztalatai alapján módosító intézkedések megtétele is bekerült a hazai szabályozásba. Szintén megjelenik a NATO polgári felkészültség hét alapkövetelménye közül négy követelmény implementációja a létfontosságú ágazatok között, így az energiaellátás, élelmiszer- és vízkészletek, polgári kommunikációs rendszerek, polgári közlekedési rendszerek.

A NATO védelmi rendszerében a civil mellett a katonai képesség biztosításán van a fő hangsúly, amely a létfontosságú rendszerelemek hazai szabályozásában a következő módon valósul meg:

- a) a hazai szabályozás lehetővé teszi, hogy honvédelmi érdekből, jogszabályban meghatározott kritériumok alapján, nemzeti létfontosságú rendszerelemmél jelölhető ki a nem honvédelmi ágazatba tartozó rendszer elem is;
- b) az üzemeltetői biztonsági terv készítéséhez a honvédelmi kijelölő hatóság speciális előírásokat tehet;
- c) a honvédelmi érdekből kijelölt létfontosságú rendszerelemek üzemeltetői biztonsági tervében önálló fejezet rendelkezik a honvédelmi sajátosságokról, valamint a honvédelmi szervekkel történő kapcsolattartásról és az együttműködés rendjéről.

A lakosságvédelmi-civil feladatok ellátása érdekében a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény alapján továbbra is a belügyi tárca felelősségébe tartozik a polgári veszélyhelyzeti tervezés katasztrófavédelmi feladatainak hazai koordinálása és végrehajtása, ennek részeként a képviselőbiztosítása a NATO Reziliencia Bizottságban (RC). Az RC alakuló ülését 2022. május 19-én tartotta, amely bizottság felváltotta a több évtizede működő Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot.

A feljebb jelzett civil-katonai együttműködés az Észak-Atlanti Szerződés 3. cikkén alapuló „resilience and civil preparedness” követelmény teljesítését biztosítja. Fontos alapvető, hogy az elsődleges és végső felelősség a szövetséges államokon nyugszik, azonban a felek külön-külön és együttesen is fejlesztik védelmi/ellenálló képességüket.

Ezen elvárásnak megfelelően a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésében mérföldkövet jelent a 2022. november 1-jén hatályba lépő Alaptörvény módosítás, továbbá a védelmi és biztonsági tevékenységek összehan-

1. táblázat | A NATO-alapkövetelmények implementálása nemzeti szinten

NATO polgári felkészültség alapkövetelményei	Vbö. tv. 42. § (2) bekezdés
1) a kormányzás és a kritikus kormányzati szolgáltatások folytonossága;	a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása,
2) reziliens energiaellátási rendszerek;	b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása,
3) ellenőrizetlen tömeges személymozgások hatékony kezelésének képessége;	c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség,
4) reziliens élelmiszer- és ivóvíz-készletek;	d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása,
5) tömeges mértékű sérülések ellátásának képessége;	e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség,
6) reziliens polgári kommunikációs rendszerek;	f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése,
7) reziliens polgári közlekedési rendszer.	g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése, h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.

Forrás: a NATO hivatalos oldala és jogszabály szövege alapján a szerzők saját fordítása és szerkesztése, 2022

golásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö. tv.), amely önálló fejezetben határozza meg a nemzeti ellenálló képesség rendszerének követelményeit. A normaszövegben a fent említett, a NATO hét alapkövetelménye – amelyet az „első védelmi vonalként” is neveznek – az 1. táblázatban látható.

A védelmi és biztonsági események összehangolt kezelése, az eredményes és gyors védekezés, valamint a hatékony kárfelszámolás érdekében a Vbö. rendelkezései alapján szükséges a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmének további erősítése, amelynek részlet-szabályait a kapcsolódó kormányrendeletek fogják tartalmazni.

Befejezés

A kijelölt létfontosságú rendszeremlékek olyan szolgáltatások, eszközök, létesítmények, melyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségüghöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához, az ország honvédelméhez –, és amelyek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna. Ezen infrastruktúra-elemek szoros és egymásra épülő rendszerben működnek, melyek kölcsönös függőségei miatt egyetlen elem sérülése több elem és szolgáltatás működésére lehet kihatással.

A hazai szabályozás 2020. évi átfogó megújítása az elmúlt évek jogalkalmazása, valamint az új típusú koronavírus elleni védekezés során szerzett tapasztalatokon is alapult. Az előkészítő munka több mint fél éven át tar-

tott, húsznál is több szerv közreműködésével. A jogszabályok koncepcionális fejlesztését is elfogadták, így lehetővé vált a szolgáltatások kijelölése, valamint egységes, ugyanakkor ágazatspecifikus elemekkel bővíthető üzemeltetői biztonsági terv vált a normaszöveg részévé, mely jogszabályi kötőerejénél fogva emeli a biztonságot magasabb szintre. Mindezek mellett megújult a kockázatelemzés módszere is, amely a hatás, valamint a bekövetkezési valószínűség mellett figyelembe veszi a létfontosságú rendszeremlék szolgáltatásának nyújtásában közreműködő külső szereplőket mint potenciális kitértiséget. A kijelölt létfontosságú rendszeremlék üzemeltetőinek jogszabályi kötelezettsége feltárni a működést veszélyeztető kockázatokat, és azok kezelésére vonatkozó intézkedéseket rögzíteni az üzemeltetői biztonsági tervben. A komplex gyakorlatok bevezetésével csökkenteni lehet a kitértiséget és fejleszteni a rendkívüli eseményekre történő reagálás képességét.

A hazai jogalkotás mellett a nemzetközi normák is változnak, az EU új irányelve elfogadás előtt áll, a NATO átfogóan, a civil-katonai együttműködés és a civil felkészültség tervszerű fokozásával kívánja erősíteni a társadalmak ellenálló képességét. A szakmai szótárakba bekerült a reziliencia kifejezés, a jogszabályok már egyértelműen meghatározzák az ellenálló képesség elemeit. A 2022. évben az új típusú koronavírus járványt követően soha nem várt geopolitikai események történtek, amelyek nemcsak felgyorsították a jogalkotási folyamatokat, de további új szempontokat is jelentenek mind a jogalkotók, mind az üzemeltetői és hatósági jogalkalmazók számára – e kérdések feldolgozása lehet a témája egy következő tanulmánynak.

Irodalomjegyzék

- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: Kritikus infrastruktúrák védelmének koordinációja. Letölthető dokumentumok és kitöltési segédletek. <https://katasztrofavedelem.hu/35635/letoltheto-dokumentumok-es-kitoltesi-segedletek> és <https://katasztrofavedelem.hu/343/kritikus-infrastrukturak-vedelmenek-koordinacioja> [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- Dely P. (2017) A kritikus infrastruktúra védelmének hazai jogszabályi környezete. *Hadmérnök*, Vol. XII. No. 3. pp. 188–196. http://hadmernok.hu/173_17_dely.pdf [Letöltve: 2022. 02. 18.]
- Az Észak-Atlanti Szerződés (1949), Washington DC. 1949. április 4. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=hu [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- Javaslat a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájáról szóló Európai Parlament és a Tanács Irányelve. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:74d1acf7-3f94-11eb-b27b-01aa75cd71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF [Letöltve: 2022. 05. 15.]
- Katasztrófavédelem évkönyv (2021), p. 51. <https://www.katasztrofavedelem.hu/application/uploads/yearbook/public/2021/hu.pdf> [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- Mógor J. (2008) Az Európai Parlament döntése az európai létfontosságú infrastruktúrákról szóló szabályozásban. *Védelem Online* pp. 1–7. <http://www.vedelem.hu/letoltes/anyagok/152-az-europai-parlament-dontese-az-europai-letfontossagu-infrastrukturakrol-szolo-szabalyozasban.pdf> [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- Mógor J., Földi L., & Solymosi J. (2008) Lépések a kritikus infrastruktúra védelmének magyarországi szabályozása felé. *Hadmérnök*, Vol. III. No. 4. pp. 15–27. http://hadmernok.hu/archivum/2008/4/2008_4_mogor.pdf [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- NATO Committe Report - 2007 Annual session: The protection of critical infrastructures 162 CDS 07 E. pp. 1–19. <https://www.nato-pa.int/document/2007-162-cds-07-e-rev1-critical-infrastructures-jopling-report> [Letöltve: 2022. 02. 16.]
- NATO Review / Resilience: the first line of defence (27 February 2019), <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> [Letöltve: 2022. 05. 15.]
- Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the resilience of critical entities (COM/2020/829 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0829> [Letöltve: 2022. 02. 15.]
- Warsaw Summit Key Decisions (February 2017) https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_02/20170206_1702-factsheet-warsaw-summit-key-en.pdf [Letöltve: 2022. 02. 15.]

Jogforrások

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről
- A honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 359/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet
- A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat
- A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat
- Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat
- A Tanács 2008/114/EK irányelve (2008. december 8.) az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről
- A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról szóló 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek.