

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2024/7.

KÁDÁR PÁL

A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG HAZAI FEJLESZTÉSÉNEK PERSPEKTÍVÁI



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/7.

Szerző:

Dr. Kádár Pál dandártábornok

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál dandártábornok

A kézirat lezárva: 2024. július 31.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000

A nemzeti ellenálló képesség hazai fejlesztésének perspektívái¹

A nemzeti ellenálló képesség kérdése nem meglepő módon évek óta a védelmi és biztonsági területtel foglalkozók vizsgálatainak homlokterében van.² A reziliencia egy nagyobb szerepet kap az országok védekezésre való felkészülésében, ahogy arra a legutóbbi NATO csúcs is rámutatott.³

A Washingtonban megfogalmazott deklaráció szerint, „a nemzeti és kollektív reziliencia elengedhetetlen alapja a hiteles elrettentésnek és védekezésnek, valamint a Szövetség alapvető feladatainak 360 fokos megközelítésben történő hatékony teljesítésének. A reziliencia nemzeti felelősség és kollektív kötelezettségvállalás, amely a Washingtoni Szerződés 3. cikkében gyökerezik. Az elrettentésre és védelemre való nemzeti és szövetségi szintű felkészültség erősítése teljes kormányzati megközelítést, állami és polgári együttműködést és társadalmi ellenállóképességi megfontolásokat igényel.”

Döntés született arról is, hogy a szövetség épít a nemzeti ellenálló képesség erősítésére irányuló folyamatos erőfeszítésekre, a polgári veszélyhelyzeti tervezést integrálják a nemzeti és kollektív védelmi tervezésbe béke, válság és konfliktus idején, valamint fokozni fogják az együttműködést a reziliencia növelése érdekében a partnerekkel, különösen az Európai Unióval.

Számos olyan kérdés van, amelyet a háttérbeszélgetések során is sikerült beazonosítani, amely szerint fejleszteni szükséges ezeket a képességeket annak érdekében hogy az összetett kihívásokra megfelelő választ lehessen adni. A nemzeti ellenállóképesség hét

¹ A TKP2021-NVA-16 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NVA pályázati program finanszírozásában valósult meg

² Lásd például: ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában; Zrínyi, Kiadó; 2020; [rezilencia.indd \(uni-nke.hu\)](https://www.uni-nke.hu/rezilencia.indd); KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések; Pécs 2021, [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények - 23. \(2021.\) \(oszk.hu\)](https://www.pecs.gov.hu/portal/kezes/2021/03/23/pecsi-hataror-tudomanyos-kozlemenyek-23-2021-03-23); FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18; <https://shorturl.at/rZvMS>; KASSAI Károly: Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó nato, eu általános követelmények fontosabb megjelenéseinek áttekintése; Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper 2023/8.; MIC RP 2023-8 - Kassai Károly - Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó NATO, EU általános követelmények fontosabb megjelenítéseinek áttekintése.pdf (uni-nke.hu) ; SZENES Zoltán: A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon; Hadtudomány 2021/4, [A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon megtekintése \(mtak.hu\)](https://www.mtak.hu/hadtudomany/2021/4/hibrid-fenyegetések-elleni-szakpolitika-magyarországon-megtekintese); KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modellje. Honvédségi Szemle 2020/4. 24–48. ; [HSZ_2020_148_4_Keszely_Laszlo.pdf \(mtak.hu\)](https://www.mtak.hu/honvedsegi-szemle/2020/4/24-48-hsz-2020-148-4-keszely-laszlo.pdf)

³ NATO Washington Summit Declaration 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

alapkövetelményét⁴ a NATO már számos esetben deklarálta, illetve erősítette meg⁵ és következetesen szorgalmazza ezek nemzeti szintű építését, fejlesztését.

A kormányzati szolgáltatások folytonossága fejlesztésének perspektívája

A kormányzati szolgáltatások folytonossága kapcsán nem feltétlenül magára a kormányra és a kormányzásra, hanem a teljes igazgatási rendszer működésére kell gondolnunk, így a fejlesztés lehetséges spektruma is meglehetősen széles.

Annak érdekében azonban, hogy az igazgatás rendszere folyamatosan működni legyen képes, számos követelménynek kell érvényesülnie. Szükséges a szabályozott működési rend kialakítása, vezetési centrumok, ágazati és központi eseménykezelő/kríziskezelő központok létesítése és folyamatos összehangolt működtetése. A válságkezelés beavatkozási pontjai eddig jellemzően főként ágazati szinten jelentek meg. A huszonegyedik század összetett kihívásai azt követelik meg, hogy egyre inkább integráltan és valamennyi kapcsolódó kérdést figyelembe venni képes rendszereket építsünk ki. Az összetett kihívások korában és a felgyorsult eseménysorozatokra figyelemmel óriási jelentősége van a gyors reagálásnak, ezért szükséges egy naprakész és kiterjedt információs bázis folyamatos rendelkezésre állása, az ezek kezelésére képes központok technikai feltételeinek kialakítása annak érdekében, hogy szükség esetén a döntéshozó azonnali beavatkozásra legyen képes.⁶

Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy mindezeknek a létesítményeknek a működése nem pusztán technikai kérdés, nagyon komoly eljárási, illetve jogi garanciarendszer és felkészítés szükséges mögé. Amennyiben ezek nem állnak rendelkezésre, akkor vagy adatkezelési problémákkal, vagy olyan fajta információtömeggel szembesülnek a védekezésben közreműködők, amelynek a kezelése az eljárások nem megfelelő kidolgozottsága miatt lehetetlenné válik és éppen a szándékolttal ellentétes hatást, azaz elnehezült döntéshozatali folyamatot eredményez.

A nemzeti ellenálló képesség első kritériumával kapcsolatosan, megítélésünk szerint, a hazai összkormányzati eseménykezelő képesség fejlesztése esszenciális kérdés. Jelenleg ágazatonként elkülönült képességekkel rendelkezik az ország, az egyes minisztériumoknak, a katasztrófavédelemnek, a rendőrségnek, a terrorelhárító központnak, a további rendvédelmi szervezeteknek, a Magyar Honvédségnek vagy a mentőszolgálatnak, de akár a vízügyi vagy közlekedési ágazatnak és így tovább, mind-mind önálló a vezetési és irányítási struktúrája, amely igaz a beavatkozás szintjén születő döntésekre is. Adott esetben egy bekövetkező krízisnél ezeknek a szervezeteknek a bázisán alakulna meg egy olyan, összkormányzati szintű beavatkozásra korlátozottan alkalmas törzs, amely segítheti a védekezés koordinációját. Mindemellett el kell mondani, hogy az ilyen fajta ad hoc megoldások nem szolgálják a stabil működést, a résztvevők fluktuációja önmagában magas kockázatot rejt, rendkívüli módon megnehezíti a felkészülést és a humán erőforrás felkészítését, többnyire a pillanatnyi

⁴ Ezek: a kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága, az energiaellátó rendszer ellenálló képessége, képesség a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelésére, ellenálló képesség az élelmiszer- és a vízkészletek biztosítása kapcsán, tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége, a polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége, a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége

⁵ Ezek közül talán a NATO Warsaw Summit Communiqué volt a leghangsúlyosabb.

NATO - Official text: Warsaw Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government (2016), 09-Jul.-2016

⁶ Hasonló megfontolások mentén működik például uniós szinten az EEAS Crisis Response Centre The EEAS Crisis Response Centre | EEAS (europa.eu) vagy az Egyesült Államokban a Federal Emergency Management Agency Home | FEMA.gov, illetve Belgiumban a National Crises Center Homepage - Crisiscenter.

beavatkozásra alkalmasak, nem rendszerszerű megoldásokat keresnek. A irányítási rendszer átalakulása, módosulása egy krízis esetén ráadásul időkésedelmet is eredményez és valószínűsíthetően a végrehajtásban ágazati túlsúly is érvényesül, amely nem feltétlenül teszi lehetővé az optimális beavatkozást. Gondoljunk csak a COVID19 válságra, ami egy egészségügyi típusú válságnak indult, mégis a nap végén pénzügyi, gazdasági, közigazgatási, oktatási, hatósági jogalkalmazást érintő és egyéb olyan kérdéseket is szükséges volt kezelni, amelyek összefüggése az egészségügyi ágazattal meglehetősen távoli⁷. Amennyiben ezeket külön vezetési struktúrában vagy beavatkozási pontokon keresztül fogjuk meg, óhatatlanul szembesülni fogunk a döntéshozatal lelassulásával, amely miatt olyan egyeztetési fórumokat kell működtetni az ágazatok között, amelyeknek a működése nem begyakorolt, eshetőleges, adhoc jellegű, következképpen nem erősíti a gyors és határozott beavatkozást, amely éppen a krízis időszakában kifejezetten kiemelten hangsúlyos kérdés.

Úgy vélem, hogy a kormányzás folytonossága kapcsán annak érdekében hogy a kormányzati szolgáltatások – legyen szó bármiről is – biztosíthatóak legyenek, feltétlenül szükséges egy központi válságkezelő szerv létrehozatala. Ilyen szervekre nemzetközi példákat is találhatunk szép számmal - igaz ezek képességei és irányítási rendszerei jelentős eltérést mutatnak - , a világtendencia azt mutatja, hogy ezeket nem lehet nélkülözni.

Az önálló kríziskezelő központok megalakításán túl lényeges kérdés a döntéshozatali eljárások kidolgozása a különféle krízishelyzetekre. A megváltozott biztonsági környezetre figyelemmel, alaposan át kell gondolni a helyettesítések rendjét az ehhez kapcsolódó közjogi felhatalmazások megfelelőségét annak érdekében, hogy szükség esetén a megfelelő szintű döntés időben rendelkezésre állhasson. Az egyes eljárások ráadásul sok esetben eltérő megközelítést követelnek, nem lehetséges ugyanazokat az utakat bejárni egy katasztrófahelyzetben, mint egy kiber támadásnál, vagy egy szövetséges műveleti közreműködés érdekében.

A fentiekén túl, ki kell alakítani a kríziskezelő központok megfelelő védetségét is. Ma már nem kell feltétlenül közvetlen katonai jelenlét egy fizikai térben bekövetkező támadáshoz, az automatizált, távvezérelt rendszerek alkalmazása prognosztizálható, ráadásul az informatikai rendszerek biztonsága is a felértékelődött. Lényegében az utóbbiak bizonyításával a teljes védekezési rendszer hatástalanító.

Kormányzati védett létesítmények valamennyi országban léteznek, de ezek zöme a hidegháború időszakában került kialakításra. Ennek megfelelően a magas fizikai védetség biztosítható, működési támogatásuk azonban ma már eltérő eszközrendszert követel meg. Felértékelődik a kommunikációs képességeknek a kérdése és az infokommunikációs védetség, amely mellett a döntéshozatalt felgyorsítani képes, mesterséges intelligencián alapuló alkalmazások előretörése is prognosztizálható.

Fontosnak tartom azt is, hogy a védekezési rendszer ne kizárólagosan kormányzati elemekből álljon, érvényesüljön a „whole of society” megközelítés. Biztosítani kell a lakossággal való kapcsolattartást, a nemzetgazdaság védekezéshez szükséges szereplőikhez való linkeket. Szükség van a fenyegetésekkel összefüggő ellenálló képesség fejlesztése érdekében

⁷ Lásd például a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet, a veszélyhelyzet idején a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni adó-visszaigénylésről szóló 95/2024. (V. 3.) Korm. rendelet, a közszolgálati jogviszonyt érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 56/2024. (III. 12.) Korm. rendelet, vagy az egyes köznevelési intézmények veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 367/2023. (VIII. 3.) Korm. rendelet rendelkezéseit

felkészítési programokra, érzékenyítésre és adott esetben célszerű az állampolgárok módszertanilag támogatott, saját személyes öngondoskodására alapozni a felkészülés egyes elemeit, ahogy ezt mondjuk Dániában, Németországban vagy Ausztriában már többféle kiadvánnyal, polgári védelmi felkészüléssel biztosították⁸.

A kormányzás folytonosságának fenntartását segítheti olyan képességek kiépítése is, amelyek alkalmasak arra, hogy a hibrid fenyegetéseket időben detektálják, adott esetben előre jelezzék és az egymástól független eseményeket képesek legyenek olyan módon értékelni, ami lehetővé teszi ezek összefüggéseinek, kockázatainak időben történő felismerését. E vonatkozásban a hazai perspektíva egyértelműen az információs/fúziós központok képességfejlesztése, illetve az eseménykezelést végző szervezetekkel való együttműködés erősítése.

Az energiaellátó rendszer ellenálló képességének perspektívái

Az energiaellátó rendszer ellenálló képessége kapcsán a kulcskérdés a diverzifikáció. Minél több forrásból kell képesnek lennie az országnak biztosítani a szükséges energiát ideértve a megújuló energiaforrásokat, az atomenergiát, illetve a hagyományos fosszilis energiákat is. Hazánk földrajzi elhelyezkedéséből adódóan és a rendelkezésre álló infrastrukturális elemek sajátosságai miatt, ma a kőolaj- és a földgáz ellátás elsődlegesen keleti irányból biztosítható. Ezek kapcsán a szomorú realitás az, hogy minimálisan középtávon jelentős mértékben ki vagyunk szolgáltatva mind az orosz szerződéses partnernek, mind pedig a transzfert biztosító ukrán szolgáltatóknak is. A magyar kőolaj import ~60 %-a orosz forrásból érkezik.⁹ Ezek kezelésén mindenképpen dolgozni kell, lehetőség szerint a déli, illetve dél nyugati irányokat alternatívaként¹⁰ használva. További kitörési pont lehet az energiakosár összetételének megváltoztatása, a fosszilis energiahordozók arányának csökkentése, amely rövidtávon szintén nem megoldható.

Az ellenálló képességet más megközelítésből vizsgálva, az energia ellátórendszerek működési hatékonyságát növelheti a kritikus infrastruktúrák megfelelő módon történő beazonosítása, az ehhez kapcsolt védelmi intézkedések kidolgozása. Ebben a vonatkozásban érdemes figyelemmel lenni az Európai Unióban elfogadott szabályokra¹¹ is, ugyanakkor szükséges

⁸ Lásd: Haborúra készül Dánia; Híradó 2024/06/18 ; <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/18/haborura-keszul-keszul-dania-felszolitottak-a-lakossagot-hogy-szerezzenek-be-jodtablettat-es-nem-romlando-elelmiszereket>;

az Osztrák Belügyminisztérium polgári védelmi honlapján elérhető útmutatók: [Guidebooks and Download \(bmi.gv.at\)](https://www.bmi.gv.at); a német Szövetségi Lakosságvédelmi és Katasztrófa-segítségnyújtási Hivatal (BBK) tájékoztatói: [BMI - The Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance \(bund.de\)](https://www.bund.de) a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság tájékoztató kiadványainak elérhetősége:

<https://www.katasztrofavedelem.hu/47/katasztrofatipusok-magatartasi-szabalyok>

⁹ Ukrajna 2024. június végén leállította a Barátság-II. kőolajvezetéken a Magyarország irányába továbbítandó orosz kőolaj szállítását; [Ukrajna a békepártiakat zsarolja az olajszállítás leállításával \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu); <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240718/varatlanul-blokkoltak-az-ukranok-magyarorszag-olajimportjanak-nagy-reszet-699149>

MÉSZÁROS Kinga: A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői; [biztonsagpolitika.hu](https://www.biztonsagpolitika.hu); 2023/07/06 [A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői - Biztonságpolitika \(biztonsagpolitika.hu\)](https://www.biztonsagpolitika.hu).

¹⁰ 1978 óta működik az Adria kőolajvezeték, illetve 2023-ban döntés született egy szerb-magyar kőolajvezeték létesítéséről is. [Új kőolajvezeték épül Magyarország és Szerbia között \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu)

¹¹ Lásd pl.: AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2022. december 14-i (EU) 2022/2557 IRÁNYELVE a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER irányelv); AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2022/2555 IRÁNYELVE (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU

biztosítani, hogy az uniós szabályozás ne akadályozza a nemzeti érdekek érvényesülését a szupranacionális szempont ne írja felül automatikusan a hazai működő megoldásokat. A 2024 őszén hatályba lépő CER irányelv hazai implementációja meghatározó jelentőségű lesz, ennek szakmai részleteiről azonban a cikk írásakor még nem áll rendelkezésre bővebb információ.

Lényeges szempont, hogy a különféle kritikus szervezetekre és az ehhez kapcsolódó infrastruktúrákra vonatkozó védelmi tervek alkalmasak legyenek a polgári és a katonai együttműködést érintő kérdések tisztázására is. A hazai megközelítés jellemzője, hogy elsődlegesen katasztrófavédelmi kérdésként kezeli a terület kihívásait, holott ezek működési zavara lényegesen túlmutat a katasztrófavédelmi összefüggéseken. Mindezekhez kapcsolódóan szükségesnek tartom Nagyszabású polgári katonai együttműködési gyakorlatok megszervezését az esetleges hiányterületek beazonosítása érdekében is.

Az ország lehetőségeihez mérten szükség van az energia ellátási láncok biztonságának fokozására, a készletképzés kérdésének ismételt napirendre tűzésére is. Ma az európai uniós tagállamokban elsődlegesen az uniós szabályok kapcsolódásaira figyelemmel érvényesülnek a nemzeti előírások. A készletek rendelkezésre állása kapcsán be kell látnunk, hogy a közvetlen közelünkben zajló háború ezeknek a béke szabályoknak az újraértékelését teszi szükségessé. Nem elhanyagolható az a tényező, hogy amennyiben jelentős katonai műveletekre kerülne sor az országban – akár csak a befogadó nemzeti támogatáshoz kapcsolható csapatmozgások érdekében – a térség üzemanyag felhasználása ugrásszerűen megnövekszik és a ma még 90 napos hazai átlagfogyasztásnak megfelelő tartalékok néhány hét alatt kifogynak, pótlásuk csak jelentős költséggel és hosszabb idő alatt lehetséges. Az ilyenfajta ugrásszerű terhelésre az európai uniós előírások sincsenek felkészülve. Az üzemanyaghiány, a fogyasztáskorlátozási kényszer ilyen vonatkozásban lakosság ellátási problémákat is eredményezhet, amelynek további hatása a védelmi műveletekkel összefüggő társadalmi támogatottság elvesztése, végső soron a védekezés ellehetetlenülése. Mindezeket mindenképpen meg kell akadályozni, erre vonatkozólag szükséges az ellátási láncok kapacitásainak és tartalékjainak újraértékelése. Ebben a folyamatban a piaci szereplőknek is maximálisan részt kell venniük, az állami készletekből ezek az igények nem kielégíthetők¹².

Ellenőrizetlen tömegek mozgása

A tömegek ellenőrizetlen mozgása¹³ szintén meghatározó eleme az ellenálló képességnek, amelynek közvetlen védelmi és biztonsági összefüggései is vannak. A tömegek ellenőrizetlen mozgásának belbiztonsági következményei kritikus eredményt hozhatnak, az ország területén váratlanul nem katonai fegyveres csoportok jelenhetnek meg, növekszik az esetleges diverziós tevékenységek valószínűsége és a terrorfenyegetettség, valamint a szuverenitást érintő befolyásolási műveletek is erősödhetnek ezáltal.

rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv); AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2022. december 14-i (EU) 2022/2554 RENDELETE a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról (DORA)

¹² A biztonsági kőolaj és kőolajtermék készletek szintje nagyjából megegyezik a 25 évvel ezelőtti adattal (~1400 kt), miközben a fogyasztás jelentősen megnövekedett. A földgáz vonatkozásában a helyzet kedvezőbbnek mondható (~1200 Mm³), <https://www.husa.hu/biztonsagi-keszletek/>

¹³ A NATO szakmai célkitűzései szerint a lakosság 2%-át meghaladó mértékű tömeg kezelésének képessége az elvárt.

A tömegek ellenőrizetlen mozgásával összefüggésben lényeges feladat a felkészülés. A beérkező tömegek mozgásának lehetséges útvonalait tervezni szükséges, meg kell határozni a várható közlekedési folyosókat és a humanitárius befogadási pontokat, rendezni szükséges az egyéb elhelyezési és ellátási kérdéseket, illetve a kapcsolódó idegenrendészeti eljárások feltételrendszerét. Mindezt úgy, hogy az adott esetben a szükséges katonai mozgásokat ne akadályozza a polgári személyek nagy tömegben történő mozgása. Az utak leterheltségét koordinálni kell, megfelelő közlekedési folyosók tervezésével és az ehhez kapcsolódó belbiztonsági rendészeti tevékenység összehangolásával szavatolni kell a hazai polgári lakosság ellátásának folyamatosságát, a közrend fenntartását – a védelmi műveletek ellátásának elsőbbsége mellett.

A 2015-ös illegális bevándorlási hullám, illetve a 2022 óta folyamatban lévő orosz-ukrán háború tapasztalatai megfelelő alapot biztosítanak a fentiek tervezésére, azonban kiemelt figyelmet kell fordítani a katonai műveletekkel összefüggő csapat mozgásokkal való összhang megteremtésére és a kapcsolódó gyakorlatok megszervezésére. Valószínűsíthetően a feladat a rendvédelmi szervek részére olyan mértékű fokozott terhelést jelent, hogy már a tervezés során érdemes figyelembe venni más rendszetben közreműködő szervezetek és a lakosság bevonásának lehetőségét is. Itt is ki kell emelnünk, hogy a feladat ellátására adott esetben hosszabb időn keresztül is képesnek kell lennie a rendvédelmi szerveknek, az egészségügyi rendszernek és a honvédelmi ágazatnak, nem elégséges a „most sikerült” hozzáállás.

Az élelmiszer és a víz ellátás biztosításának folytonossága

Ezen a területen számos párhuzamot találhatunk általában az ellátórendszerek folyamatos működésének biztosításával. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az élelmiszer és a vízkészletek biztosítása milyen kiemelkedő jelentőségű. A védelmi műveletekben különösen nehéz ezeknek a megvalósítása arra figyelemmel, hogy az élelmiszerek jelentős része romlékony, ezért nagy mennyiségű készletek felhalmozása nem lehetséges, illetve amennyiben a mezőgazdasági termelés bármilyen okból az ország területén megszakad vagy az ellátási rendszerhez tartozó utánpótlási útvonalak vonatkozásában lép fel akadályozó tényező, kifejezetten kritikus helyzetek alakulhatnak ki. Mindezekre figyelemmel a tartós élelmiszer készletek felhalmozása sem elkerülhető, míg a romlékonyabb élelmiszerek vonatkozásában a mindennapi ellátási láncok kapacitásaira lehet csak támaszkodni. Nyilvánvalóan a tartós élelmiszerek vonatkozásában nem országos méretű, több hónapra elegendő készletekre kell gondolni, de mindenképpen szükséges egy olyan fajta ellátásbiztonságot szavatolni, ami túlmutat a kereskedelmi láncok és élelmiszerkereskedők napi működésén és raktárkészletein, hiszen ezek a piaci szereplők profit optimalizálására törekcsenek, nem tartanak fenn felesleges készleteket, működésüket a folyamatos beszállítás és értékesítés jellemzi. Perspektivikusan érdemes kimunkálni egy olyan támogatási rendszert, amely a piaci szereplőket érdekeltté teszi a védelmi felkészülésben történő közreműködésre. Mindezek jogi alapjait a gazdaságmozgósítási szerződések, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek rendszere¹⁴ biztosíthatja, de a jogintézmény fejlesztése a támogatási elemek volumene és a versenypiaci összefüggések, akadályok tisztázása vonatkozásában szükségszerű.

Az élelmiszer és a vízellátás is egy olyan kérdéskör, ahol a nem állami szereplők jelentősége kiemelten érvényesül. Szükséges arról való gondolkodás, hogy akár szerződésekkel, akár az

¹⁴ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 14-18. §, 34. §;

ellátórendszerek működésének folyamatos monitorozásával mindig legyen arra vonatkozólag terv és átgondolt cselekvési metódus, hogy hogyan lehet válsághelyzetben ezeket az erőforrásokat megfelelően mozgósítani, szükség esetén állami beavatkozással újra elosztani. A tervezés során külön figyelemmel kell lenni arra, hogy nem csupán a lakosság ellátását kell megszervezni, az élelmiszer és a vízkészletek éppoly fontosak a hazánk területére érkező vagy azon átvonuló szövetséges erők vagy a fegyveres konfliktus elől menekülő külföldiek számára. Ez a műveletek jellegétől függően nagyságrendileg több tízezres, de akár százezres létszámot is jelenthet egy időben, azaz a fogyasztás megnövekedése nem elkerülhető.

Ki kell emelnünk azt is, hogy pontosan a fentiekre figyelemmel, ma már az élelmiszer és a vízellátást biztosító infrastruktúra nyilvánvalóan „puha” célpontként jelentkezik egy fegyveres összeütközésben, így ezeknek a fizikai biztonságát is a jelenleginél erőteljesebben szavatolni kell valamilyen módon. A tárolóhelyek fizikai védelmét, az ehhez való hozzáférést, a megközelíthetőséget szintén meg kell oldani, ugyanakkor gondoskodni kell arról, hogy az ott elhelyezett élelmiszer és ivóvíz ne fertőződhessen ártó szándékú emberi beavatkozás útján sem és ne válhasson esetleges szabotázs cselekmény prédájává.

Ahogy a fenti pontoknál is itt is ki kell emelni a tervezés és az előzetes felkészülés fontosságát, amelyre a védelmi és biztonsági igazgatás szerveire kiemelt felelősség hárul.

Tömeges sérülések kezelésének képessége

A szövetség általános ajánlása szerint egy ország minimálisan 1 000 fő egyidejű sérülésének ellátását kell hogy biztosítsa mint extrém terhelést. Nemcsak hazai jelenség, hogy az egészségügyi intézmények szakemberhiánnyal (és nem csak orvosi, hanem szakápolói és egyéb támogató tevékenységet végző, akár műszaki szakemberhiánnyal) küzdenek, amely különösen kritikussá válhat egy válsághelyzet kezelése során. Erre figyelemmel a megfelelő felkészültségű szakembergárdát már békében biztosítani kell. A szabályozás eszközeivel gondoskodni kell arról, hogy ezek az emberek a hadkötelezettség bevezetése esetén is folytathassák az egészségügyi szaktevékenységüket.

Lényegesen elem, hogy a konkrét kórházi ellátáshoz álljanak rendelkezésre a megfelelő sérült- és betegszállítási kapacitások, orvosi műszerek, gyógyszer- és vérkészítmények, segédeszközök is. Ez nem közvetlen kórházi képesség, azonban egy ilyen méretű egészségügyi válság szituációban ezeknek az elemeknek a jelentősége megnövekedik, biztosításuk jelentős koordinációt igényel az ellátásban érintett intézmények között is.

Ugyancsak fontos, hogy a megnövekedett terhelés megnövekedett anyagfelhasználással és a speciális egészségügyi beavatkozásokhoz szükséges eszközök magasabb amortizációjával jár, erre figyelemmel a megfelelően tervezett készletképzés kérdése itt sem megkerülhető.

Látni kell azt is, hogy krízishelyzetben az egészségügy képességei az egyik legszűkebb keresztmetszetet képezik. Amennyiben e rendszer szélsőséges túlterhelésére és működési zavarára kerül sor, a védekezés is ellehetetlenülhet, a lakosság illetve a védekezésben közreműködők könnyen demoralizálódhatnak, amely végső során a politikai szintű döntéshozatalra is befolyást gyakorol.

Polgári kommunikáció működésének folytonossága

Ez a terület azért kap kiemelt jelentőséget, mert a műveleti kommunikáción túl az állami szervekkel való kapcsolattartás, a lakossággal való kapcsolattartás, a tájékoztatás, a riasztás és az értesítés rendszere nagyon sok esetben a polgári kommunikációs infrastruktúra

igénybevételével valósul meg. A katonai műveletek kapcsán is szükség lehet polgári műholdak, távközlési központok és a polgári infokommunikációs infrastruktúra további elemeinek használatára. Mindez azt jelenti, hogy ezen rendszerek védelme a válságkezelésben résztvevők elemi érdeke is. Kiemelt hangsúllyal jelentkezik a kiberbiztonsági szempontok érvényesítése és a minősített rendszerek kiépítése. Nyilvánvaló, hogy az egyes országok kommunikációs infrastruktúrája alapvetően nyílt, nem katonai célú felhasználásra tervezett, szükségképpen csak a mindennapos információbiztonságot képes szavatolni. Ez azonban azt is jelenti, hogy a védekezés hatékonysága érdekében szükséges kialakítani azokat a képességeket, amelyek egy krízishelyzetben megfelelő védettséget biztosítanak.

A szolgáltatók leterheltségénél, rendelkezésre állásánál és az átviteli sávszélességek tervezésénél pedig megkerülhetetlen kérdés egyfajta prioritási lista felállítása is, amely biztosítja a kritikus szervezetek működését, a döntéshozatali folyamatba érintett kormányzati szereplők hozzáférést a kommunikációs infrastruktúrához és a megfelelő kapcsolattartást a válságkezelésben ténylegesen közreműködő szervezetek között. Ez azt is jelenti, hogy adott esetben a lakossági felhasználást érintő korlátozásokat kell bevezetni annak érdekében, hogy a nemzeti ellenálló képesség fenntartható legyen. Célszerű mindezeket előzetesen, már a válságmentes béke időszakban letervezni és megfelelő tájékoztatással az érintettek tudomására hozni.

A közlekedési rendszer ellenálló képessége

A közlekedési rendszer ellenálló képességét alapvetően az azt meghatározó és rendelkezésre álló közútvonal hálózat, vasúthálózat és a légi/vízi közlekedési útvonalak és az ezekhez kapcsolódó szabályrendszer, valamint infrastruktúra elemek determinálják. Figyelemmel arra, hogy ezek áteresztőképessége véges, itt is kiemelt hangsúlyt kap a tervezés, a feladatok időrendiségének és prioritásának előzetes értékelése. Lényeges szempont, hogy ugyanezeket a közlekedési útvonalakat használják a lakossági ellátást biztosító szereplők és a válságkezelésben érintett szervezetek is, így e vonatkozásban menedzselni szükséges a sokszor egymásnak ellentétes érdekeket.

A rendszer ellenálló képességét célszerű mindenképpen a vasúti hálózat fejlesztésével, a szállításra rendelkezésre álló kapacitások növelésével, előzetes lebiztosításával fokozni, hiszen ez az az eszközrendszer, amely nagytömegű áru mozgatására, illetve a katonai eszközök gyors és költséghatékony mozgatására képes, de fontos szempont a közlekedési útvonalak mentén az esetlegesen előre mozgó katonai szervezetek pihenőhelyeinek vagy az ideiglenes anyagraktárak, katonai bázisok kialakításának és ezek megközelíthetőségének biztosítása is.

A közlekedési rendszer ellenálló képességét fokozhatják egyes közjogi intézkedések is. Ilyenek például az egyszerűsített határátkelés, a határnyitás eljárási szabályai, vagy a különféle útvonalkorlátozások rugalmas kezelése válsághelyzetben. Szintén segítheti az ellenálló képesség fokozását nemzetközi egyezmények megkötése a katonai feladatok ellátása érdekében mozgatott áruk és katonai szállítmányok vonatkozásában.

Összegzés

Látható, hogy a nemzeti ellenálló képesség valamennyi alapkövetelménye elsődlegesen nemzeti felelősségben kell, hogy megvalósuljon, de ezek az intézkedések a teljes szövetségre kihatnak mind pozitív mind negatív irányban. Amennyiben egy nemzet ellenálló képessége fokozódik, annak kedvező hatása érződik majd a védelmi műveletekben is. Amennyiben ezeket a képességeket nem sikerül megfelelő szinten tartani vagy emelni, annak a katonai

műveletekre egyértelműen negatív hatásai lesznek. Valamennyi területen jól látható az ágazatok és a társadalom és a nemzetgazdaság érintett szereplőinek egymásra utaltsága, a polgári és a katonai együttműködés fontossága. Ezt az együttműködést közös gyakorlatok szervezésével és közös felkészítési programokat biztosításával lehet biztosítani. Azt is látni kell, hogy az ellenállóképesség társadalmi szintű megerősödését önmagában csak az állami szervek tevékenysége nem tudja szavatolni, szükséges a lakosság bevonása, az érzékenyítés, az öngondoskodás fontosságának propagálása és az egyéni felkészülés támogatása.

A nemzeti ellenálló képesség erősítése nem kizárólag hazai feladat, valamennyi szövetséges gondolkodásának előterében van.¹⁵ Erre figyelemmel a jövőre nézve érdemes kihasználni a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségeket is, beazonosítani a határon átnyúló rendszerek védelmét kölcsönösen szolgáló intézkedési lehetőségeket.

¹⁵ Példaként álljon itt Németország katasztrófavédelemre vonatkozó megközelítése: [German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters Implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction \(2015–2030\) – Germany’s contribution 2022–2030; Berlin, 2022; German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters \(bund.de\)](#)

Felhasznált források

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
95/2024. (V. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni adó-visszaigénylésről
56/2024. (III. 12.) Korm. rendelet a közszolgálati jogviszonyt érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról
367/2023. (VIII. 3.) Korm. rendelet az egyes köznevelési intézmények veszélyhelyzeti működési rendjéről
47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2022. december 14-i (EU) 2022/2557 IRÁNYELVE a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER irányelv);
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2022/2555 IRÁNYELVE (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv);
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2022. december 14-i (EU) 2022/2554 RENDELETE a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról (DORA)

ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában; Zrínyi, Kiadó; 2020; [rezilencia.indd \(uni-nke.hu\)](#)

FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18; <https://shorturl.at/rZvMS>;

KASSAI Károly: Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó nato, eu általános követelmények fontosabb megjelenéseinek áttekintése; Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper 2023/8.; MIC RP 2023-8 - Kassai Károly - Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó NATO, EU általános követelmények fontosabb megjelenéseinek áttekintése.pdf (uni-nke.hu) ;

KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések; Pécs 2021, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények - 23. (2021.) (oszk.hu);

KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modellje. Honvédségi Szemle 2020/4. 24–48. ; [HSZ 2020 148 4 Keszely Laszlo.pdf \(mtak.hu\)](#)

MÉSZÁROS Kinga: A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői; biztonságpolitika.hu; 2023/07/06 [A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői - Biztonságpolitika \(biztonsagpolitika.hu\)](#)

SZENES Zoltán: A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon; Hadtudomány 2021/4, [A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon megtekintése \(mtak.hu\)](#);

NATO Washington Summit Declaration 2024;

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

NATO Warsaw Summit Communiqué NATO - Official text: Warsaw Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government (2016), 09-Jul.-2016

Háborúra készül Dánia; Híradó 2024/06/18 ; <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/18/haborura-keszul-keszul-dania-felszolitottak-a-lakossagot-hogy-szerezzenek-be-jodtablettat-es-nem-romlando-elelmiszereket>;

[Guidebooks and Download \(bmi.gv.at\)](#);

BMI - The Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance (bund.de)

<https://www.katasztrofavedelem.hu/47/katasztrofatipusok-magatartasi-szabalyok>

Ukrajna a békepártiakat zsarolja az olajszállítás leállításával (kormany.hu);

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240718/varatlanul-blokkoltak-az-ukranok-magyarorszag-olajimportjanak-nagy-reszet-699149>

Új kőolajvezeték épül Magyarország és Szerbia között (kormany.hu)

<https://www.husa.hu/biztonsagi-keszletek/>

German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters Implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015–2030) – Germany’s contribution 2022–2030; Berlin, 2022; [German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters \(bund.de\)](#)

