

A NEMZETI ELLENÁLLÓKÉPESSÉG ÉS A KORMÁNYZÁS FOLYTONOSSÁGA – RENDVÉDELMI ÖSSZEFÜGGÉSEK

1. A nemzeti ellenállóképesség

A nemzeti ellenálló képesség gondolatísága nem új keletű, azzal már a hazai szakirodalom is számos alkalommal foglalkozott¹. Figyelemmel arra, hogy világunk nyilvánvalóan veszélyesebb lett az elműlt néhány évtizedben², megítélésem szerint ez a terület egyre nagyobb szerepet kap majd a közeli és távolabbi jövőben is.

Ahogy mások mellett e sorok írója is már rámutatott³, a kormányzás folytonossága alapvető jelentőségű a nemzeti ellenállóképesség fenntartása és fejlesztése kapcsán. Mindemellett a nemzeti ellenálló képességünk kihatással van a teljes európai térség biztonságra és a NATO mint szövetség ellenállási képességére is. Rövid írásomban a nemzeti ellenállóképesség egyes területei és a rendvédelem alapvető összefüggéseire kívánok rámutatni.

A NATO ellenállóképesség (resilience) fogalma és a hét alapvető követelmény (baseline requirement)⁴ a hibrid fenyegetések kapcsán kapott új értelmet és került ismét a vizsgálatok fókuszába, elemeit az alábbiak szerint listázhatjuk:

1. A kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága
2. Az energiaellátó rendszer ellenálló képessége
3. Képesség a tömeges ellenőrizetlen mozgásának kezelésére
4. Ellenálló képesség az élelmiszer és vízkészletek biztosítása kapcsán
5. Tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége
6. A polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége
7. A polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége

¹ Lásd pl: Porkoláb Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? Hadtudomány 2015/3-4. 36-48. o. Keszely László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2013. 29-69. o. Hódos László: A hibrid konfliktusok felfelvési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, Honvédségi Szemle 2020/4. 49-64. o. Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. Belügyi Szemle 2020/5. 9-22. o. Keszely László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. 29-62. o.

² Elég csak arra gondolnunk, hogy a 2000-es évek eleje óta milyen mértékben kellett kiterjeszteni a védelmi szabályozás tárgykörét, hányszor és milyen intézkedések meghozatalára volt szükség a védekezés garantálása érdekében. Ebben a körben a legkülönbélebb kihívások jelentkeztek, a katasztrófáktól, a nemzetközi terrorizmuson át az illegális migrációig, amely számtalan esetben komoly jogalkotási feladatot is generált, ideértve a különleges jogrendi rendkívűli jogalkotástól akár az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának kiterjesztéséig is.

³ Kádár Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára. Honvédségi Szemle 2020/4. 3-10. o.

⁴ Lásd: Resilience and Article3; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (Letöltés ideje 2021.04.23.) és Wolf-Diether Roepke, Hasit Thanky: Resilience - the first line of defence; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> (Letöltés ideje 2021.04.23.)

A működő államszervezet, kiemelten a végrehajtó hatalom, a felsorolás első pontjában kapott helyet, s ezen keresztül a rendvédelem valamennyi aspektusa is érintett. Mindemellert a fennmaradó hat terület kapcsán is meghatározó jelentőségű lehet a rendvédelmi szervek tevékenysége.

A rendvédelem fogalmát és területeit, a fogalom dilemmáit a szakirodalom több féle megközelítésben azonosítja be⁵. Rövid cikkemben a jogállási törvény rendvédelmi szervekre vonatkozó felsorolására⁶ támaszkodva villantom fel azokat a feladatokat, amelyek az ellenállóképesség szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak.

2. A kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága

Akár kézenfekvőnek is nevezhetjük, hogy amennyiben arra mint a végrehajtó hatalom irányítása alatt álló, a közbiztonság, a közrend és köznyugalom fenntartása érdekében eljáró szervezetek összességeként tekintünk, a rendvédelem nem elválasztható a hatékony államszervezeti működéstől⁷.

A rendvédelem működése az állam nem katonai erőszakszervezeteként az egyik legfontosabb záloga annak, hogy a kormányzati működés folyamatos legyen. A kormányzás folyamatossága mint követelmény a resilience szempontjából meghatározó. Ennek hiányában nem értelmezhető az államszervezet egyetlen védelmi mechanizmusa sem, nincs lehetőség azon erőforrások koordinált és jogszerű felhasználására, amelyek rendelkezésre állnak, figyelemmel arra, hogy stabil kormányzás hiányában, vagy annak súlyos működési zavara esetén, nem születnek meg a megfelelő tartalmú és szintű döntések. Jóllehet, az államszervezet működése számos automatizmust tartalmaz, amelyek jogilag meghatározottak és ezen automatizmus érvényesítésére számos esetben nagy hatékonysággal sor is kerül – értsd ezalatt a rendészeti struktúrák mindennapos működését, intézkedéseit –, de nem példánélküli azon esetek köre, amikor valamely nem várt körülmény vagy rendkívüli esemény, esetleg az esemény kiterjedtsége és hatásai szükségessé teszik a kormányzati szintű beavatkozást. Példaként álljon itt az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése nyomán Budapest utcáin 2006 őszén kialakult helyzet vagy a 2010-es vörösiszap katasztrófa, vagy a 2015-ös migrációs válság, amelyek esetében nem volt elégséges a szabályozott alapintézkedések végrehajtása, a bekövetkezett és a lehetséges következményekre tekintettel szükséges volt a közvetlen kormányzati mérlegelés és döntés is, amelyet konkrét jogalkotás is követett⁸.

⁵ Ezek áttekintéséhez lásd Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010. 5-24. o. Ernyes Mihály: Rendvédelem, rendvédelem-történet (fogalmi és tartalmi megközelítés). Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) 2015. 15-38. o.

⁶ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 1. § alapján rendvédelmi szervnek minősülnek: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, az idegenrendészeti szerv, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

⁷ Az amerikai szakirodalom a continuity of government (COG) fogalmat használja, amely a hidegháború idején még csak a bekövetkezett katasztrófa vagy nukleáris támadás esetére alkalmazta e követelményeket, amely mára gyakorlatilag a legszélesebb értelemben vett kormányzati alpműködés fenntartását jelenti a fizikai biztonságtól a jogalkotási képesség fenntartásáig. Lásd: [Legislative Continuity of Government \(ncsl.org\)](http://ncsl.org)

⁸ A vörösiszap katasztrófa kapcsán nem csak a veszélyhelyzet kihirdetésére került sor, de a katasztrófavédelmi törvény is soron kívül módosításra került, illetve addig nem látott léptékű rendőri-katasztrófavédelmi-katonai közös fellépésről született döntés, míg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mint kategória a 2015-ös, azt megelőzően példa nélküli méretű migrációs nyomás kezelése érdekében került a jogrendszerbe.

A rendvédelem működése ilyen módon tekinthető egyfajta kormányzati szolgáltatásnak is, amelynek nem kizárólagos célja a közrend és a közbiztonság fenntartása az állampolgárok védelme érdekében, hanem ezen túli célként jelenik meg az államszervezet működésének védelme is. Ez utóbbi funkcióját ugyanakkor nem csak az aktív védelmi működésével, beavatkozásával, hanem a zavarmentes passzív létével is érvényesíteni képes.

Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy amennyiben az államszervezet nem működik, az nem lesz képes aktivizálni az állampolgárokat védő intézményrendszerét is, egyfajta anarchia lép fel, amely szélső esetben az állam széthullásához, az alapvető állami funkció, a védelem ellehetetlenüléséhez vezet.

Itt kell hangsúlyoznunk, hogy az állami működés stabilitásának védelme nem kizárólagosan a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata, hiszen az utcán szolgálatot teljesítő rendőrjárőr, a szolgálatát ellátó tűzoltó tevékenysége vagy a büntetésvégrehajtás látható működése és szabályozottsága is visszahat a kormányzás megítélésére, stabilitására. Amennyiben a rendvédelmi szervek alapfeladataikat nem megfelelő hatékonysággal látják el, az azt eredményezi, hogy a lakosság biztonságérzete csökken, ebből következően növekszik a jogellenes cselekmények száma, megerősödik az önbíráskodásra való hajlam, meginog a közigazgatásba és az állam szervezeteibe általánosságban vetett közbizalom, amelynek hatásaként a mindenkori kormány megítélése is romlani fog. Amennyiben a kormányzat támogatottsága csökken, annak legitimitása egy idő után politikailag megkérdőjelezhetővé, támadhatóvá válik, amely szélsőséges esetben alkotmányos válságot is eredményezhet, vagy bizalmatlansági indítvány előterjesztését válthatja ki, amelyek súlyos belpolitikai és szakmai hatásokkal járnak.

Mindezeket túl azonban – és ez az, ami a resilience szempontjából lényeges szempont – egy ilyen eseménysor bármely külső hatalom számára is sérülékenyebbé teszi az országunkat, növekszik a hagyományos és a hibrid hadviselés okozta fenyegetésnek való kitettségünk,⁹ egy meggyengült kormányzat nem képes megfelelő hatékonysággal fellépni a kihívásokkal szemben, könnyű prédává teszi az országot azok számára akik abban érdekeltek, hogy Magyarország pozíciója a térségben gyengüljön.

Számos teoretikus következménye lehet egy nem működő kormányzásnak, szomorú módon valamennyi ilyen forgatókönyv kedvezőtlen végkifejletet eredményez. Tegyük fel, hogy a rendőrségi működésben súlyos zavarok lépnek fel. Ennek számos oka lehet a nem megfelelő irányítástól, a szakmailag elhibázott jogalkotástól, a vezetői alkalmatlanságtól kezdve, az állomány alacsony motiváltságán, a támogató logisztikai rendszer vagy a rendelkezésre álló eszközök alkalmatlanságán keresztül, a létszámhiányon és az intézkedésekkel szembeni szélsőséges társadalmi ellenálláson át, egészen az extrém terheléssel járó nem várt kihívás kezelési képességéhez fűződő zavarokig vagy a szervezett működést fizikailag ellehetlenítő súlyos terrorcselekményig, esetleg katasztrófa-, esetleg háborús helyzetig.

Egy a rendőrségi működésben bekövetkező súlyos zavar a lakosság számára is érzékelhető lesz, akár az egyes megszokott rendőrségi intézkedések elmaradása vagy az eljárások elhúzódása miatt, a közterületi jelenlét csökkenésén át vagy a bekövetkezett bűncselekmények, terrorcselekmények látványosan nem megfelelő kezelésén vagy nem kezelésén keresztül, akár azáltal, hogy a határőrizeti feladatok és az ennek kapcsán is

⁹ Bővebben lásd erről Simicskó István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány* 2017/3-4. 3-16. o. Jójárt Krisztián: A hibrid hadviselés és a jövő háborúja. *Honvédségi Szemle* 2020/1. 5-19. o.

szükségessé váló idegenrendészeti eljárások nem kerülnek lefolytatásra, amelyeknek szintén az utcákon is látható következményei lesznek.

A működési zavar mélysége és tartóssága függvényében a közállapotokban kialakuló valószínűsíthetően súlyosan negatív változásra figyelemmel bármely szituáció végső eredménye az, hogy az államszervezet egésze sem lesz képes fenntartani a folyamatos működését, amelyre alkotmányos szinten szabályozott választ kényszerül adni. Ez a válasz a szükségállapot kihirdetése lenne, amely már egyáltalán nem tekinthető normál működésnek, megbontja az államszervezet normális működését, az Alaptörvény értelmében rendkívüli felhatalmazást ad a köztársasági elnök – az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében 2023. július 1-jétől a Kormány – kezébe és ultima ratioként lehetőséget nyit a Magyar Honvédség felhasználására is. A szükségállapot kihirdetése azonban semmilyen garanciát nem jelent arra nézve, hogy a helyzet ezzel kezelhetővé is válik. Igaz, hogy a különleges jogrend adta rendkívüli intézkedésekkel és a fegyveres erők belépésével számos lehetőség nyílik meg, azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy ez esetben az állami erőforrásokat így ennek a szituációnak a kezelése fogja lekötni, amely nagyban megnehezítheti egy egyidőben jelentkező más krízis kezelhetőségét – legyen az járvány, átfogó kibertámadás, árvíz vagy katonai kihívás.

Azt a körülményt sem szabad számításon kívül hagyni, hogy egy ilyen szélsőséges működési zavar esetére – szerencsére – nem rendelkezik az ország széles tapasztalatokkal, azaz az új helyzetben külön kihívás lenne a fenntartható és hatékony működési modell gyakorlatilag azonnali sürgősséggel történő életre hívása.

A fentiekén túl vizsgáljunk meg a következő, a nemzeti ellenálló képességre is kiható teoretikus esetet, amikor a rendvédelmi szervek közül az egyik legspeciálisabb jogállású szervezet, az Országgyűlési Őrség működési zavara lép fel.

Az Országgyűlési Őrség főbb feladatai az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, valamint személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása.¹⁰ Ezen feladatok ellátásában bekövetkezett működési zavar – szélsőséges esetben – a parlament működésének ellehetetlenülését is eredményezheti. Ennek következményeként az Országgyűlés nem tudja gyakorolni azokat a jogait és kötelezettségeit, amelyek a jogalkotás vagy az államszervezet működtetése kapcsán megilletik. Gondoljunk csak bele, milyen következményekkel járna, ha az ország területe ellen irányuló közvetlen fegyveres támadás esetén vagy egy kiterjedt erőszakos cselekménysorozat kapcsán az Országgyűlés tárgyalási rendjét vagy a Parlament mint objektum biztonságát érintő olyan mértékű zavar alakulna ki, hogy nem lenne lehetséges a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó indítvány megtárgyalása és a döntés meghozatala. Közjogilag olyan helyzet alakulhatna ki, amely nem teszi lehetővé a jogállami követelményeknek megfelelő döntések megszületését.¹¹ Igaz, az Alaptörvény tartalmaz néhány akadályoztatás esetére szóló szabályt,¹² ezek azonban nem elégségesek, nem biztosítanak teljes körű garanciát a döntés meghozatalára.¹³

¹⁰ Lásd 2012. évi XXXVI. törvény 125. § (1)

¹¹ Az Országgyűlési Őrség megalakításának egyik szakmai érve éppen az volt, hogy ne függessen a legfelsőbb népképviselői szerv működése a Kormány által irányított rendőrségre

¹² Alaptörvény 48. cikk (3) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. (4) Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidebbé, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. (5) Az akadályoztatás tényét,

Hasonlóan jelentős szerepet tölt be a közbiztonság és a közrend fenntartásában és ezen keresztül a nemzeti ellenállóképesség fenntartásában a büntetés-végrehajtás szervezete vagy a katasztrófavédelmi szervezet is. Amennyiben ezeken a területen alakul ki működési zavar, szintén visszahat a kormányzás stabilitására. Nem csak egyszerűen arról van szó, hogy elítélt bűnözők kerülhetnek az utcákra, vagy jelentős katasztrófa események maradnának kezeletlenül, közvetlenül is veszélybe sodorva a lakosságot, hanem arról is, hogy az állami működésbe és a kormányzásba vetett közbizalom bomlana meg, amely végső soron az állam egészének működésére visszaható, fentebb már vázolt következményeket okozna.

A rendvédelmi szervek felsorolásán tovább haladva jutunk el a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokhoz. Az ebbe a szervezeti körbe tartozó nemzetbiztonsági szolgálatok – az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ – bár egymástól szándékoltan lehatárolt területeken működnek, tevékenységük központjában mintegy eredőként maga az ország függetlensége, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekeinket sértő vagy veszélyeztető cselekmények felderítése és elhárítása, az államszervezet és annak egyes szerveinek hatékony és idegen érdekek illegális befolyásától mentes, törvényes működése, a közbiztonság és a törvényes rend fenntartása áll. Külön példák felemlgetése nélkül is belátható, hogy ezen szervezetek esetleges működési zavarai szélsőséges következményekkel járnának a kormányzás folytonosságára nézve.

A rendvédelmi szervek hatékony működése tehát az ország biztonság fenntartása és az államszervezet egésze szempontjából is alapvető érdek, nem megkérdőjelezhető érték.

3. Az energiaellátó rendszer ellenálló képessége

A nemzeti ellenállóképesség következő szegmense az energiaellátórendszer működése. E vonatkozásban is beazonosíthatóak a rendvédelmi szervek feladatai és felelősségük. Az energia ellátó rendszerek határokon átnyúló struktúrák, sérülékenységüket fokozza a kiterjedtségük és az, hogy számos elemükben nem kizárólag fizikai eszközökkel lehet zavart okozni. Az energia ellátó rendszer folyamatos működése, legyen az földgáz, villamosenergia vagy bármely más hajtóanyag folyamatos biztosítása, meghatározó jelentőséggel bír, ezek hiányában az ország megbénul és a lakosság ellátásán túl a védelmi struktúrák működése sem tartható fenn huzamosabb ideig.

A rendvédelmi szervek intézkedéseik útján egyrésztől képesek a rendszerek egyes meghatározó elemeinek – elosztó állomások, erőművek, vezérlő központok, stb. – fizikai biztonságát szavatolni. A rendőrség a közterület rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott területre belépők és az ott tartózkodók ruházatát és járművét átvizsgálhatja, illetőleg az üzemeltető által előírt feltételek megtartását ellenőrizheti, a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagokat, eszközöket lefoglalhatja. Lehetőség van továbbá személy- és

továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

¹³ Csak példaként: előfordulhat, hogy az OGY nem ülészik, az OGY elnöke – akinek biztonságáért az OGY Őrség felel –, pedig fizikailag nincs abban a helyzetben, hogy döntést hozhasson, így az OGY akadályoztatásának tényét sem lehet kimondani.

létesítménybiztosítási intézkedésre¹⁴ is, amely kapcsolódó hatásában szintén eredményezheti az energiaellátórendszer működés biztonságának fokozását.

A működés fizikai feltételeinek fenntartásában a katasztrófavédelmi szervezet munkájának jelentősége kiemelésre érdemes. A normál működés során a BM OKF az egyes hatósági feladatai ellátásával és ellenőrzéssel támogatja a folyamatos üzemelés biztonságát, krízis esetén azonban fontos szerep jut a kockázatok csökkentésében, a veszély elhárításában, a katasztrófák elleni védekezésben illetve speciális képességeivel is közreműködhet a szolgáltatás mielőbbi helyreállításában¹⁵. Szintén felmerülhet e vonatkozásban is a napjainkban talán túlságosan is kevésbé látható polgári védelmi rendszer működésének szerepe¹⁶, amelynek egyes elemei a rendvédelmi szervek alárendeltségében végzik munkájukat. A polgári védelem feladatrendszere fogalmilag is magában foglalja a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása kapcsán szükséges intézkedéseket, amelyek az energiaellátó rendszer működési zavara esetén is értelmezhetőek.

A fizikai biztonság szavatolásán túl a XXI. századi környezetben talán a legnagyobb kockázatot az energia ellátó rendszerekre a kibertámadások jelentik, amelyekkel nem csak a működés zavara, hanem akár katasztrófa is előidézhető¹⁷. E vonatkozásban is lényeges a rendvédelmi szervek fellépési lehetősége, kiemelten a nemzetbiztonsági szolgálatoké, ezen belül is legfőképp a Nemzetbiztonsági Szakszolgálaté, akik az ilyen cselekmények megelőzésében, felderítésében és adott esetben az elhárításában, az ellentevékenységekben is szerepet játszanak.

Itt kell megemlítenünk azt a szintén rendvédelmi funkciót, amely az energia ellátó rendszert érintő terrorcselekmények elhárításában, megakadályozásában testesül meg, ezzel is erősítve a nemzeti ellenálló képességet.

Szintén rendvédelmi aspektus a rendszereket üzemeltető speciális tudással rendelkező szakmai személyzet nemzetbiztonsági ellenőrzése, melynek célja szintén a kockázat mentes és megbízható működés fenntartása.

4. Képesség a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelésére

A resilience következő területe a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képessége. Ez az a terület, ahol vitán felül áll a rendvédelmi szervezetek érintettsége. A határrendészet és a határőrizet valamint az idegenrendészeti feladatrendszer és annak végrehajtási hatékonysága meghatározó tényezőként jelentkezik.

A tömegek ellenőrizetlen mozgása nem csupán közvetlen nemzetbiztonsági vagy terror kockázattal jár, hanem a nem ellenőrzött mozgás a hazai ellátórendszer és a közlekedési hálózatot is képes olyan terhelés alá helyezni, amely közvetlenül is az ország védelmi képességeinek csökkenését eredményezik. Emlékezzünk csak a 2015-ös tömeges

¹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény 46. §

¹⁵ Ilyenre volt példa 2013 márciusában a szélsőséges téli időjárás (jegesedés) az Észak-Alföldön súlyosan megrongálta a felsővezetéseket, amelyek helyreállításához az energiaszolgáltató és a hálózat üzemeltetője a rendvédelmi szervek, majd a Honvédség erőit is segítségül hívta.

¹⁶ A koronavírus pandémia kezelése kapcsán joggal merülhet fel a kérdés, e terület képviselői miért játszanak ilyen alacsony szerepet a védekezésben.

¹⁷ Érdekes gondolat kísérletként lásd: Kovács László - Krasznay Csaba: Digitális Mohács – Egy kibertámadási forgatókönyv Magyarország ellen. Nemzet és Biztonság 2010/2. 44-56. o. Brehel József: Kiberbiztonság – az információs társadalmi környezet kockázata. Rendvédelem 2017/1. 31-69. o.

bevándorlási hullámra,¹⁸ ahol a rendvédelmi szervek képességeit szélsőségesen próbára tette az ellenőrizetlenül beáramlani szándékozó tömeg. Egy ilyen fajta terhelés másodlagos hatása a rendvédelmi szervek túlterhelését és más fontos feladataitól való elvonását eredményezheti, melynek következményeként a már fentebb többször érintett, az államszervezet egészére kiterjedő krízis is kialakulhat.

Amennyiben egy ország nem képes kezelni vagy minimálisan nyomon követni a tömegek mozgását, az gyakorlatilag valamennyi védelmi intézkedés elégtelenségéhez vezethet, mert a döntések nem a megfelelő helyen és nem a megfelelő formában fognak megszületni. Nem kizárható olyan eset, hogy az ellenőrizetlen mozgás miatt az intézkedés alá vonni tervezett egyének, csoportok jelentős része már régen nem azon a földrajzi területen tartózkodik, amelyre a hatóság felkészült, vagy amely irányban az intézkedéseit előkészítette, vagy az ez által esetlegesen előálló biztonsági kihívásból eredő fenyegetést csökkenthetné, melynek következtében nem csak az erőforrásokkal való pazarlásra kerül sor, hanem a hatóság intézkedése is hiteltelenné, nevetségessé válhat.

5. Ellenálló képesség az élelmiszer és vízkészletek biztosítása kapcsán

Az élelmiszer és vízkészletek biztosítása kapcsán a normál jogrendben is a rendvédelmi feladatrendszerbe tartozó tevékenységek gyakorlása kiegészülhet olyan feladatokkal, amely erősíti, fenntartja vagy újratertemti az ellátás biztonságát.

Ez lehet kritikus helyzetben egyes raktárak, logisztikai központok, csővezetékek elosztópontjainak őrzése, egyes termőterületek, mezőgazdasági üzemek, állattelepök, vízbázis védő létesítmények működésének biztosítása, szállítmányok kísérése, biztosítása vagy amennyiben az élelmiszer ellátásban bármely okból olyan zavar lép fel, hogy a normál ellátórendszerek már nem képesek megbirkózni a kihívással, előfordulhat, hogy a válsághelyzetben szükségessé vált ellátó pontok, osztóhelyek kialakításában, működtetésében, biztonságának fenntartásában kapnak szerepet a rendvédelmi szervek állományába tartozók.

A fenti rendvédelmi feladatokkal kapcsolatban azt is ki kell emelni, hogy azok nem csak szigorúan az élelmiszerre és vízkészletekre szűkülnek, hanem a teljes ellátási lánc valamennyi elemére a személyzettől a kapcsolódó infrastruktúráig.¹⁹ A nemzeti ellenállóképesség és a védelem szempontjából indifferens, hogy az élelmiszer vagy a víz azért nem elérhető, mert nem termelték meg, nem állították elő, vagy megtermelték, de a szakszerűtlen tárolás miatt vagy a határon történő belépés, szállítás, elosztás, értékesítés, hatósági engedélyezés problémái vagy katasztrófa esemény, terrorcselekmény vagy fegyveres konfliktus bármely hatása miatt nem juthat el a fogyasztóhoz.

Itt is ki kell hangsúlyoznunk, hogy a resilience szempontjából ezen a területen sem megkerülhető a kibertér okozta kihívások sora, hiszen az ellátórendszerek összehangolt és megfelelő működéséhez összetett informatikai háttér is szükséges, amely szintén támadható, s amelynek védelmében a rendvédelmi szervek a fentebb már érintetteknek megfelelően jelentős szerepet játszanak. Fokozza a kockázatot, hogy az ellátórendszerekben a különböző szinteken működő számítógépek védelme közel sem kap akkora figyelmet, mint a hagyományos védelmi-biztonsági struktúrák működésének védelme, így viszonylag

¹⁸ Lásd bővebben: Csuka Gyöngyi – Török Ádám (szerk): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai. MTA Migrációs Munkacsoportjának elemzése 2015

¹⁹ Horváth Attila: Az élelmiszerellátási lánc kritikus infrastruktúrái, terrorfenyegettségének jellemzői. Hadmérnök 2009/2. 437-449. o.

egyszerűen sebezhetőek,²⁰ adott esetben a támadás kizárólagos „puha” célpontjaivá is válhatnak.²¹

6. Tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége

A resilience egészségügyi vonatkozásai kevesebb közvetlen kapcsolatot mutatnak a rendvédelmi szervekkel, mint a fentebbi pontok, de itt sem nélkülözhető a tevékenységük. Természetesen nem feltétlenül a szakorvosi ellátásra kell gondolnunk, sokkal inkább annak valamennyi olyan feltételének biztosítására, amely ezt az orvosi feladat-ellátást lehetővé teszi. Egy krízishelyzetben az egészségügyi készletek biztonsága, az ellátás folyamatosságához és megfelelőségéhez kapcsolódó érdek kiemelten fontos kérdés, ezek érvényesítéséhez képesek hozzájárulni a rendvédelmi szervek.

Ugyancsak lényeges rendvédelmi közreműködés a közrend és a közbiztonság fenntartása azokon a területeken, ahol az ellátás érdekében nagyobb embercsoportok gyűlnek össze vagy mozognak. Nem ritka az ellátásra szorulóknak hosszú várakozása vagy nem megfelelő tájékoztatása miatti elégedetlenség és az ebből eredő feszültség, amelyet esetenként rendőri közreműködéssel lehet és szükséges megfelelően kezelni.

Következő lehetséges terület – ha csak a közelmúlt példáit vizsgáljuk – a COVID pandémia kapcsán életre hívott kórházparancsnoki rendszer.²² Ez a szervezési megoldás egyértelműen az ellátás biztonságát szolgálja, az egészségügyi készlet állagának megővését a középpontba helyezve.

Szintén a világjárvány kapcsán kapott kiemelt szerepet a rendőrhatalóság az egyes korlátozó intézkedések betartatásában, amely nem csak rendészeti tevékenységként, hanem közvetett hatásában az egészségügyi ellátórendszer működésének fenntarthatósága érdekében végzett tevékenységként is felfogható.²³

Mindezek mellett a befogadó nemzeti támogatás²⁴ feladatai kapcsán is jól értelmezhető a rendvédelmi szervek érintettsége, amelyre nem csak a hazánkat közvetlenül fenyegető katonai fenyegetés esetén lehet szükség, hanem olyan esetekben, amikor a szövetségi műveletek mögöttes területeként, vagy a haderő előremozgásának útvonalaként lesz érintett Magyarország és ennek kapcsán kell biztosítanunk akár jelentős mértékű többletterheléssel járó egészségügyi kapacitást.

²⁰ Vajon milyen informatikai biztonsága van egy ivóvíz szivattyút működtető szoftvernek vagy egy élelmiszer raktár hűtését vezérlő számítógépnek?

²¹ Lásd ehhez kapcsolódóan: Az Európai Bizottság közleményét, melyet az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának fogalmazott meg: Cselekvési terv a nyilvános terek védelmének javítására címmel; 2017. Brüsszel <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0612&from=EN> (Letöltés ideje: 2021.05.04.)

²² Lásd: 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről és 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet az egészségügyi készlet állagának megővása érdekében szükséges intézkedésekről

²³ 2021.május 4-ig 67.410 rendőri intézkedésre került sor a kijárási korlátozási szabályok megsértése miatt, 6134 intézkedés történt a hatósági házi karantén megsértése miatt és 64.616 alkalommal került sor intézkedésre a maszkviselési szabályok megszegésével összefüggésben. Az utazási korlátozások kapcsán 16.630 esetben kellett fellépnie a hatóságnak (forrás: koronavirus.gov.hu; Letöltés ideje: 2021.05.04.)

²⁴ Ennek kormányzati feladatairól lásd: 55/2010. (III. 11.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás részletes kormányzati feladatairól

7. A polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége

A polgári kommunikáció ellenállóképessége meghatározó az államszervezet működtetése szempontjából is, hiszen ennek hiányában a döntések nem juthatnak el a címzethez és az ország a felmerülő bármilyen biztonsági kihívás esetén gyakorlatilag védtelenné válik. Hiába állnának rendelkezésre a védekezéshez vagy a veszély elhárításhoz szükséges eszközök, eljárások és döntések, azok érvényesítése és alkalmazása legfeljebb szigetszerűen történhetne meg. A kommunikációs rendszerek a NATO megközelítésben magukban foglalják a hagyományos stacioner és többgenerációs mobil (3G-5G) távközlési rendszerek valamennyi elemét, a számítógépes hálózatokat és mindezek tartalékkapacitásait. A követelményt a NATO úgy fogalmazta meg, hogy válság esetén elsődleges hozzáférést kell tudni biztosítani a nemzeti hatóságoknak és a védekezést biztosító szervezeteknek, illetve magas fokú kibervédelmet kell tudni szavatolni.

A kommunikációs rendszerek fizikai biztonsága kapcsán a klasszikus rendvédelmi funkciók érvényesítése jön szóba, míg a kiberbiztonság kapcsán a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Nemzeti Kibervédelmi Intézet játszik kiemelt szerepet²⁵. A világon mindennapos gyakorlattá váltak a kibertérből érkező támadások²⁶, ezek jelentős része nem hagyja érintetlenül a kormányzati infrastruktúrát sem, ideértve a rendvédelmi szervek kommunikációs rendszereit is.

A polgári kommunikáció területén is jelentős a terrorcselekményeknek való kitétség, a viszonylag könnyen támadható és nehezen vagy magas költséggel védhető rendszerelemek miatt, így e vonatkozásban is értelmezhetőek a rendvédelmi feladatok a megelőzés és a támadás megakadályozása kapcsán.

8. A polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége

A közlekedési rendszerek ellenálló képessége kapcsán szintén egyértelmű a rendvédelmi szervek érintettsége. Anélkül, hogy a kritikus infrastruktúrák védelmének szabályozásába²⁷ vagy gyakorlatába belemerülnénk, az alábbiakat tartom fontosnak kiemelni.

A közlekedési rendszereket a közlekedési hálózatok, azok kiszolgáló létesítményei, illetve a közlekedésben részt vevők lakóhelyéhez, telephelyéhez való eljutást segítő létesítmények és ezek működését biztosító humánerőforrások alkotják. Ez szélesebb megközelítésben természetesen nem kizárólag a közúthálózat használhatóságát jelenti, hanem ideértendő a vasúti közlekedés, a légi közlekedés a vízi közlekedés, a csővezeték

²⁵ Lásd erről bővebben Orbók Ákos: Rövid áttekintés a Nemzeti Kibervédelmi Intézet megalakulásáról, működéséről és előzményeiről. Hadmérnök 2015/12. 247-251. o.

²⁶ Lásd például 2021. januárjában a kormányzati és közigazgatási ügyintézési portálok elleni támadássorozatot: Kibertámadás ért több kormányzati portált (kormany.hu), az aktuális honeypot adatokat pedig a Nemzeti Kibervédelmi Intézet oldalán, ezen a linken lehet nyomon követni: Honeypot támadási adatok (gov.hu), amelyből következtetni lehet, milyen intenzitásúak lehetnek a támadások a valós célok ellen.

²⁷ Csak a legfontosabbak: az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelv; 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; illetve a 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről;

szállítás és a hírközlés is, valamint ezek működéséhez szükséges valamennyi tényező²⁸. Ahogy látható a felsorolásból, e vonatkozásban a közlekedéstudomány megközelítése eltér a védelmi ágazat megközelítésétől, hiszen ahogy a fentebbiekben már tárgyaltuk, a kommunikációs rendszerek a resilience megközelítésben önálló szegmensként jelennek meg, illetve a védelmi szektor nyilvánvalóan elsődlegesen a biztonság fenntarthatósága és a katonai művelet végrehajtásának feltételrendszereként tekint erre.

A rendvédelmi oldalról egyrésztől magától értetődő a közlekedésrendszer kiemelt szerepe a közlekedési rendszer elemei többségének működés-biztosításában. A rendőrségi intézkedésekkel fenntartható a forgalom folyamatossága és biztonsága, melynek távolabbi biztonsági következménye az esetleges katonai csapatmozgások akadálytalan, a lakosság mozgási szabadságát legkisebb mértékben korlátozó végrehajthatósága is. Kiemelt terület lehet ebben a szegmensben a határokon történő átlépés biztosítása, amely a katonai védelem biztosítása kapcsán sajátos eljárási szabályokat feltételez²⁹.

Nem elhanyagolható a katasztrófavédelmi szervezetek tevékenysége sem. Az ilyen jellegű beavatkozásra akkor lehet szükség, amikor valamely időjárási tényező vagy természeti, esetleg civilizációs eredetű katasztrófaesemény vagy ezek közvetlen veszélyének elhárítása megkerülhetetlenné teszi a fellépést, a kockázatok csökkentése vagy a katasztrófa hatásainak minimalizálása, felszámolása érdekében. A cél mindvégig a normál működés helyreállítása, ezen keresztül a lakosság biztonságának szavatolása, melynek közvetett hatása lesz az első pontban már tárgyalt folyamatos államszervezeti működés fenntarthatósága.

Ugyancsak jelentős szerep jut a terrorizmust elhárító szervnek e vonatkozásban, hiszen a létfontosságú rendszer elemek elleni terrortámadások megelőzésében, elhárításában vagy felderítésében végzett munkájával a Terrorelhárítási Központ tevékenysége közvetlenül is befolyást gyakorol a közlekedési rendszer folyamatos működésére.

9. Összegzés

Cikkünkben nem volt cél a nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága, valamint annak rendvédelmi aspektusai kapcsán a részletes elemzés, pusztán arra vállalkoztam, hogy néhány teoretikus vagy megtörtént eset segítségével rávilágítsak ezek miben léte, ráirányítsam a figyelmet arra, hogy a 21. század kihívásai milyen feladatok elé állíthatják a rendvédelem szervezeteit is.

A nemzeti ellenállóképesség komplex rendszer, amely valamennyi területén szoros összefüggést mutat az állam folyamatos működésével és a közbiztonság, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának fenntartásával, mely rendszer fejlesztése az elkövetkező időkben valamennyi állami szerv vonatkozásába fokozottabb igényként fog megjelenni. Hasznos lenne, ha e fokozott igény és annak kielégítési szükségessége nem érné váratlanul a rendvédelem szerveit sem, e vonatkozásban erősíteni szükséges a tervezést és a felkészülést is.

²⁸ Kovács Ferenc: Közlekedéstan. Győr 2002. on-line jegyzet 1.3.1. pont <https://ko.sze.hu/catdoc/list/cat/7086/id/7106/m/4974> (Letöltés ideje: 2021.05.04.)

²⁹ Ilyennek tekinthető például a V. cikk 2. pontja szerinti egyenruha viselésre vonatkozó előírás a határátlépéskor, vagy a XI. cikk 10. pontja szerinti speciális vámhatósági szabályok alkalmazása.