

Précsényi Zoltán - Akkreditált európai parlamenti asszisztens, ZMNE PhD hallgató edit.herczog-assistant@europarl.europa.eu
Solymosi József - Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem - solymosi.jozse@zmne.hu

KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK AZONOSÍTÁSA: KÖRKÉP AZ EU-BAN ÉS AZ USA-BAN TAPASZTALHATÓ NEHÉZSÉGEKRŐL

Absztrakt

A kritikus infrastruktúrák azonosítása az Atlanti-óceán mindkét partján napirenden lévő kérdés, de más és más akadályokon vallottak kudarcot az eddigi próbálkozások. Európában az egységes cselekvés megkezdéséhez szükséges politikai egyetértést nem sikerült mindeközéig megteremteni, míg az Egyesült Államok messzemenő túlzásokba esett mind az infrastruktúrák meghatározása, mind a kritikusság definiálása tekintetében, olyannyira, hogy jelenleg gyakorlatilag alig van előbbre Európánál. Annyi mindenesetre bizonyos, hogy a kritikusság ismérveinek kutatása továbbra is egy teljes értékű, minden tekintetben nyitott tudományos kihívás.

The identification of critical infrastructure is high on the political agenda on both shores of the Atlantic, but different obstacles impede progress on both sides. Whereas Europe has not been able so far to secure the common political understanding needed to start common action, the United States have gone way too far in defining both the concept of infrastructure and the criteria of criticality. Therefore the US do not really have any significant head start on the EU. One certain consequence of this state of affairs is at least that research into the notion of criticality is still a fully justified scientific challenge.

Kulcsszavak: *Kritikus infrastruktúrák azonosítása, a kritikusság ismérveinek kutatása ~ identification of critical infrastructure, research into the notion of criticality*

BEVEZETŐ

A kritikus infrastruktúrák kérdéskörét különös ellentmondás jellemzi. Bár lényegükben ezek az infrastruktúrák sok évtized óta léteztek és többé-kevésbé létfontosságú feladatokat láttak és látnak el a társadalmak és az államok számára, maga a terminológia csupán az elmúlt két-három évtizedben terjedt el és vált a politikai, illetve tudományos érdeklődés tárgyává. Ugyanakkor nem a fogalom intellektuális értéke miatt kelt nagy érdeklődést a kérdés, hanem abból a felismerésből kiindulóan, hogy ezen infrastruktúrák sebezhetősége nem csak magukra a létesítményekre jelent veszélyt, hanem elsősorban az azok által, vagy azokon keresztül kiszolgált érdekekre: a közhatalomra, a közbiztonságra, a közegészségre, a társadalmi jólétre, a gazdasági működőképességre. Ez persze önmagában nem új jelenség, az viszont igen, hogy az Európában és Észak-Amerikában visszaszoruló hagyományos – jogi értelemben vett államközi – hadviselés helyébe új, nehezebben beazonosítható fenyegetések léptek, melyeknek célpontja egyre kevésbé egy-egy állam annak fegyveres erőivel és eszközeivel, hanem egyre inkább maga a civil lakosság.

A fenyegetés annál komolyabb, hogy a különböző infrastruktúra-rendszerek interdiszciplináris és földrajzi egymásra utaltsága az ipari, jóléti, majd tudás- és információalapú társadalom XX. és XXI. századi fejlődésével egyre kisebb beavatkozással lehet egyre nagyobb és szélesebb körű károkat okozni. Egyetlen számítógép és egyetlen ember elegendő lehet egy hiányosan védett, stratégiai fontosságú adatbázis tönkretételéhez. Egyetlen lokális üzemzavar elég lehet ahhoz, hogy egy egész regionális villamos energiaellátó rendszer dominóelv-szerűen összeomoljon, ami aztán hatványosan kihathat a távközlési, a közlekedési, az adatvédelmi rendszerek működőképességére, néhány perc leforgása alatt

ellehetetlenítve a hatósági, közszolgálati és gazdasági tevékenységek egész sorának üzemserű vitelét. Gyakorlatilag az 1990-es évek óta egyre erősödve bújkál a politikai és társadalmi köztudatban, hogy ezek a katasztrófa forgatókönyvek már rég nem csupán a szórakoztató ipar közkedvelt témái, hanem valós kockázatok, melyek ellen tenni kell, különben előbb-utóbb akár realizálódhatnak is. Csakhogy... Sem a józan paraszti ész, sem az emberi intuíció nem jogforrás, s egyik sem képes hierarchikus és logikai rendben működő komplex rendszerek (államigazgatás, költségvetés, honvédség, tudományos és kutatói szervezetek, stb.) koherens működtetésére. A kockázat elleni cselekvésért felelős közhatalomnak tehát lehetőleg tudományos, de legalább jogi meghatározást kell találnia arra, hogy mi is az a kritikus infrastruktúra. Az „infrastruktúra” fogalma még csak-csak körülírható, a kritikusság ismérveinek meghatározása azonban – többek között a fentebb taglalt komplexitás és egymásra utaltság miatt – még a legszakavatottabb tudományos köröknek is képes fejtörést okozni. Az ebből eredő nehézségeket pedig éppen az infrastruktúrák kockázatainak és biztonságainak kritikai elemzése ürügyén sikerült a következő, nagyon találó módon megfogalmazni: *„Az infrastruktúrák problémája - mint az oly sokszor lenni szokott - előbb vált politikai, mint szakmai-elméleti kérdéssé. Ennél fogva azután előbb kellett egy égető kérdést megoldani, mint megérteni. Az eredmény: nyüzsgő kapkodás és az újragondolás szükséglete.”* [1]

A kapkodás és az újragondolás persze nem mindenhol azonos ütemben és módon kezdődött és folytatódott. Az Egyesült Államok például már az elmúlt évtized alatt hozzálátott a probléma részletekbe menő felgöngyöléséhez, míg az Európai Unió az első nagyvonalú politikai szándéknyilatkozatokkal is 2003-ig várt. Sőt: mikor az EU legfelsőbb vezetésének végre sikerült megállapodnia arról, hogy van közös szándék a cselekvésre, az Egyesült Államok már az elhamarkodott cselekvés nem kívánatos mellékhatásainak elemzésével volt elfoglalva. Ebből sejthető, hogy az Atlanti-óceán két partján egyelőre más és más nehézségekkel kell szembenézni, és remélhetőleg Európa késlekedésében legalább annyi pozitívum rejlik, hogy mire formailag eljön a gyakorlati intézkedések ideje, transz-atlanti partnereinknek lesz olyan tartalmi tapasztalatuk, amiből már mi is tanulhatunk.

EURÓPAI KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK AZONOSÍTÁSA: NAGY LENDÜLETTEL A ZSÁKUTCÁBA

A 2001. szeptember 11-i Egyesült Államok-beli terrortámadások másnapján az Európai Unió politikai vezetői számára is világossá vált, hogy a nemzetközi terrorizmus jelentette veszélyek alábecsülése messzemenően nem csak hipotetikus kockázatot jelent az Unió közbiztonságára, különösen azután nem, hogy a „9/11”-es események rekonstruálása során kiderült: a terrortámadás előkészítésének számos szála nyugat-európai országokba vezethető vissza. Az Unió megszokott döntéshozatali mechanizmusainak ismeretében, és különös tekintettel az adott időszak zsúfolt politikai napirendjére (az eurozóna működésének első éveit, az alkotmányozási folyamat előkészítése és elindítása, a 2004-es EU-bővítés véglegesítése) kiemelkedő eredménynek mondható, hogy az európai állam- és kormányfők Tanácsa alig két évvel később, 2003. december 12-én elfogadta az Európai Biztonsági Stratégia című politikai határozatát [2], melyben az Unió közbiztonságára leselkedő, valamennyi belső és külső eredetű és természetű veszélyekkel szembeni közös és koherens fellépés jelentőségét hangsúlyozta. Ennek jegyében 2004 őszén az Európai Tanács elfogadta az ún. Hágai Programot [3] a biztonság, a szabadság és az igazságosság erősítéséről az Európai Unióban. Az anyagban az állam- és kormányfők többek között idegenforgalommal és -rendészettel, migrációval, rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel foglalkoznak, de a biztonsági fejezetben érintőlegesen említést tesznek a határokon átívelő, azaz több tagállamot érintő válságok közös kezelésének szükségességéről is, különös tekintettel a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem igényeire. Az Európai Tanács egyúttal megbízást ad a

miniszterek Tanácsának és az Európai Bizottságnak, hogy legkésőbb 2006. július 1-ig saját meglévő struktúráik keretein belül dolgozzanak ki és léptessenek életbe integrált és koordinált polgári válságkezelő megállapodásokat a polgárvédelem és a „létfontosságú” (*vital*) infrastruktúrák védelmének területein, tiszteletben tartva ugyanakkor a tagállamok saját hatásköreit és meglévő eszközeit.

A lendületes tenni akarás

A politikai felismerést a 2004-ben új összetétellel és bővülő hatáskörrel hivatalba lépő Európai Parlament saját maga is meg kívánta erősíteni, s 2005. januárjában Stavros Lambrinidis görög szocialista képviselő kezdeményezésére a testület szocialista frakciója élni kívánt a Parlament házszabálya által biztosított rendkívüli lehetőséggel¹, hogy a Parlament hatáskörén egyébként kívül eső kérdésben politikai ajánlást intézzon a kizárólagos döntéshozatali jogkörrel rendelkező Tanácshoz. A Lambrinidis javaslat [4] nyugtázta a közös biztonsági stratégiát és a Hágai Programot, de a fentieknél ambiciózusabb, vagy legalább is kevésbé diplomatikus, jóval egyértelműbb célkitűzéseket határozott meg: több éves kutatási projekt elindítását szorgalmazta a tagállami és európai infrastruktúrák sebezhetőségének feltérképezésére, s erre vonatkozóan közös európai kockázat-elemzési rendszer kidolgozását javasolta. Európai szintű kritikus információ-megosztást és állandó információs kapcsolat létesítését sürgette a tagállamok, a Bizottság és a Tanács között, valamint indítványozta, hogy az Európai Bizottság egy állandó válságkezelő központban összpontosítsa a tagállami és európai szinten rendelkezésre álló korai figyelmeztetési (*early warning*) és sürgősségi (*emergency*) rendszereket. Összegzésként a javaslattevő arra kérte a Tanácsot, hogy a Parlamenttel együttműködve alkossa meg Európa válságkezelő stratégiáját, és erősítse meg a „létfontosságú” infrastruktúrák védelmét, a Bizottságtól, pedig 2005. decemberére kérte a stratégia végrehajtási tervének előterjesztését. Az Európai Parlament plénuma végül 2005. június 7-én, a megfelelő szakbizottsági vita lebonyolítása után, a Lambrinidis javaslatnak egy jelentősen kibővített és megerősített változatát fogadta el [5], amelyben tételesen és visszatérően említette a kritikus infrastruktúrák védelmét, többek között olyan iránymutatásokat is megfogalmazva, amelyeket később az európai törvényhozás igyekezett legalább alapjaiban megtartani és követni. A parlamenti munka legjelentősebb eredményének az ajánlás 1b bekezdésének megfogalmazását tekinthetjük. Ebben a Parlament arra kéri az Európai Tanácsot és a Miniszterek Tanácsát, *„biztosítsák, hogy az integrált európai stratégia különös hangsúlyt fektessen a létfontosságú infrastruktúrák – beleértve a számítógépes rendszereket is – ellen irányuló fenyegetésekre, amelyek sérülése, vagy megsemmisülése súlyos következményekkel járna a polgárok egészségére, biztonságára vagy gazdasági jólétére nézve, és hozzanak létre egy egységes EU módszert, hogy a tagállamok és az üzemeltetők a közös szabványokon és a biztonságért felelős szervezeteken vagy személyeken keresztül képesek legyenek a létfontosságú infrastruktúrák meghatározására, ezek sebezhetőségének és egymástól való függőségének, valamint a válsághelyzetek határokon átnyúló hatásainak elemzésére, és a fenyegetések felmérésének megfelelő elvégzésére; és dolgozzanak ki megoldásokat az ilyen infrastruktúra védelmére, készítsék fel azokat mindenfajta veszéllyel szemben, és nyújtsanak megfelelő választ támadás vagy katasztrófa esetén”*.

¹ Az Európai Parlament házszabályának 114-ik cikkelye lehetővé teszi egy politikai frakció vagy legalább 40 (2005-ben még csak 37) egyéni képviselőnek, hogy olyan kérdésekben is saját kezdeményezésű határozat és/vagy ajánlás-javaslatot terjesszen elő, amelynek tárgya az EK szerződés V. (közös kül- és biztonságpolitika) és/vagy VI. (bel- és igazságügy) címei alá tartoznak, s amelyekben a Tanácsnak van kizárólagos döntéshozatali hatásköre.

Ezen feltétel sor megfogalmazásával az Európai Parlament világos politikai iránymutatást kívánt nyújtani a többi európai intézmény számára az európai kritikus infrastruktúra-védelmi program alapjainak megteremtéséhez, amelyre az Európai Tanács saját 2004. június 18-19-én vállalt stratégiai kötelezettsége jegyében [6] 2004. december 16-17-i ülésén adott végül megbízást az Európai Bizottságnak [7]. Az utasításnak a Bizottság másfél éven belül eleget tett, és a vonatkozó konzultáció lefolytatása után 2006. december 12-én előterjesztette az európai kritikus infrastruktúrák azonosítására vonatkozó tanácsi irányelv-tervezetet, melyet véleményezés végett az Európai Parlament is megkapott. A Bizottság által javasolt rendszer célja a kritikusság kritériumainak egységes meghatározása, ennek alapján a kritikus infrastruktúrák azonosítása, s ezen belül az európainak minősülő kritikus infrastruktúrák kijelölése. Az európai törvényhozónak ezzel a javaslattal persze nem az a célja, hogy a felsorolt feladatokat helyből és saját hatáskörben elvégezze (magyarán a jogszabály-javaslat nem határoz meg sem kritériumokat, sem kritikus infrastruktúrákat). Pusztán létre akarja hozni a feladat teljesítésére képes és alkalmas, tudományos és szakmai fórumot, s megfelelő intézményi és eljárási keretet kíván biztosítani számára ahhoz, hogy az elkövetkezendő évek során hiteles, egységes és mindenki számára mérvadó európai kritikus infrastruktúraazonosítási rendszert tudjon kidolgozni [8].

A cselekvésképtelenségbe burkolt visszakozás

A 2005-ben megfogalmazott állásfoglalásainak fényében különös, hogy 2007. július 10-én az Európai Parlament a bizottsági javaslatról végül olyan véleményt fogadott el, amely nemcsak a jogszabály tárgyi hatályának a lehető legnagyobb mértékű leszűkítését indítványozza, hanem a létrehozandó szakértői (ún. komitológiai) bizottság munkáját, feladatkörét és mozgásterét is a minimumra redukálja, magyarán egész egyszerűen az ügy európai érdemi kezelésének elnapolását helyezi kilátásba [9]. Először is nincs már szó kritikus infrastruktúrák azonosításáról, csupán azon ipari ágazatok megjelöléséről, amelyek rendelkezhetnek ilyen infrastruktúrákkal. Továbbá az európaiság ismérvét egy fokkal szigorítaná a Parlament, és csak az minősülne európai kritikus infrastruktúrának, azaz csak olyan infrastruktúrára vonatkozhatna európai szintű védelmi előírás és intézkedés, amely (vagy amelynek megsértése) legalább három tagállamot érintene közvetlenül (a bizottsági javaslatban csak két állam szerepelt). Harmadrészt – az előző korlátozás súlyát növelve – a jogszabály teljes szövegében csak az európai (tehát az iménti feltételnek megfelelő) infrastruktúrákról lenne szó, magyarán csak ezekkel foglalkozhatna a szakértői csoport, amelynek pont a tagállami infrastruktúrák áttekintése és elemzése lett volna az első és eredeti feladata, többek között a kritikusság kritériumainak meghatározása végett. Avval, hogy eleve csak az európai szintű, tehát legalább három tagállamot érintő infrastruktúrára korlátozzuk a szakemberek cselekvési jogosítványát, alig marad mit elemezniük, azaz jóformán nincs minek alapján megállapítani a kritikussági kritériumokat. Végül – a tagállami hatóságok és az ipari szereplők szintjén meglévő és elégségesnek vélt intézkedésekre hivatkozva – számtalan ponton és tekintetben hangsúlyozta a Parlament az arányosság és a szubszidiaritás elveinek jelentőségét, ami európai szaknyelven nem más, mint annak a triviális kijelentésnek a politikailag korrekt megfogalmazása, hogy „Brüsszel lehetőleg egyáltalán ne akarjon beleszólni”. Mi okozhatta a Parlament szembetűnő pálfordulását? Egyfelől hátrányosan hatottak az egyszerű véleményezési eljárás szabályai, melyek értelmében a Parlament szava amúgy sem lehet döntő, de még befolyása se nagyon van, s emiatt mind a képviselők, mind a szakbizottságok sokadrangú ügyként kezelik a kérdést. Másfelől a kormányokat tömörítő, kizárólagos döntéshozatali jogkörrel rendelkező Tanács is – finoman szólva – óvatosan fogalmazott, mikor 2007 áprilisában a 2794-ik bel- és igazságügyi tanácsülésén [10] a következő álláspontot fogadta el: *„A területükön található kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozóan a végső felelősség egyedül a tagállamokat illeti meg. Ugyanakkor egy közösségi*

szintű fellépés hozzáadott értéket jelenthet, amennyiben támogató és kiegészítő jellegű a tagállami fellépésekhez képest, amennyiben betartja a szubszidiaritás elvét, s amennyiben nem lépi túl a 2007-2013-as keret költségvetésben az erre a célra előirányzott [gyakorlatilag elenyésző összegű - a szerzők] pénzügyi forrásokat. A tagállamok felelősségébe tartozik többek között a kockázatelemzés, a területükön található európai kritikus infrastruktúrák fenyegetettségének elemzése, az infrastruktúrát birtokló és/vagy kezelő ipari szereplőkkel való kapcsolattartás, valamint az Európai Bizottsággal való általános és összefoglaló jellegű információcsere". A politikai hangulat a 2001-es terrortámadásokat követő nagy összefogási és cselekvési lendülethez képest tehát radikálisan átalakult, valószínűleg azért, mert a Bizottságnak adott, európai kritikus infrastruktúra-védelmi rendszer megalkotására irányuló mandátummal egyidőben minden tagállam megvizsgálta saját nemzeti rendszereit, s megállapította, hogy ha nem is a „kritikus infrastruktúrák” újszerű terminológiája alatt, de régóta van saját, bejáratott és működő védelmi rendszere, amely egyfelől szuverén stratégiai érdekeken alapul, másfelől pedig közigazgatási, politikai és ezer egyéb oknál fogva összeegyeztethetetlen a többi tagállamban honos rendszerekkel, szemléletekkel. Magyarán: a politikai döntéshozók megítélése szerint kritikus infrastruktúra mindenhol van, valamilyen formában mindenhol védik is, a jelen pillanatban azonban egységes kritérium-rendszer és védelmi mechanizmusok kidolgozására se politikai hajlandóság, se szükség nincs. Ennek következtében egyelőre az Európai Unió még hozzá sem láthat a kritikus infrastruktúrák azonosításának azon tartalmi részéhez, amellyel pedig a politikai egység előnyével bíró Amerikai Egyesült Államokban sem boldogulnak egykönnyen.

KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK AZONOSÍTÁSA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN: A BŐSÉG ZAVARA

Az Egyesült Államokban a kritikus infrastruktúra fogalmának ma is hatályos meghatározása 2001-ben született: az *USA PATRIOT Act* értelmében kritikus infrastruktúra minden olyan "fizikai vagy virtuális rendszer vagy eszköz, amely annyira létfontosságú az Egyesült Államok számára, hogy bármelyikük működésképtelenné válása vagy megsemmisülése végzetes hatással lehet a közbiztonságra, a nemzeti gazdaság biztonságára, a lakosság egészségére vagy biztonságára, vagy az előbbiekből bármilyen kombinációjára" [11]. A megfogalmazás éppen annyira tömör, amennyire tág, ami egyfelől valószínűleg időtállóvá, ám másfelől bizonyosan nehezen értelmezhetővé is teszi. Nem véletlen tehát, hogy a Kongresszusban gyorsan megfogalmazódtak egyes aggályok, melyek szerint például „a kritikus infrastruktúrák meghatározása körüli legcsekélyebb bizonytalanság is a korlátozott belbiztonsági erőforrások hatékonytalan felhasználásához vezethet”, „fennáll a kockázat, hogy túl tág meghatározás esetén a védelmet túl sok és/vagy nem a megfelelő létesítmény(ek)re kell kiterjeszteni”, illetve hogy ellenkező esetben „a kritikus infrastruktúrák számának önkényes korlátozása miatt figyelmen kívül maradhatnak bizonyos veszélyes sebezhetőségek” [12]. Ezen kételyek kétségtelen érdeme az, hogy a tengerentúlon valóságos tudományos kutató és elemző munka kezdődött – már 2003-ban [13] – a „kritikus infrastruktúra” kifejezés mindkét tagjának meghatározására.

Az infrastruktúra fogalma

Az infrastruktúrák kérdése akkor vált az amerikai politikai vita egyik központi kérdésévé, mikor a hetvenes évek olajválságaiból kilábaló amerikai gazdaság további hazai fejlődésének szűk keresztmetszetét éppen az infrastruktúrák elavultságában és elégtelenségében vélték felfedezni, és égetően sürgős közigazgatási és iparpolitikai törekvéssé nőtt ezek felújítása és bővítése. A nyolcvanas évek elején számos tanulmány még számosabb megfogalmazásban igyekezett átfogó és helytálló képet adni arról, mi is az, hogy infrastruktúra. Az amerikai szövetséges államok tervező ügynökségeit tömörítő CSPA számos jelentésében azt a

rendeltetés-alapú megfogalmazást alkalmazta, mely szerint infrastruktúrák alatt *azon közléstítmények és eszközök széles körét kell érteni, amelyek a szociális szolgáltatások biztosításához és a magángazdasági tevékenységek alátámasztásához szükségesek.* Ezzel egyidőben a szövetségi parlament költségvetési osztálya – nyilvánvaló okoknál fogva – pénzügyi alapú meghatározást próbált alkotni, de csak addig a meglehetősen különös megállapításig jutott, hogy *„az infrastruktúrák azok a létesítmények, amelyeknek közös jellemzői a nagy tökeigényesség és a minden kormányzati szinten tapasztalható magas közberuházási hányad, illetve amelyek közvetlenül kritikusak (sic) a nemzet gazdaságában folyó tevékenységek számára.”* Mivel a meghatározás érezhetően sántított, maga a szerző is igyekezett némi empirikus kiegészítéssel segíteni a értelmezést, bár nem biztos, hogy sikeresen: *„a meghatározás tágabban is alkalmazható, például olyan szociális létesítményekre, mint az iskolák, kórházak és börtönök, illetve gyakran ipari kapacitásokra is vonatkozhat”* [14]. Öt évvel később ugyanez a testület újabb próbálkozást tett a pontosításra, bár eredeti szemléletén mit sem változtatott, sőt: kizárta a *„Nemzet közművei jövőjének”* ürügyén tárgyalt infrastruktúrák köréből azokat a *„gyakran infrastruktúrának tekintett eszközöket – mint például a szociális otthonok, a kormányzati épületek, a magánvasúti szolgáltatások, valamint iskolák – és bizonyos környezetvédelmi létesítményeket (mint a veszélyes vagy vegyi hulladéklerakókat), amelyek fölött az elsődleges felelősség magánszemélyeket terheli”* [15].

Maga a Kongresszus ekkoriban kissé segítőkészebbnek bizonyult, mikor az 1984-es 98-501 számú szövetségi törvényben infrastruktúráként a közművek állapotának felméréséről készítendő átfogó jelentés hatálya alá sorolta *„mindazokat a fizikai eszközöket, amelyek több évig alkalmasak szolgáltatásnyújtásra vagy egyéb hasznot hajtanak”*, ide értve többek között *„az utakat és hidakat, a repülőtereket és repülési létesítményeket, tömegközlekedési rendszereket, a szennyvízkezelési és az ahhoz kapcsolódó létesítményeket, a vízforrások kiaknázására szolgáló létesítményeket, a kórházakat, az ásványi erőforrások kitermeléséhez szükséges létesítményeket, a középületeket, az űr- és távközlési berendezéseket, a vasutakat és a szövetségi állam által támogatott [értsd: szociális] lakhatási létesítményeket”* [16]. Éppen ezen törvényben kapott mandátumának eleget téve a Közművek Javításáért felelős Nemzeti Tanács is beszállt a vitába, s félúton az empirikus leírás és a fogalmi meghatározás között a fentebb már említett kettős szemszögből (milyen és mire való, avagy jellemzői és céljai) igyekezett meghatározni az infrastruktúrák fogalmát. Jellemzőiket tekintve *„magas állandó költségű és hosszú gazdasági élettartamú eszközök, melyek szorosan kapcsolódnak a gazdasági fejlődéshez és hagyományosan a közszféra beavatkozását igénylik”*. Céljaikra nézve pedig azok az effajta eszközök, amelyeknek összessége *„megalapozza a nemzet védelmét, erős gazdaságát, a társadalom egészségét és biztonságát”* [17].

Ezzel a jelentéssel a politikai vezetés lényegében lezárta az infrastruktúrák kérdésének vitáját, s figyelme sokkal inkább a 80-as évek végének, 90-es évek elejének sűrű nemzetközi eseményei és fordulatai felé terelődött. Összességében megállapítható tehát, hogy nem sikerült az Egyesült Államokban sem egyértelmű és egyöntetű meghatározást találni az infrastruktúra fogalmára, de annyi bizonyosnak látszik: a kilencvenes évek elején infrastruktúra alatt olyan fizikai eszközöket kellett érteni, amelyek létesítésének és fenntartásának magas költségeit, illetve az utóbbiak legalább részlegesen közpénzből való fedezését olyan közérdekű és közhasznú alkalmazások indokolják, amelyek szükségesek a nemzetbiztonság, a gazdaság, a társadalmi jólét fenntartásához. Ezzel nagyjából egyidőben az európai hatóságok egész más szemszögből közelítették meg az infrastruktúra kérdését: mint közös piaci és versenyjogi fogalmat, az alapvető infrastruktúrát úgy definiálta az Európai Közösségek Bírósága, mint egy adott gazdasági tevékenység folytatásához szükséges, ésszerű ráfordítással nem reprodukálható (azaz ki nem váltható) fizikai eszköz, amelynek a pusztta birtoklása is piaci erőfölényt képez. Ebből az egészen más szemszögből nézve is azonban

legalább részben hasonló fogalmakkal találkozunk, mint a korábbi, amerikai munkák során: költséges fizikai eszköz, mely gazdasági tevékenység folytatásához szükséges². [18]

A kritikusság fogalma

A fent ismertetett próbálkozások, bár nem feltétlenül tökéletesek, kétségtelenül idő előtt felvetették – vagy legalább sugallták – a kritikusság problematikáját, hiszen, mint több ízben is olvashattuk, az infrastruktúráról rendszeresen kiderült, hogy sebezhetőségük és (el)romlásra való hajlamuk azért nem hanyagolható, mert súlyos és fontos közérdekek megóvásában játszanak főszerepet. A kilencvenes évek derekán megnyilvánuló és gyors erősödésnek induló nemzetközi terrorizmussal szemben ismét napirendre kerültek Washingtonban az infrastruktúrák, most azonban nem megfelelőségük és üzemképességük, hanem védelmük ürügyén. 1996. július 15-én született a korszakalkotó dokumentum, amelyben a Clinton adminisztráció létrehozta a Kritikus Infrastruktúrák Védelmének Elnöki Bizottságát, egyúttal megteremtve a kritikus infrastruktúra fogalmát és a kritikus infrastruktúra védelmének kormányzati feladatát [19]. Ez a szöveg a következő cicerói megfogalmazással írja le a kritikus infrastruktúrák körét: „Azon, beazonosítható iparokat, intézményeket (ide értve a személyzetet és az eljárásokat), illetve elosztási kapacitásokat tömörítő, független hálózatok és rendszerek összessége, amelyek az Egyesült Államok védelméhez és gazdasági biztonságához, a különböző szintű kormányok, valamint az egészében vett társadalom működéséhez alapvetően szükséges, megbízható áru és szolgáltatás-áramlást biztosítják”. Ez a megfogalmazás nem sokat tisztázott a korábbi állapothoz képest, sőt új fogalmi zavart is keltett, hiszen az „infrastruktúra” kifejezés alá sorolt olyan, fizikai eszköznek nem-igen minősíthető elemeket is, mint – például – a kormányzati személyzet és eljárások. Némi segítséget azért kapunk, hiszen maga a rendelet teszi hozzá, hogy „*egy-egy nemzeti infrastruktúra annyira létfontosságúak (vital), hogy működésképtelenségük és/vagy megsemmisülésük végzetes hatással lenne az Egyesült Államok védelmére vagy gazdasági biztonságára*”.

Sajnos, ahogy az infrastruktúrákat illetően sem, úgy a kritikusság tekintetében sem sikerült első nekifutásra világos és közérthető kritériumokat megfogalmazni. Az elvi meghatározást kiegészítő tételes lajstrom szemléltető jellege ellenére sem sokat segített, hiszen a „kritikus infrastruktúrák” körében nem csak olyan, határozottan nem-fizikai tételeket találunk, mint a „bank- és pénzügyek”, hanem olyan fogalmakat is, mint „a kormányzás folytonossága”. Úgy tűnik hát, hogy a kritikusság fogalmának bevonásával még az az egyetlen bizonyosság is elveszett az infrastruktúrák meghatározásából, amit a „fizikai eszköz” kritériuma jelentett. Mi több, két évvel később tovább nehezítette a feladatot, hogy az előbbi kormányrendelet folyamánként megszületett 63-as számú elnöki döntéshozatali iránymutatás az infrastruktúrák körébe sorolta a fizikai alapú, avagy reális eszközökön túl mindazon „kiberalapú”, avagy virtuális rendszereket is, melyek szükségesek az Egyesült Államok védelmének és gazdaságának minimális műveletei elvégzéséhez [20]. Az események folytatása sem a tisztázás irányába hatott: A 2001-es terrortámadásokat követően a Bush Adminisztráció kisebb gondja is – érthetően – nagyobb volt annál, mintsem hogy a kritikusság elméleti és tudományos meghatározásával bajlódjon, s így a 2001. október 8-án elfogadott 13228-as kormányrendelet sem elvi, hanem gyakorlati alapon bővítette az elődök által felállított listát.

Így kerültek a kritikus infrastruktúrák körébe a hasadó anyag előállítására, felhasználására, tárolására és elhelyezésére szolgáló létesítmények, a mezőgazdaság, az élő állatok, valamint

² Érdemes megemlíteni, hogy az alapvető infrastruktúra fogalmának ilyen értelmű meghatározása sem európai eredetű, hanem az amerikai Legfelsőbb Bíróság esetjogából származik, még hozzá 1912-ből, lásd a hivatkozott szakirodalmat.

az emberi táplálkozás és felhasználás célját szolgáló víz- és élelmiszerellátási rendszerek [21]. Voltaképpen ezekre az előzményekre épül, ezeket foglalja össze a fent hivatkozott *USA PATRIOT Act*, mikor átfogó meghatározást ad az amerikai kritikus infrastruktúrákról. A 13228-as kormányrendeletben szereplő, a kritikus infrastruktúrák védelme kapcsán kiemelt figyelmet érdemlő ágazatok listáját látva³ azonban jogos az észrevétel, hogy rég túlléptünk az infrastruktúrák körén, és még jogosabban merült föl a kérdés: Vajon mi mennyire és miért kritikus, és mi nem az? Hozzávetőlegesen tehát öt éve folyt a kritikus infrastruktúrákról szóló vita, és már jóformán az egész amerikai nemzetgazdaság minden területe besorolásra került, mikor 2002-ben a Bush Adminisztráció rákényszerült, hogy feltegye a tyúk és a tojás kérdését. A 2002. július 16-án elfogadott Elnöki Nemzetvédelmi Stratégia megállapítja, hogy „*a különböző kritikus infrastruktúra szektorokon belüli egyes eszközök, feladatok és rendszerek nem azonosan fontosak*”, példának okáért „*a közlekedési szektor létfontosságú, de nem minden egyes híd kritikus jelentőségű a Nemzet egésze számára*”... [22] És ismét ott vagyunk, ahol a part szakad. A Stratégia mindössze egy tudományos támaszpontot ad, mikor megfogalmazza azt az egyetlen kérdést sem megválaszoló, ám rengeteg újat feltevő megállapítást, miszerint „*a legkritikusabb infrastruktúráink és eszközeink biztonságának megóvása közben is szem előtt kell tartanunk, hogy a kritikusság az idő, a kockázatok és a piaci fejlemények függvényében [folyamatosan] változik*”.

A 2003 februárjában a kritikus infrastruktúrák és alapvető eszközök fizikai védelméről elfogadott Nemzeti Stratégia előírta, hogy a kormány dolgozzon ki egységes módszertant a nemzeti szintű kritikussággal bíró létesítmények, rendszerek és feladatok azonosítására, és ennek alapján gyűjtsön adatbázisba minden ilyen kritikus létesítményt, rendszert és feladatot [23]. Az előírás teljesítéséről sokat elárul, hogy a belbiztonsági tárca 2007-es infrastruktúravédelmi programjában közel 172 millió dollárnyi pályázható támogatás szerepel csak annak a fenyegetettség-, sebezhetőség- és következmény-alapú módszertannak a kidolgozására, amellyel elemezhetővé válnának a közlekedési rendszerekben rejlő kockázatok [24].

ÖSSZEGEZETT MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Európai Unió három éve nekifutott a kritikus infrastruktúrák azonosításának, de a rajtkockán meg is torpant, s ma nemhogy a kritikusságnak és infrastruktúráknak nincs európai szintű meghatározása, de még a megfogalmazásuk céljából létrehozandó szakértői testület létrejötte és feladatköre is egyaránt kétséges. Ezzel szemben az Egyesült Államok húsz éve dolgozik az infrastruktúra, és tíz éve a kritikusság definiálásán, azonban a vizsgált problematika tér- és időbeli bonyolódása az előbbire kigondolt valamennyi meghatározást messzemenően kinőtte. Míg az utóbbi tekintetében nem sikerült semmilyen helytálló feltételrendszert megszabni, annyi viszont kiderült, hogy az infrastruktúrák mintájára maga a kritikusság is olyan széleskörű és összetett, hogy az egyaránt kritikus elemek közötti rangsorolás híján nincs is igazán értelmezhető következménye a kritikus besorolásnak.

Magyarán: az Európai Unió még el sem indult, az Egyesült Államok pedig már rég túlfutott a célon, de magát a játszmát senki nem játszotta még le: annyi sejthető, hogy az infrastruktúrák helyett sokkal inkább feladatokról illene beszélni, annyi pedig bizonyos, hogy a kritikusság ismérveinek feltárása és elemzése még egy érintetlen és hátralévő tudományos feladat.

³ Nem kimerítően: energia-termelési, -átviteli és -elosztási szolgáltatások és kritikus létesítmények (sic), egyéb létesítmények (sic), távközlés, hasadó anyag előállítására, felhasználására, tárolására és elhelyezésére szolgáló létesítmények, köz- és magántulajdonban lévő információs rendszerek, nemzeti jelentőségű különleges események (sic), közlekedés, ide értve a vasutakat, az autópályákat, a kikötőket és a hajózható vizeket, repülőterek és polgári repülőgépek (sic), élő állatok, mezőgazdaság, emberi fogyasztási és felhasználási célú víz és élelmiszerellátó rendszerek.

HIVATKOZÁSOK

- [1] Bukovics I., Vavrik A.: *Infrastrukturák biztonsága és kockázata: kritikai problémaelemzés*, In: Hadmérnök, 2006. december, http://zrinyi.zmne.hu/hadmernok/archivum/2006/3/2006_3_bukovics.html, 2007.12.07.
- [2] Európai Tanács: *Presidency Conclusions*, 2003. december 12-13, SN 400/1/03 REV 1, 84-87 bek.
- [3] Európai Unió Tanácsa: *A Hágai Program: A szabadság, a biztonság és az igazságosság megerősítése az Európai Unióban*, 2004. november 5, 16054/04 JAI 559, 2.4-es alfejezet
- [4] S. Lambrinidis: *Európai parlamenti ajánlás a Tanács számára az európai kritikus infrastrukturák védelméről a terrorizmus elleni küzdelem keretében*, 2005. január 28, B6-0085/2005.
- [5] Európai Parlament: *Európai parlamenti ajánlás az Európai Tanács és a Tanács részére az európai kritikus infrastrukturák védelméről a terrorizmus elleni küzdelem keretében*, 2005. június 7, P6 TA(2005)0221.
- [6] Európai Tanács: *Elnökség konklúziók*, 10679/2/04 REV2, 2004. június 19, 19-es bek.
- [7] Európai Tanács: *Elnökség konklúziók a 2004. december 16-17-i brüsszeli csúcstalálkozó nyomán*, 16238/1/04 REV1, 2005. február 1, 28-as bek.
- [8] Précseyi Z., Solymosi J.: *Úton az európai kritikus infrastrukturák azonosítása felé: az Európai Bizottság COM(2006)787 javaslata*, IN: Hadmérnök, 2007. március, http://zrinyi.zmne.hu/hadmernok/archivum/2007/1/2007_1_precsenyi.html, 2007.12.07.
- [9] Európai Parlament: *Jogalkotási állásfoglalás az európai létfontosságú infrastrukturák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról*, 2007. július 10, P6_TA(2007)0325.
- [10] Európai Unió Tanácsa: *Sajtóközlemény a 2007. április 19-20-i 2794-ik luxemburgi bel- és igazságügyi tanácsülés eredményeiről*, 2007. április 20, C/07/77 8364/07 (Presse 77), 42-45 old.
- [11] Egyesült Államok, *Uniting and Strengthening America, by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, 2001-es 107-56-os törvény, 1016-os szekció, más néven a Kritikus Infrastrukturák Védelméről szóló 2001-es törvény
- [12] J. D. Moteff, P. Parfomak: *Critical Infrastructure and Key Assets: Definition and Identification*, 2004. október 1, RL32631 (Egyesült Államok Kongresszusa)
- [13] J. D. Moteff: *Critical Infrastructures: Background, Policy, and Implementation*, 2003. február 10, RL30153 (Egyesült Államok Kongresszusa)
- [14] Egyesült Államok Kongresszusa, költségvetési osztály (CBO): *Public Works Infrastructure: Policy Considerations for the 1980s*, 1983. április 26, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/50xx/doc5046/doc20-Entire.pdf>, 2007.12.07.
- [15] Egyesült Államok Kongresszusa, költségvetési osztály (CBO): *New Directions for the Nation's Public Works*, 1988. szeptember, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/55xx/doc5544/doc09b-Entire.pdf>, 2007.12.07.
- [16] 98-501 sz. szövetségi törvény (Public Law), *A bill to authorize the United States Army Corps of Engineers to provide grants to the several states to encourage and foster the construction of necessary public capital investment projects, and for other purposes*, 1984. október 19.
- [17] Nemzeti Tanács a Közművek Javításáért: *Fragile Foundations: A Report on America's Public Works, Final Report to the President and Congress*, 1988. február.
- [18] L. Boy: *Le droit de la concurrence: régulation et/ou contrôle des restrictions à la concurrence*, European University Institute, Department of Law, EUI LAW 2004/9 sz. munkadokumentum, 2004. május.

- [19] 13010 sz. kormányrendelet (Executive Order), *Critical Infrastructure Protection*, 1996. július 15.
- [20] 63 sz. elnöki döntéshozatali iránymutatás (Presidential Decision Directive), *The Clinton Administration's Policy on Critical Infrastructure Protection* c. Fehér Könyv, 1998. május 22.
- [21] 13228 sz. kormányrendelet (Executive Order), *Establishing the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council*, 2001. október 8.
- [22] Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Hivatala, *The President's National Strategy for Homeland Security*, 2002. július 16.
- [23] Egyesült Államok Elnöki Hivatala, *The National Strategy For The Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets*, 2003. február.
- [24] Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma: *Overview: FY 2007 Infrastructure Protection Program*, 2007. január 9.