

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Buzás Gábor

A rendészeti igazgatás a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében

Szabó Csaba – Minkó-Miskovics Mariann

A rövid tűzfegyverek, illetve rövid löfegyverek transzfere és szállítása a vonatkozó közösségi- és hazai jogi szabályok szerint

Fekete Csaba

Az állami célú légitözlekedés jogi szabályozása

Németh Gábor

Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere

Dobák Imre

A dezinformáció – napjaink kiemelt kihívása

Veprík Zita

Az államhatár rendjének védelme kontra kulturált, gyors határforgalom-ellenőrzés

Farkas Ádám

Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei

10. évfolyam (2022.) 1. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD r. ezredes

Társzerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD százados

Dr. Kelemen Roland

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál Ph.D. dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 3 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadijog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

Tartalom	1
Szerkesztői előszó	3

TANULMÁNYOK

Buzás Gábor	7
A rendészeti igazgatás a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében	
Szabó Csaba – Minkó-Miskovics Mariann.....	31
A rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzfere és szállítása a vonatkozó közösségi- és hazai jogi szabályok szerint	
Fekete Csaba.....	49
Az állami célú légiközlekedés jogi szabályozása	
Németh Gábor	69
Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere.	
Dobák Imre.....	93
A dezinformáció – napjaink kiemelt kihívása	

M Ű H E L Y

Veprik Zita.....	127
Az államhatár rendjének védelme kontra kulturált, gyors határforgalom-ellenőrzés	

F Ó R U M

Farkas Ádám	155
Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei	155
Szerzőink.....	165
Szerzői útmutató	166

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle a katonai jog szegmensei között rendszeresen megjelenít a honvédelmi, illetve a katonai igazgatás mellett a rendészeti igazgatáshoz, illetve a rendvédelemhez kapcsolódó kérdéseket. Így van ez ebben a lapszámban is, amelyben ezúttal olyan írások olvashatók, amelyekben a katonai és a rendészeti kapcsolatok kettősségét egyszerre mutatják meg.

Így válik láthatóvá a rendészet és a katonai jog sajátos kapcsolata a biztonsági és védelmi igazgatás rendszerében; a katonai és a rendészeti szférában is rendszeresíthető rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferére és szállítására vonatkozó közösségi és hazai szabályozás; az állami célú (így a katonai) légitözeledésre vonatkozó rendészeti típusú normativitás; az európai közös biztonság- és védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma és jogi háttere; a dezinformációval szembeni társadalmi (ezen belül katonai és rendészeti) ellenálló képesség jelentősége; az államhatár rendjének védelmét ellátó rendészeti szektor tagjainak katonai büntetőjogi felelőssége.

Bízunk abban, hogy a katonai jog kapcsolódó területeként az itt publikált közlemények jól hasznosítható kiegészítő

információkat adhatnak mindazok számára, akik akár a rendészeti, akár a hagyományos értelemben vett katonai igazgatási vagy jog aktuális kérdései iránt érdeklődnek. Ehhez kívánnak eredményes időtöltést

a szerkesztők!

Budapest, 2022. március 22.

TANULMÁNYOK

Buzás Gábor

A rendészeti igazgatás a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében

1. Bevezető gondolatok

Egy a közelmúltban elfogadott és kihirdetett törvény, a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról,¹ olyan új fogalommal bővítette a közigazgatást meghatározó rendszerelemek körét, amelynek tartalmi elemei eddig is részei voltak a veszélyekkel szembeni állami fellépés eszköztárának, de a fogalmi elemek ilyen egyértelmű és meghatározott célhoz kötött rendszerezésével nem találkoztunk.

A törvény címét olvasva: „A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról”, nyilvánvaló, hogy hazánk eddig is gondoskodott, mind jogalkotási, mind szervezeti szinten az ország védelméről, biztonságának fenntartásáról. Az Alaptörvény, és a rendészeti² szervek, a honvédség, a

¹ A törvényt az Országgyűlés a 2021. június 15-i ülésnapján fogadta el. Hatályba lépésének napja 2023. július 01.

² A rendvédelmi szerv elnevezéséről és a rendvédelem szó használatáról többször kifejtettem álláspontomat. Tudom, hogy a jogalkotó elfogadta a rendvédelem kifejezést, bár azt még tartalommal senkinek sem sikerült kitöltenie. Ezért a munkáimban ragaszkodom a helyes, rendészeti szerv meghatározáshoz, elfogadva a jogalkotó álláspontját.

Lásd: BUZÁS Gábor: Rendészet – katonai rendészet, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/2. 30. o.; BUZÁS Gábor: Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri intézkedésről, *Pécsi határőr tudományos közlemények XV. kötet*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2014, 113. o.; BUZÁS Gábor: Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és

közigazgatás egyéb szerveinek tevékenységét szabályozó rendelkezések meghatározzák azon veszélyeket, amelyek az egyes szervek fellépését megalapozzák, meghatározzák, és a fellépések módját, eszközrendszerét is.

„A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkőhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármass felteletrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását.

A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az ösztársadalmi biztonsgtudať erösítéséhez, a biztonsgérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonsg minél nagyobb mértékű szavatolásához.”³

A szabályozás újszerűsége az összehangolásban, az egyes állami szervek és az önkormányzatok működése meghatározott helyzetekre vonatkozó leírásában és a működés összehangolt szabályozásában jelentkezik.

Amennyiben a rendészeti igazgatást tekintem összehasonlítás alapnak, szükséges jelen írásom első részében annak pontos meghatározása.

Ha valamennyi – a témában érintett – szerző meghatározását, elemzését megpróbálom rögzíteni és

lehetséges folytatása, *Új generáció a közigazgatástudomány művelésében*, ELTE ÁJK 2013.

(https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/55399/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 78. o.

³ A 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása (Általános indokolás).

szintetizálni, a definíciók jelentős száma miatt elvesznék a részletekben és nem jutnék el a tényleges összevetésig.

Szerencsére Finszter Géza két művében is találunk olyan meghatározásokat, amelyek a tudományos igényesség szempontjából vitathatatlanul megalapozottak, másrészt azért is támogathatják összehasonlító elemzésemet, mert számos szerző munkájának szintézise útján jut el saját következtetéseihez.

2 A rendészeti igazgatás

Nemzeti Közszerológati Egyetem részére az Egyetemi közös modul: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer című tankönyvben a következő szerepel:

„A rendészeti igazgatás békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő, akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában a saját intézkedéseinek és más hatóságok határozatainak – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhethet érvényt. A jogállami rendészeti igazgatásban érvényesül a jog uralma, a hatalmi ágak szétválasztásának elve, az emberi jogok tisztelete. A jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája a hatósági felhatalmazást törvényből nyeri, a legitim erőszak alkalmazása során érvényesül a szükségesség, arányosság és fokozatosság elve.”⁴

⁴ FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 27. o.

Megjegyzem, hogy a definíció keverve tartalmazza a rendészeti igazgatás és a rendészeti tevékenység fogalmi elemeit.

A fogalom részletesebb, tudományos igényességgel kiegészített változata 2018-ban jelent meg:

„A rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Alkotmányos jogállamban úgy kell működnie, hogy kielégítse a közigazgatás fejlesztésével szemben támasztott általános követelményeket, vagyis

- támaszkodjék politikai konszenzusra,
- kerüljön sor a közügyek iránti társadalmi szükségletek, valamint a közszolgálat szakmai lehetőségeinek folyamatos egyeztetésére,
- álljanak rendelkezésre a szükséges költségvetési források,
- fejlesztése fogjon át több kormányzati ciklust, és
- egész tevékenysége kapjon közjogi megalapozást.

Ezen túl számolni kell a rendészet sajátosságaival:

- a negatív kontroll-jelleggel,
- a szervi és a szakirányú működés differenciálatlanságával,
- a kettős, közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatást előkészítő természetével,
- a rendészeti funkciók differenciáltságával,
- a szolgálati területek viszonylagos önállóságával és
- a közjogi szabályozás összetettségével.”⁵

Azt gondolom, hogy a fenti fogalmakban meghatározott szempontok segítségével, egyrészt összehasonlító elemzés

⁵ FINSZTER Géza: *Rendészettan*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 151. o.

végezhető, másrészt feltárhatók a rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolatai.

Fontosnak tartom rögzíteni, hogy jelen írásomban nem foglalkozom a védelmi és biztonsági tevékenységgel. Elemzésem a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére terjed ki, amely a törvény végső előterjesztői indoklása szerint biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányításának igazgatási támogatását.⁶

3. A törvény megalkotásának indoka és célja

A bevezetőben leírtak mellett a jogalkotó a jogszabály szövegében is rögzíti, miért tartja indokoltnak a törvény megalkotását. A jogalkotó szándéka már a törvény első szakaszainak olvasásakor nyilvánvalóvá válik:

1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.

2. § Az 1. §-ban meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat.

3. § (1) Az 1. §-ban foglaltak érvényre juttatásának és szükség esetén Magyarország fegyveres védelmének három pillére

⁶ 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indoklása (az 51. §-hoz).

- a) a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),*
- b) a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint*
- c) a nemzetbiztonsági szolgálatok.*

E három pillér, tehát a honvédelem, a rendvédelem és a nemzetbiztonsági tevékenységek, az 1989-ben elkezdett törvényalkotási folyamat eredményeként, biztosítják az ország és a polgárok védelmét, más – más megoldásokkal, a Kormány irányítása és az Országgyűlés kontrollja alatt.

„2013-tól azonban Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Az arab tavasz, majd a tömeges, illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről-esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. Ezt a kihívást a törvényhozó elsődlegesen a normál jogrendi válság szabályozás kialakításával oldotta meg, vagyis nem tette generálisan lehetővé a fegyveres szervek és szervezetek közti kooperációt, hanem azt a Kormány döntése és felelőssége mellett egyes válsághelyzetek kezelése keretében, tehát az elmúlt harminc év hazai garanciális szemléletéhez alkalmazkodva, mégis az operativitást fokozatosan erősítve nyitotta meg. Ezen átmenet kiindulópontja az 1989-től kialakított, élesen elhatárolt ágazatokra épülő rendszer, míg

*megcélzott végpontja a komplex biztonság megközelítéséhez illeszkedő összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítása, aminek az első oszlopait a konkrét krízishelyzetek kezelése indokolta.*⁷

Egy másik indoka lehet a törvény megalkotásának, a szabályozás ilyen jellegű megfogalmazásának, hogy a jövő nemzedéke biztonság tudatának és biztonság felfogásának formálása, erősítése. „Ez egyik oldalról nevelési és oktatási kérdés, hiszen szervezett módon másként nem garantálható egy társadalmi szinten is hozzávetőleg egyenszilárd pozitív elmozdulás. Másik oldalról azonban ez kérdéskör a már említett szakmai-tudományos képességekkel és diskurzussal függ össze, hiszen a nevelés és oktatás csak erre támaszkodva tud hiteles, szakmailag megalapozott és a világ eseményeire is reflektáló ismereteket becsatornázni, úgy, hogy az ne félelemre vagy előítéletekre, hanem a biztonsági környezethez igazodóan tudatos és felelős magatartásra orientálja a jövő generációk tagjait.”⁸

Világos tehát, hogy a jogalkotó az ország védelmének és biztonságának fenntartását mely szervezet rendszerek összehangolt működtetésével kívánja szavatolni. Ha a rendészeti igazgatást tekintem összehasonlítási illetve vizsgálati alapnak, a feladatok és hatáskörök részletes elemzésével bemutatathatom a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

⁷ A 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása (Általános indokolás)

⁸ FARKAS Ádám: Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben: húsz éves a Szent László napi konferencia*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2021, 33. o.

Kádár Pál szerint „*A jogszabály újítása, hogy a védelmi – biztonsági célú tervezésnek a legmagasabb szinten ad kereteket. Annak érdekében, hogy az ország ténylegesen ellenálljon bármely válsághelyzet kihívásainak, a lehető leghatékonyabb felkészülés kell. Ennek megalapozását szolgálja a kialakított tervrendszer, amely áthatja az állami irányítás és a közigazgatás egészét, alkalmas a védelmi – biztonsági rendszer elveinek deklarálásán túl, a kapcsolódó feladatok és költségek tervezésére és az együttműködés biztosítására.*”⁹

A jogalkotó által három pillérként említett elemek egyike a rendészet. Ebből következik, hogy a védelmi és biztonsági igazgatást tekinthetem egésznek, melynek ebből adódóan részét képezik az ágazati igazgatások – mint a rendészeti igazgatás – amelyeknek az ágazati törvények sajátos ágazati szakfeladatokat határoznak meg.

Ebből az is következik, hogy a három pillért alkotó szervek és szervezetek összehangolt működéséhez elengedhetetlen az ágazati igazgatások – az irányítási tevékenységek – összehangolása.

Ezen összehangolt igazgatási tevékenység, illetve a rész és egész elemeinek és kapcsolódási pontjainak elemzése útján eljuthatunk a bevezetőben leírt célomhoz.

Első lépésként indokolt az igazgatás fogalmának leírása:

A közigazgatás-tudomány művelői számtalan definíciót alkottak. Választásom tekinthető önkényesnek, azzal a legegyszerűbb, a közigazgatás rendszerében elhelyezett meghatározást kívántam idézni:

⁹ KÁDÁR Pál: A védelmi – biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl, *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. 7. o.

„A közigazgatás fogalmát legkönnyebben akkor érthetjük meg, ha elhagyjuk a „köz” előtagot és az igazgatás fogalmából indulunk ki. Ennek legegyszerűbb megfogalmazása – miként a megközelítés módja is – Waldótól származik, aki szerint az igazgatás együttműködő, észszerű cselekvés, vagyis az irányítónak az a tevékenysége, amellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz. Az igazgatás eszerint olyan – nem feltétlenül közhatalmi – tevékenység, amelynek van alanya (az, aki igazgat), van tárgya (leginkább a büntetőjogból ismert passzív alany, azok a személyek, akiket igazgatnak), végül van tartalma. Ez utóbbinak, vagyis az igazgatás tartalmának leírása során Fayol elméletét használjuk, aki úgy véli, hogy az igazgatás a tervezés, a szervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés egymást követő cselekményeiből tevődik össze.”¹⁰

Az igazgatás tartalma – az igazgatási ciklus – egy másik, ismert megközelítésben a célkitűzés – információgyűjtés és elemzés – tervezés – döntés – végrehajtás – koordináció – ellenőrzés cselekményeit foglalja magába.

A fentiekben említett fogalmi elemeket egyrészt a törvény alapelvi rendelkezései között olvashatunk. Másrészt – természetesen – a részletes szabályok között is megtalálhatók.

„Alapelvek

4. § Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

a) a 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, elhárítani vagy

¹⁰ VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 75. o.

felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken;

b) a védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességet kell biztosítani;

c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra;

d) a védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek összehangolt működésének, valamint a kihívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően kell eljárni;

e) a védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló - jogszabályban meghatározottakon alapuló - cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.”

A rendészeti igazgatás meghatározásának alapelemei – a szükségesség, arányosság és fokozatosság – megtalálható az idézett alapvető rendelkezések között. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó az ország és polgárai megvédése érdekében

végrehajtott valamennyi cselekvéshez garanciális elemként társítja e követelményeket.

A rendészetnek így a közrendnek és a közbiztonságnak is, pontosabban a rendészet működésének meghatározó része, a lehetséges veszélyek leírása. Ezt a jog eszközeivel, fogalomalkotással, valósítja meg a jogalkotó. Természetesen a lehetséges veszélyek – a törvényes rend megsértése eszközeinek – leírása, teljes körűen nem lehetséges. A rendészet negatív kontroll jellege – vagyis az a működési mechanizmus, ahogyan a veszélyekkel szemben fellép, alkalmazva akár a rendészeti szerv számára közhatalmi jogosítványai körében biztosított hatósági kényszer eszközeit is – megjelenik a nagyobb halmaz, a biztonság védelmezésében is. Abban a tevékenységében, amikor az állam kijelölt szerve – a bevezetőben leírt három pillért alkotó szervezetekre gondolok – jogszerűen és arányosan lép fel a veszélyekkel szemben a biztonság védelmében vagy a biztonság helyreállításáért.

Ahogy a rendészetben is megjelennek a törvényes rend megsértésének a „rendbontásnak” újabb és újabb módjai, eszközei – gondoljunk csak a más a bevezetőben is említett illegális migrációra, annak folyamatos hatására, a számítógépes bűnözés folyamatosan fejlődő eszközeire, újabb és újabb kábítószeres megjelenésére – úgy a biztonsági és védelmi tevékenység és annak igazgatása is folyamatosan alkalmazkodik, készül az ismert és még ismeretlen támadásokra. Nem lehet tehát az összes veszélyt meghatározni, normaszövegben rögzíteni, de az állami szervek információ elemző – és feldolgozó tevékenysége, a tapasztalatok értékelése és megosztása, a felkészültség fokozása, biztosíthatja, hogy a három pillért alkotó állami szervek, egy korábban nem ismert kihívásra is hatékonyan és gyorsan reagálhatnak. Az illegális migrációra adott reagálás Hautzinger

Zoltán szerint: „a reaktivitás ugyanakkor nemcsak a migráció káros hatásainak kiküszöbölésében keresendő, hanem mindazon állami válaszokban is, amelyek révén a migráció szabályozásának alapvonalai megmutatkoznak.”¹¹

A jogalkotó az Alaptörvény 9. módosításában a különleges jogrend tartalmát úgy határozza meg, miszerint az a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet. Jelen írásom szempontjából a veszélyhelyzet az, ami az ország közösségének biztonságát veszélyeztető magatartásokat leírja. Az Alaptörvény 53. cikkében a hatályos szöveg szerint:

„A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”¹²

Az Alaptörvény 9. módosítás értelmében, összehangolva a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény hatályba lépésével a veszélyhelyzet szabályozása a következők szerint alakul: „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”¹³

Első olvasásra nem tűnik nagy különbségnek, de figyelmesen szemlélve: a jogalkotó egyéjsztt meg sem próbálja a biztonságot fenyegető veszélyeket leírni, másrészt a hatályos szöveg két meghatározó elemének a különösen szó mögé helyezésével lehetőséget ad az ágazati szervek és azok

¹¹ HAUTZINGER Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői, *Belügyi Szemle*, 2020/9. 60. o.

¹² *Alaptörvény* 53. cikk – 2023. június 30-ig hatályos szöveg.

¹³ *Alaptörvény* 51. cikk – 2023. július 1-től hatályos szöveg.

igazgatási tevékenységét végzőknek a veszélyek leírására, valamint korábban nem tapasztalt jelenségek alapján – amelyek az élte és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztetik – a törvényes fellépésre. Így az illegális migráció, a járványhelyzet, vagy olyan akár rendkívül ritkán vagy alacsony valószínűséggel bekövetkező kihívások¹⁴, mint a vörösiszap katasztrófa esetén is – ha megfelel az Alaptörvény követelményeinek – kihirdethető a veszélyhelyzet. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetését leíró törvényhelyen többször leírt felkészülés, ami biztosíthatja, hogy a működőképes szervek – pillérek – alkotta rendszer, még ismeretlen kihívásokat is képes lesz értékelni és hatékonyan kezelni.

A lehetséges veszélyek, az élet – és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események vizsgálatát érdemes a másik oldal, a védekezés irányából is elemezni. Tehát melyek azok a területek, amelyek védelméről gondoskodnia kell a rendészeti szerveknek, egyrészt békeidőben, másrészt a különleges jogrend időszakában:

- a Kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága
- az energiaellátó rendszer ellenálló képessége
- képesség a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelése
- ellenálló képesség az élelmiszer és vízkészletek biztosítása kapcsán
- tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége

¹⁴ Például: „fekete hattyú” események, HILP (High-Impact, Low-Probability Events) események. A „fekete hattyú” események a váratlan, rendkívül ritka és megjósolhatatlan események. A HILP események a rendkívüli hatást kiváltó alacsony valószínűségű események. Lásd: MUHORAY Árpád: A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati kapcsolódások a 21. században, *Védelem-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2021/8.

- polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége
- a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége¹⁵

A védelmi és biztonsági tevékenység igazgatása kapcsán kiemelt feladatnak tartom az első pontban található feladatot. A rendészet tevékenységének elsődleges célja a folyamatos kormányzati működés biztosítása. A normál időszakra meghatározott feladat, a közbiztonság és a közrend védelme véleményem szerint magába foglalja az államszervezet védelmét és természetesen az ezzel összefüggő igazgatási feladatokat. Különleges jogrend idején, a védelmi és biztonsági igazgatás veszi át az államszervezet védelmét megvalósító tevékenységek igazgatását. 2023. július elsejétől az Alaptörvény 9. módosítása – egyfajta másodlagos rendészeti eljárásként – a Kormány kezébe adja a Magyar Honvédség felhasználásának lehetőségét is. Ebben a helyzetben lesz igazán fontos a rendészeti és a honvédelmi igazgatás összehangolása. Hiszen a Magyar Honvédség nem válik rendészeti szervvé, de a tevékenysége egyértelműen a közbiztonság és a közrend fenntartását fogja szolgálni. Bár álláspontomat a kormányzati működés fenntartása kapcsán fejtettem ki, nem nehéz belátni, hogy a rendészeti tevékenység effajta – a Honvédséggel kiegészített – működése a nemzeti ellenállóképesség többi felsorolt területén is megvalósulhat.

¹⁵ KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenálló képesség és a kormányzat folytonossága – rendvédelmi összefüggések, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben: húsz éves a Szent László napi konferencia*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2021, 19. o.

4. A rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági – a rész és egész – igazgatás kapcsolódási pontjai

A jogalkotó szerint:

„A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetése

- a) az ország és a nemzet védelmében és biztonságának fenntartásában és fejlesztésében érintett valamennyi szerv és szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,*
- b) az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,*
- c) a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,*
- d) az ágazatokon átívelő feladatok ellátására való felkészülés és ezek gyakorlásának összehangolása,*
- e) jogszabályban meghatározottak szerint az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása, valamint*
- f) a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggő ellenőrzések végrehajtása.”¹⁶*

A rendészeti igazgatás korábban idézett definíciója fogalmi elemei alapján vizsgálom a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását, ezúton fogom az egyes kapcsolódási pontokat értelmezni.

4.1. Békeidőben a civil közigazgatás szakigazgatási ágazata

A közigazgatás két alapeleme az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az önkormányzati igazgatási rendszer, mint önálló szakigazgatás értelmezhető, míg az államigazgatás számos szakigazgatási terület összessége. A

¹⁶ 2021. évi XCIII. törvény 51. §.

jogalkotó akarata, hogy a törvény megalkotásával elérendő célok – az állampolgári biztonságtudat erősítése, a biztonságérzet fokozása, a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolása – eléréséhez a három pillér, mint szakigazgatási terület, igazgatási működése összehangoltan történjen. A rendészeti szakterület és annak igazgatása valamint a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolata szükségszerű és világosan értelmezhető.

4.2. Rendészeti hatósági jogkörben eljárva

A három pillért alkotó egyes szervek feladatrendszerét, és az azok megvalósításához szükséges hatásköröket a szervezet létrehozó és tevékenységüket meghatározó jogszabályok pontosan rögzítik. E hatásköröket a védelmi és biztonsági igazgatás nem érinti, de annak rendeltetése egyértelművé teszi, hogy a hatáskörök gyakorlásához szükséges felkészítés, döntéshozatal, irányítás, ellenőrzés, tehát a hatáskörök gyakorlását meghatározó igazgatási tevékenység összehangoltan, a nemzet biztonságának megóvása érdekében történjen. tehát az egyes rendészeti szervek hatáskörei megmaradnak, azok gyakorlása – a tényleges végrehajtó tevékenység – annak szinkronizált teljesítése, amit a törvény kötelezővé tesz.

A jogalkotó – bár a három pillért tekinti a biztonság és a védelem alapjának – a közigazgatás valamennyi önálló feladatkörrel és hatáskörrel felruházott szerve részére kötelező feladatként írja elő, hogy: a három pillért alkotó szervekkel a magyar nemzet védelme és biztonsága érdekében a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni.¹⁷

¹⁷ 2021. évi XCIII. törvény 3. § 2. bekezdése.

A jogalkotó a Kormány, a miniszter, a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek részére is meghatározza az együttműködés keretei között végrehajtandó feladatokat.

A tényleges igazgatási tevékenység megvalósítását a közigazgatási szervezeti rendszer klasszikusnak mondható felosztását követve, központi, területi és helyi szervek számára teszi kötelezővé, részletesen előírva valamennyi szint összes szerve számára az igazgatási feladatokat. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének meghatározása, a kézirat leadásának idején még nem történt meg. A benyújtott törvényjavaslat 52. § 1. bekezdése szerint: „A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét a Kormány rendeletben jelöli ki.” Ez a törvényhely azonban a Köztársasági Elnök részére megküldött (T/16221/8.) majd kihirdetett szövegben már nem olvasható.¹⁸

4.3. Hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére

Az ügyfelek köre a természetes személy, jogi személy és egyéb szervezet hármásával leírható. A védelmi és biztonsági tevékenység a nemzet egészének közös ügye. Így – talán nem túl merész az a kijelentés, hogy – mindenkinek közös ügye és érdeke a védelemben történő részt vétel. A védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységben részt vevő szervek döntései az önkéntes jogkövetés alapján érvényesülnek.

A rendészet akkor köteles fellépni, ha a törvényes rend megsértésének lehetőségét észleli, vagy más tényleges törvénytértést tapasztal. Természetesnek tekintem, hogy a

¹⁸ A T/16221/5 sz. módosító javaslat 31. módosító pontja egyszerűen javasolja azt elhagyni. <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0005.pdf>.

közös cél – a biztonság – érdekében mindenki megteszi azt, ami a kötelessége. Az is természetes, hogy olyan szervezet vagy személy, aki a védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségeit – polgári védelem, anyagi szolgáltatások, adatszolgáltatás, bejelentés – nem teljesíti. E személyi kör egyrészt jogsértő, másrészt a védelmi tevékenységet veszélyeztető magatartásával szemben a védelmi és biztonsági tevékenységet végző szervek – lényegében rendészeti szervként – felléphetnek. E fellépés egyik eszköze a magyar közigazgatás szankciók rendszerében új védelmi és biztonsági bírság.¹⁹ A bírság újdonsága, hogy az egyes rendészeti szervek hatáskörének ellátásához biztosított szankciók mellett, ez a hátrányos jogkövetkezmény az összehangolt célok biztosításához nyújt egyfajta segítséget.

4.4. A közbiztonság és a közrend védelmében

A közbiztonság és a közrend fogalmainak elemzése, vizsgálata nem része jelen írásomnak. Azonban a közbiztonság, mint elvárt állapot – államcél – és a közrend, mint a közösség rendjének tényleges mutatója, nem valósulhat meg a nemzet egészének biztonsága és a nemzet egészének védelme nélkül. Tehát mint ahogyan a rendészeti igazgatás része a biztonsági és védelmi igazgatásnak, úgy a biztonság és a közrend, közbiztonság között is ilyen jellegű kapcsolat áll fenn.

4.5. Intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő

Valamennyi közigazgatási szerv egyik alaptevékenysége – a közigazgatás egyik fogalmi eleméből következően – a közcélok megvalósítása érdekében kifejtett végrehajtó és

¹⁹ 2021. évi XCIII. törvény 70. §.

rendelkező tevékenység. A rendészet és a rendészeti igazgatás tevékenysége számtalan intézkedést, határozat hozatalt jelent. A védelmi és biztonsági igazgatás körében a közcél megvalósulását nem szükséges magyaráznom, így azt sem, hogy az e körben meghozott cselekvések – amelyek jogokat biztosítanak és kötelezettségeket írnak elő, egyértelmű kapcsolódási pontok a rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági igazgatás tényleges tevékenységei között.

4.6 Önkéntes jogkövetés hiányában a saját intézkedéseinek és más hatóságok határozatainak – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt

A korábban már említett feladatkör és hatáskör fogalmakhoz egy harmadik, a hatósági jogkör megemlítése szükséges a hatósági kényszer alkalmazásában megjelenő kapcsolat értelmezéséhez.

A közigazgatási szervek egyes hatásköreinek gyakorlásához szükséges a felhatalmazásban megjelenő közhatalom gyakorlásának lehetősége. Az alaptétel az, hogy a közigazgatási szerv jogszerű cselekvésének – intézkedés, határozat – érvényesülése, teljesülése nem tehető függővé az ügyfél akaratától. Így, önkéntes jogkövetés, teljesítés hiányában, a hatóság kikényszerítheti saját döntésének végrehajtását. Egy kiszabott bírság befizetésének elmaradása, végrehajtási eljárásban (számláról letiltással, ingó vagy ingatlan végrehajtással) valósul meg. A közhatalom gyakorlásának sajátos – és a rendészeti szervek működésére jellemző módja – a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ehhez szükséges a törvényi felhatalmazás mellett a szakmai felkészültség és az eszközök biztosítása. Így ha bármely közigazgatási szerv, bármely döntésének érvényesítése a dolog

vagy személy elleni erőszak alkalmazását igényli, a rendőrséghez fordul. Szilvász György Péter elemzése szerint egyes eljárási cselekmények végrehajtásához, az elővezetéshez és számos más közigazgatási szerv eljárási cselekménye eredményességéhez „igényelhető” a rendőrség segítségével.²⁰ A rendőrség mellett más rendészeti szervek személyzete is rendelkezik a kényszerítő eszközök alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazással.

Fontos megjegyezni, hogy hazánkban rendvédelmi szerv az, amit törvény rendvédelmi szervként határoz meg: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.²¹

A kormányzati igazgatásról szóló törvény meghatároz egy sajátos szervet: a törvénnyel létrehozott központi hivatalt.²² A jogalkotó úgy rendelkezik, hogy törvénnyel központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el.

A Nemzeti Adó – és Vámhivatal (NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.²³ Tehát nem rendvédelmi szerv. Míg a jelen írásom alapját képező törvényben – annak értelmező rendelkezései között már egyértelműen rendvédelmi szerként jelenik meg.²⁴

²⁰ SZILVÁSY György Péter: A rendőrség és a közigazgatási eljárás, *Magyar bűnüldöző*, 2019/1-2. szám, 105 – 109. o.

²¹ 2010. évi XLIII. törvény 1. § 5. bekezdése.

²² 2018. évi CXXV. törvény 37. §.

²³ 2010. évi CXXII. törvény 1. §.

²⁴ 2021. évi XCIII. törvény 5. § 8. pont.

Azt gondolom, hogy a törvény hatályba lépéséig szükséges a jogszabályok összehangolása.

4.7 A jogállami rendészeti igazgatásban érvényesül a jog uralma, a hatalmi ágak szétválasztásának elve, az emberi jogok tisztelete

Álláspontom szerint, a védelmi és biztonsági tevékenység megvalósításában közreműködő szervek – mind a három pillért alkotók, mind az együttműködésre kötelezett valamennyi közigazgatási szerv – működésében a vizsgált elemben megjelenő követelmények megvalósulnak. Így kijelenthető, hogy az alkotmányos követelmények alapján működő állami szervek közös működése is megfelel a 7. pontban leírt követelményeknek, azzal, hogy „a különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók, ennek részeként a magyar alkotmányos rendszertben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.”²⁵

4.8. Fizikai erőszak-monopólium jogállami formája a hatósági felhatalmazást törvényből nyeri, a legitim erőszak alkalmazása során érvényesül a szükségesség, arányosság és fokozatosság elve

A 6. pontban leírtak kiegészítéseként a szükségesség, arányosság és a fokozatosság követelményeiről:

A rendészet valamennyi szerve számára az ágazati jogszabályok részletesen előírják e követelmények betartását.

²⁵ HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. 31. o.

Fontosnak tartom, hogy a rendészeti szervek intézkedésével szemben – és ez visszautalás az előző ponthoz – jogorvoslati lehetőség illeti az érintettet. Ez egyrészt a panasz, a fellebbezés és a közigazgatási per intézményeiben valósulhat meg, az eljárási szabályok betartásával. Szilvásy György Péter vizsgálja a fellebbezés és a perindítás korábban meglévő alkotmányossági problémáit.²⁶

A védelmi és biztonsági igazgatás összehangolásáról szóló törvény – az ágazati jogorvoslati szabályok mellett – biztosítja a közigazgatási per és néhány esetben a fellebbezés lehetőségét. Másrészt a jogalkotó a korábban már idézett alapelvek megfogalmazásával előírja mind a védelmi és biztonsági tevékenység, mind a védelmi és biztonsági igazgatás egészére a szükségesség és az arányosság, valamint a fokozatosság betartását.

5. Összefoglalásként

A jogalkotó egyértelmű célokat fogalmaz meg és a jogszabály rendelkezései ezt egyértelművé teszik: Magyarország védelme és biztonságának fenntartása érdekében a szervek közötti együttműködés kötelezettségét annak fokozását, a felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését, a komplex biztonság megközelítését, összességében egy védelmi és biztonsági reform megalapozását.

Ha egy ilyen átfogó tevékenységben alapvető, meghatározó feladatokkal bíznak meg egy szervezetet – jelesül a rendészet szerveit – szükségszerű, hogy annak békeidőben

²⁶ SZILVÁSY György Péter: A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis – Ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 459-462. o.

kifejtett tevékenysége számtalan ponton kapcsolódik a különleges jogrendben összehangoltan végrehajtott közigazgatási cselekvésekhez. Szükségképpen a rendészeti szervek működését, meghatározó előkészítő, tervező, döntést hozó és ellenőrző tevékenység, a rendészeti igazgatás is mind elemeiben, mind rétegeiben szorosan kapcsolódik a védelmi és biztonsági igazgatás meghatározó összetevőihöz.

Szabó Csaba – Minkó-Miskovics Mariann

A rövid tűzfegyverek, illetve rövid löfegyverek transzferé és szállítása a vonatkozó közösségi- és hazai jogi szabályok szerint

1. Bevezetés

A rövid tűzfegyverekre, illetve rövid löfegyverekre¹ vonatkozó szabályozás szerepe és jelentősége a honvédelmi és rendvédelmi szervek számára, tekintettel arra, hogy ezekbe a csoportokba tartozó személyek egy része ténylegesen jogosult ezeket az eszközöket magánál tartani és – külön jogszabályokban meghatározott esetekben² – használni.

A használat mellett azonban elengedhetetlen ezen különleges jogállású csoportok részére annak ismerete is, hogy az általuk használt vagy használható, rendszeresített rövid tűzfegyverek, illetve rövid löfegyverek esetében milyen speciális szabályok vonatkoznak a szállításra,³ ideértve a határon átnyúló szállítás⁴ és az országon átnyúló szállítás

¹ Vö.: magyar szabályozásban rövid löfegyver vs. Európai uniós szabályozásban rövid tűzfegyver. Ennek összevetését lásd később, jelen tanulmány 2. pontjában kifejtve.

² Lásd például: *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 52-57. §, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 2011. évi CXII. törvény 56-58. §.*

³ Jelen tanulmány kizárólag a kifejezett szállításra vonatkozó szabályokkal foglalkozik, tehát a rövid tűzfegyverekre, illetve rövid löfegyverekre az egyik rendeltetési helyéről másik rendeltetési helyére történő szállításával – a tanulmány kifejezett céljának bemutatás érdekében – nem.

⁴ Tekintettel arra, hogy a vonatkozó – és a későbbiekben részletesen ismertetésre kerülő – közösségi jogi szabályozás inkább a „transzfer” kifejezést alkalmazza, semmint a „szállítás” kifejezést, megkülönböztetve

szabályait is. Ezek a rendelkezések ugyanis közösségi jogi alappal rendelkezve és azt átültetve a magyar jogi szabályozás rendszerébe, meghatározzák, hogy milyen különleges szabályok az irányadók a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferére, illetve szállítására, amelyek érdemben befolyásolhatják a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek ezen csoportok részére történő rendelkezésre állását. Emellett még nem került sor a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferének és szállításának gyakorlatára vonatkozó vizsgálat lefolytatására sem, pedig mindenképp érdemes megvizsgálni, elemezni és összehasonlítani a közösségi jogi szabályozás és annak implementációjaként megjelenő magyar szabályozás eredményeként létrejött és alkalmazott gyakorlatot, rámutatva a hasonlóságokra és az eltérésekre is.

2. A rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferére és szállítására vonatkozó jogszabályi háttér bemutatása

A rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferére és szállítására vonatkozó jogszabályi háttér két részre osztható: a közösségi jogi szabályozásra és a magyar jogi szabályozásra, amely a közösségi jogi szabályozás átültetésének tekinthető – kisebb-nagyobb eltérésekkel. Ennek alapján elsőként mindenképp a közösségi jogi szabályozás áttekintése szükséges, hogy ahhoz képest a magyar szabályozásban

egymástól a határokon átnyúló és a határokon belüli szállítást, így jelen tanulmány keretében a „*transzfer*” kifejezés kerül alkalmazásra a határokon átnyúló esetekben, kizárólag határokon belüli esetben kerül használatra a „szállítás” kifejezés.

megjelenő eltérések, különbségek áttekinthetők és értelmezhetők legyenek.

Elsőként ugyanakkor mindenképp érdemes tisztázni, hogy a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek körébe pontosan milyen eszközök tartoznak, illetve ezekre az eszközökre hogyan alkalmazandó a későbbiekben bemutatandó, transzferre és szállításra vonatkozó szabályozás. Ennek eredményeként megállapítható, hogy a közösségi jog keretében a jogalkotó kifejezetten meghatározta a „*rövid tűzfegyver*” fogalmát⁵ azzal, hogy a megalkotott fogalom kizárólag polgári felhasználás esetén alkalmazandó, tehát nem tekinthető irányadónak a fegyveres erők, a rendőrség vagy a hatóságok általi (a továbbiakban együttesen: fegyverek szervek) a nemzeti jognak megfelelően történő megszerzésére és tartására, illetve a transzferekre sem.⁶ Ennek megfelelően tehát a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek⁷ esetében el kell különíteni egymástól a polgári felhasználást, a fegyveres testületek általi használatot, a nem polgári (tehát védelmi célú) felhasználást, illetve a kettős felhasználást is. Így viszont – figyelemmel a rövid tűzfegyverekre, illetve rövid lőfegyverekre vonatkozó szabályozás által meghatározottakra –

⁵ A rövid tűzfegyver fogalmát a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/555 irányelvének 1. cikk (1) bekezdésének 1. pontja határozza meg. Rövid tűzfegyver eszerint az a tűzfegyver, amelynek csöve nem haladja meg a 30 cm hosszúságot, vagy amelynek teljes hossza nem haladja meg a 60 cm-t.

⁶ 2021/555/EU irányelv 2. cikk (2) bekezdés.

⁷ A tanulmány során a közösségi jogi szabályozás során végig a „rövid tűzfegyver” kifejezés használatára kerül sor, míg a magyar szabályozás bemutatása esetében a „rövid lőfegyver” kifejezés alkalmazására kerül sor. Amennyiben mindkét szabályozás bemutatása történik, a kétségek elkerülése érdekében a „rövid tűzfegyver/rövid lőfegyver” megjelölés alkalmazása történik.

megkülönböztethető egymástól a védelmi termék transzfere, a kettős felhasználású termék transzfere⁸ és a polgári felhasználású termék szállítása.

A közösségi joggal szemben ugyanakkor a magyar jog műszaki jellemzők segítségével határozza meg a rövid lőfegyverek fogalmát, de csak a polgári felhasználású termékek területén.⁹ Eszerint a lőfegyverek¹⁰ egyik típusa a rövid lőfegyver.¹¹ A nem polgári, tehát védelmi felhasználású fegyverekre vonatkozó szabályozás nem foglalkozik a rövid lőfegyverek fogalmának meghatározásával, ugyanakkor nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a szabályozás nem terjed ki ezekre az eszközökre, tekintettel arra, hogy az egyes jogszabályok mellékleteiben is szerepelnek az ilyen eszközök, még akkor is, ha ebben az esetben kifejezett jogszabályi fogalom nem került megalkotásra.

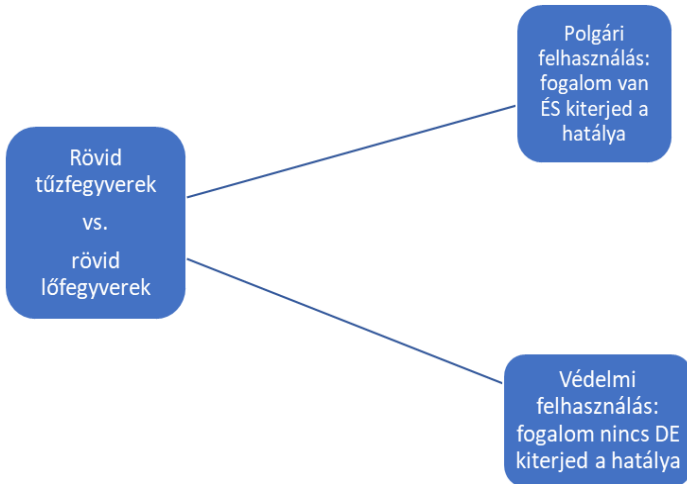
Az egyes közösségi jogi és magyar jogi szabályozás esetében a rövid tűzfegyverek/rövid lőfegyverek vonatkozó szabályozás az alábbiak szerint értelmezhető:

⁸ Jelen tanulmány keretei között kizárólag a védelmi termékek – rövid tűzfegyverek – és a polgári felhasználású termékek – rövid lőfegyverek – vizsgálatával foglalkozunk, tekintettel arra, hogy ezen eszközök körében viszonylag kevés a kettős felhasználású termék.

⁹ *A lőfegyverekről és lőszeréről szóló* 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: „Lftv.”) 1. § (2) bekezdés.

¹⁰ Az Lftv. 2. § 16. pontja szerint lőfegyvernek tekinthető a tűzfegyver, valamint az a légfegyver, amelyből 7,5 joule-nál nagyobb csőtorkolati energiájú, szilárd anyagú lövedék lőhető ki.

¹¹ Lftv. 2. § 28. pont.



1. számú ábra: A közösségi jogi és magyar jogi szabályozás és gyakorlat

2.1. A transzfer és a szállítása közösségi jogi szabályozása: kézilőfegyver vs kézfegyver vs rövid tűzfegyver

A közösségi jogon belüli szabályozás viszonylag szűknek tekinthető, mivel három releváns jogszabály alkotja a vonatkozó szabályrendszert. A védelmi (katonai) vonatkozású termékek transzferéről szóló parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2009/43/EK irányelv)¹², a kettős felhasználású termékekről szóló tanácsi rendelet (a továbbiakban: 428/2009/EK rendelet),¹³ illetve a korábban hatályos¹⁴

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/43/EK irányelve (2009. május 6.) a védelmi vonatkozású termékek Közösségen belüli transzferére vonatkozó feltételek egyszerűsítéséről.

¹³ A Tanács 428/2009/EK rendelete (2009. május 5.) a kettős felhasználású termékek kivitelére, transzferjére, bróker-tevékenységére és tranzitjára vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról.

fegyverekre vonatkozó tanácsi irányelv (a továbbiakban: 91/477/EGK irányelv)¹⁵, valamint Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/555 irányelve (2021. március 24.) (a továbbiakban: 2021/555/EU irányelv)¹⁶ a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről (polgári). A szabályozáshoz emellett kapcsolódnak – rendkívül kis számban – közösségi bírósági határozatok is. A korábban hatályos 91/477/EGK irányelv célja – figyelemmel a preambulumban foglaltakra – a belső piaci célkitűzések és a polgári lőfegyverekkel kapcsolatos biztonsági követelmények egyensúlyának megteremtése. A vonatkozó irányelvet először 2008-ban vizsgálták felül a 2008/51/EK irányelvvel,¹⁷ amelynek keretében pontosításra került – többek között – a lőfegyver fogalma, módosították a lőfegyverek megszerzésének, tartásának és nyilvántartásának feltételeit. Ezt követően a következő módosításra 2017-ben került sor a 2017/853/EK irányelv¹⁸ megalkotásával. A 2017-es felülvizsgálat jelentős javulást hozott a biztonság terén, mivel jelentősen megnehezítette bizonyos nagy kapacitású tűzfegyverek, például a félautomata lőfegyverek legális úton történő beszerzésének lehetőségét, valamint nagymértékben

¹⁴ Az irányelvet a 2021/555/EU irányelv helyezte hatályon kívül 2021. április 23. napján.

¹⁵ A Tanács irányelve (1991. június 18.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről (91/477/EGK).

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/555 irányelve (2021. március 24.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/51/EK irányelve (2008. május 21.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/853 irányelve (2017. május 17.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

szigorította a rövid tűzfegyverek szállítására és transzferjére vonatkozó szabályozást. . A 91/477/EGK irányelv felülvizsgálata során a jogalkotó korlátozta a polgári lőfegyverek forgalmát és szállítását (beleértve a vadászati utókeresés céljából megszerezhető maroklőfegyvereket), valamint további jogokat és kötelezettségeket írt elő a magánszemélyek, kereskedők, közvetítők, gyűjtők és múzeumok számára. A szigorítások mellett rugalmasabb szabályok kerültek meghatározásra a vadászatra és a céllövészetre vonatkozóan a felesleges jogi és hatósági akadályok kiküszöbölése érdekében.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az említett szabályozást megvizsgálva a jogalkotó a polgári felhasználású fegyverek esetében ragaszkodott a „*rövid tűzfegyver*” fogalmának alkalmazásához, a védelmi és kettős felhasználású fegyverek esetében egy teljesen új fogalom, a „*kézilőfegyver*” fogalmát használja.¹⁹

A rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek egyes fogalmai az alábbiak szerint foglalhatók össze, ideértve az összes közösségi jogi fogalmat is:

¹⁹ A kézilőfegyver fogalmát eredetileg az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a könnyű fegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez történő hozzájárulásáról és az 1999/34/KKBP együttes fellépés hatályon kívül helyezéséről szóló együttes tanácsi fellépés (2002. július 12.) melléklete határozta meg.

KKBP közös fellépés: kézilőfegyver ²⁰	2009/43/EK irányelv: kézfegyver	2021/555/EU irányelv: rövid tűzfegyver
Katonai használatra: - géppuska (gépkarabély) - géppisztoly - automata golyószóró - felautomata puska ha ezeket egy fegyveres erő fegyvertípusaként fejlesztették ki és/vagy vezették be.	NINCS fogalom	Tűzfegyver, amelynek csöve nem haladja meg a 30 cm hosszúságot, vagy amelynek teljes hossza nem haladja meg a 60 cm-t

1.számú táblázat: A rövid tűzfegyverek közösségi jogi fogalmainak áttekintése

A fogalmi áttekintés után szükséges foglalkozni a jelen tanulmány tárgyát képező területtel, így az említett kézilőfegyverek, kézfegyverek, illetve rövid tűzfegyverek szállításával. A vizsgálat alapján kijelenthető ugyanakkor, hogy a 2009/43/EK irányelv foglalkozik a kézfegyvereknek az Európai Unió tagállamait érintő transzferével (tagállamból tagállamba), a 2021/555/EU irányelv pedig az Európai Unió tagállamain belüli szállítással (tagállamon belül).

A 2009/43/EK irányelv a biztonság és a stabilitás érdekében kimondja, hogy a védelmi vonatkozású katonai termékek transzfere a származási tagállam engedélyezése,

²⁰ Itt kizárólag a tűzfegyver/lőfegyver-jellegű fegyverekkel foglalkozunk, tehát az egyéb nagyobb űrméretű fegyverekkel, például: lövegek, gránát és aknavetők, stb. bemutatását a tanulmány céljának figyelembevételével mellőzzük.

illetve a címzett tagállamra vonatkozó biztosítékok tárgyát képezze és a katonai termékek Európai Unión belüli transzferére vonatkozó szabályok és eljárások egyszerűsítésével a belső piac megfelelő működésének biztosítása kerüljön megvalósításra. A 2009/43/EK irányelv meghatározza a „*transzfer*” fogalmát is, amely a védelmi vonatkozású termék átadása vagy szállítása egy szállító és egy valamely másik tagállamban található címzett között,²¹ amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy a transzfer szükségszerűen legalább két tagállam között történik. A 2009/43/EK irányelv a transzfer lefolytatása tekintetében több engedélytípust határoz meg, amely lehet általános,²² átfogó,²³ illetve egyedi.²⁴ A transzferek követhetősége érdekében minden engedélytípushoz különböző adminisztrációs kötelezettségek kapcsolódnak, amelyek magukban foglalják például a tájékoztatási

²¹ 2009/43/EK irányelv 3. cikk 2. pont.

²² Általános transzferengedély kiadására akkor kerül sor, ha közvetlen felhatalmazás alapján történik az adott tagállam területén székhellyel rendelkező, valamint az engedélyben foglalt feltételeknek megfelelő szállítókat arra, hogy egy másik tagállambeli címzettek egy vagy több kategóriája számára történjen a védelmi vonatkozású termék (kézfegyver) transzfere. 2009/43/EK irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

²³ Átfogó transzferengedélyt egy tagállam akkor ad ki, amennyiben egy egyedi szállító kérelmet nyújt be és ezzel védelmi vonatkozású termékek egy vagy több másik tagállambeli címzett számára történő transzferét engedélyezik legfeljebb három éves időtartamra (az engedély érvényességi ideje három év).

2009/43/EK irányelv 6. cikk (1) bekezdés, (2) bekezdés második mondata.

²⁴ Ezen speciális engedély kiadására egyedi szállító kérelme alapján kerül sor, amelynek révén a szállító kérelme alapján az adott tagállam a konkrét védelmi vonatkozású termékek konkrét mennyiségének csak egy címzett számára történő egyetlen – egy vagy több szállítmányt tartalmazó – transzferét engedélyezi meghatározott feltételek fennállása esetén. 2009/43/EK irányelv 7. cikk.

kötelezettséget,²⁵ a megfelelő tanúsítást²⁶ és a kiviteli korlátozások figyelembevételét is. Emellett – a belső piac vívmányainak figyelembevételével – a tagállamok a vám eljárások terén is együttműködnek és rendszeresen átültetik a frissített jegyzékét a védelmi vonatkozású termékeknek.²⁷ Megjegyzendő, hogy ezen szabályozás a tagállamokat tekintve alapvetően kielégítőnek tekinthető, tekintettel arra, hogy jelenleg²⁸ még nem került sor bírósági eljárás kezdeményezésére az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: „EuB”) előtt.

A 2021/555/EU irányelv a (rövid) tűzfegyverek tekintetében tartalmazza a szállításra vonatkozó szabályokat, ideértve a nem személyesen, hanem távollévők között kötött szerződések esetére is,²⁹ azonban egyáltalán nem tartalmazza a szállítás, illetve a transzfer fogalmait. A szabályozás azonban – a 2009/43/EK irányelvben foglaltaktól eltérően – lényegesen

²⁵ A tájékoztatási kötelezettség a szállítók irányából áll fenn és a címzettek és az illetékes hatóságok felé áll fenn.

²⁶ A megfelelő tanúsítás ebben az esetben magában foglalja az adott tagállam által felállított megfelelően működő tanúsító szervezet felállítását, akkreditációt, működtetését és annak biztosítását, hogy ezen szervezet képes ellátni a feladatát és a más tagállamból érkező védelmi vonatkozású termékek – kézi fegyverek – transzferének ellenőrzését.

²⁷ A védelmi termékek jegyzékének frissítése az Európai Bizottság feladata, annak érdekében, hogy ez a jegyzék összhangban álljon az Európai Unió közös katonai listájával, amelynek frissítésére legutoljára 2020-ban került sor. A következő frissítésre előreláthatólag 2022. tavaszán kerül majd sor, azonban – figyelemmel az eddigi frissítésekre – nem várható a kézi fegyverekre vonatkozó kategóriák és egyáltalán, a szabályozás ilyen jellegű módosulása.

²⁸ Jelen kézirat lezárásának idejéig, tehát 2022. január 12. napjáig.

²⁹ Ennek alapján megjegyzendő, hogy mivel a szabályozás ezen lehetőségről is rendelkezik, hogy egyes tagállamokban lehetőség nyílik meghatározott, az irányelv hatálya alá tartozó fegyvereknek távollévők közötti megkötésére is. 2021/555/EU irányelv 16. cikk (1) bekezdés.

enyhébb rendelkezéseket tartalmaz, kevesebb adminisztrációs kötelezettséget állít fel, azok is inkább formai kötelezettségeknek tekinthetők, külön kivételi köröket³⁰ meghatározva. Ugyancsak érdemi könnyítést jelent a szállítás esetében az, hogy a tagállamok a többi tagállam rendelkezésére bocsáthatnak egy listát azokról a (rövid) tűzfegyverekről, amelyek területére történő szállításához nem szükséges előzetes hozzájárulás.³¹ Azonban a 2009/43/EK irányelvben foglaltakkal ellentétben ezen irányelv jóval részletesebben foglalkozik a szállítás feltételeinek szabályozásával, ideértve az engedély időtartamát, a nemzeti okmányok kölcsönös elismerését is.

Megjegyzendő, hogy a 2021/555/EU irányelv viszonylagos frissessége miatt még nem került sor bírósági eljárás kezdeményezésére az EuB előtt, azonban az említett irányelv közvetlen előzményének minősülő 91/477/EGK irányelv esetében a szállítás terén is több ítélet meghozatalára került sor. Az ítéletek közül mindenképp kiemelkedik a Zeman k. Krajské riaditel'stvo Policajného zboru v Žiline, C-543/12. számú ügy (a továbbiakban: „Zeman-ügy”), amely az európai tűzfegyvertartási igazolvány megtagadásának kérdéskörével foglalkozott. Zeman véleménye szerint ugyanis az európai tűzfegyvertartási igazolvány részére történő kiállításának megtagadása – többek között – ellentétben áll a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joggal, amelyből a fegyvertartó személyének védelmét szolgáló tűzfegyver szállításához fűződő jog ered.³² A Zeman ügyével

³⁰ Ilyen kivételi körnek tekinthetők például egyes esetekben a kereskedők, illetve a három éves időtartamra kiadott speciális engedélyek. 2021/555/EU irányelv 16. cikk (2) második bekezdés második albekezdés, (3) bekezdés.

³¹ 2021/555/EU irányelv 16. cikk (4) bekezdés.

³² C-543/12. sz. 33. pont.

foglalkozó bíróság ugyanakkor előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amelyben hivatkozott a szabad mozgást élvező személy birtokában lévő fegyverrel visszaélés veszélyére – figyelemmel az arányosság követelményére.³³ Az EuB – figyelemmel a 91/477/EGK irányelv módosításaira – megállapította, hogy a 91/477/EGK irányelv egyes preambulumbekendései értelmében cél a belső piac megvalósítása, a fegyverekre vonatkozó jogszabályok összehangolása. Emellett az EuB szerint szükséges megfelelő hatékony szabályok alkalmazása szükséges, amelyek lehetővé teszik a tagállamokon belül a tűzfegyverek más tagállamba történő szállításának ellenőrzését.³⁴ A Zeman-ügy mellett még érdemes foglalkozni az Albert Buhagiar és társai kontra The Queen és Minister of Justice, C-267/16. számú üggyel (a továbbiakban: „Buhagiar-ügy”) is, amelyben ugyancsak felmerült a szállítás kérdésköre, bár sokkal inkább az Egyesült Királysághoz tartozó Gibraltár jogállása vonatkozásában. Az alapjogvita tárgyának alapja az európai tűzfegyvertartási igazolvány kiállításának elutasítása volt, mivel a 91/477/EGK irányelv átültetésére Gibraltárban nem került sor (nem alkalmazandók az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések).³⁵ Az EuB ebben az esetben hivatkozott a Zeman-ügyre, emellett rögzítette, hogy a szállítások a közbiztonságra csekély kockázatot jelentenek az európai tűzfegyvertartási igazolvány használata mellett.³⁶ Érdemes még a szállítással kapcsolatban foglalkozni a Cseh Köztársaság felperes által Magyarország és Lengyel Köztársaság beavatkozása mellett az Európai Parlament és az Európai Unió

³³ C-543/12. sz. 34. pont.

³⁴ C-543/12. sz. 42-43. pontok.

³⁵ C-267/16. sz. 30-32. pontok.

³⁶ C-267/16. sz. 43, 55., 58. pontok.

Tanácsa alperesek ellen, a Francia Köztársaság és az Európai Bizottság támogatása mellett lezárult C-482/17. számú ügygel (a továbbiakban: C-482/17. sz. ügy) is, amely alapvetően a hatáskör-átruházás elvének, az arányosság elvének és a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének, illetve a hátrányos megkülönböztetés elvének megsértésével foglalkozott. Az EuB ebben az ügyben rögzítette, hogy a tűzfegyvereknek a tagállamokon belüli szállításának ellenőrzése a 91/477/EGK irányelv révén könnyebbé vált és ennek eredményeként a kölcsönös bizalom is nagyobb lesz a közbiztonság védelme területén. Az EuB megállapította továbbá, hogy a 91/477/EGK irányelv alapelve a fegyverek mozgásának tilalma, kivéve, ha a 91/477/EGK irányelvben előírt eljárások megfelelő betartására kerül sor.³⁷

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közösségi jogi szabályozás alapvetően nem helyez különösebb hangsúlyt a rövid tűzfegyverek jogi szabályozására, a megalkotott jogszabályok – irányelvek – alapvetően kisebb módosításokat leszámítva tartalmilag állandónak tekinthetők és a fogalmi pontatlanságok ellenére sem került sor kiemeltebb jelentőségű ítélet meghozatalára.

2.2. A magyar szabályozás bemutatása: kézfegyver vs rövid lőfegyver szállítása

A magyar szabályozás – hasonlóan a már ismertetett közösségi jogi szabályozáshoz – alapvetően két részre osztható: katonai (védelmi) felhasználás és polgári felhasználás. A katonai felhasználás esetén a szabályozás alapját a haditechnikai termékek gyártásának és a haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről szóló 2005. évi CIV. törvény (a

³⁷ C-482/17. sz. 46-47. pontok.

továbbiakban: „Httv.”) és végrehajtási rendelete, a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI. 16.) kormányrendelet (a továbbiakban: Htkr.) képezik, polgári felhasználás esetén pedig az Lftv. és annak végrehajtási rendelete, a fegyverekről és lőszerokról szóló 253/2004. (VIII. 31.) kormányrendelet (a továbbiakban: „Lfkr.”) határozza meg a rövid lőfegyverekre vonatkozó részletszabályokat. Ezek a jogszabályok – elméletileg – teljes mértékben átültették az előző pontban már részletesen bemutatott közösségi jogi szabályozást.

A fentiek alapján ugyanakkor mindenképp érdemes összehasonlítani a rövid tűzfegyverekre, illetve rövid lőfegyverekre vonatkozó szabályozás fogalmait is:

Httv.: kézifegyver	Htkr.: kézifegyver	Lftv.: rövid lőfegyver	Lfkr.: rövid lőfegyver
NINCS fogalom	Huzagolatlan csövű fegyver 20 mm-nél kisebb kaliberrel	olyan lőfegyver, amelynek csöve nem haladja meg a 30 cm hosszúságot, vagy amelynek teljes hossza nem haladja meg a 60 centimétert	NINCS fogalom

2.számú táblázat: A kézifegyver/rövid lőfegyverek fogalmainak áttekintése

A fentiek alapján megállapítható, hogy a védelmi felhasználás és a polgári felhasználás teljesen eltérő módon szabályozza a két alapvetően hasonló lőfegyvertípust, amelynek viszont az az eredménye, hogy egyes fegyverek mindkét csoportba tartozhatnak, amely viszont a transzfer és a szállítás

tekintetében okozhat – leginkább a szállító számára – adminisztrációs fennakadásokat és többletköltségeket az engedélyezés terén.

A magyar jog, így különösen a Htkr. kifejezetten meghatározza, hogy mely cselekmény minősül transzfernek, amely leginkább azért tekinthető különlegesnek, mert eltér a Htkr. alapját jelentő 2009/43/EK irányelvben foglaltaktól, annál lényegesen alaposabb és részletesebb. A transzfer ezen jogszabály szerint ugyanis uniós árunak minősülő haditechnikai eszköz átadása vagy szállítása egy Európai Unió tagállamában lévő szállító és egy valamely másik tagállamban található címzett között, amely lehet kiszállítás vagy beérkezés.³⁸ Az eltérés az alábbiak szerint hasonlítható össze:

2009/43/EK irányelv	Htkr.
védelmi vonatkozású termék	uniós árunak minősülő haditechnikai eszköz
átadása vagy szállítása	átadása vagy szállítása
egy szállító és egy valamely másik tagállamban található címzett között	egy Európai Unió tagállamában lévő szállító és egy valamely másik tagállamban található címzett között, amely lehet: a) kiszállítás: b) beérkezés:

3.számú táblázat: A transzfer fogalma a közösségi és a magyar jogban

A 3. számú táblázat alapján megállapítható, hogy a transzfer fogalma alapvetően eltér a közösségi jogban és a

³⁸ 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet 2. § 21. pont.

magyar jogban, amelynek valószínűleg az eltérő fogalomhasználat, illetve a fordításokból adódó eltérések lehetnek az indokai, ugyanakkor a fogalmak esetében a célok és a cselekmények teljes egészében megegyeznek egymással. A transzfer fogalmától eltérően a szállítás fogalmát a 2009/43/EK irányelv nem tartalmazza és ennek megfelelően a Htkr. sem foglalkozik vele.

A szállítás fogalma emellett egyáltalán nem jelenik meg a polgári felhasználás körében sem, a 2021/555/EU irányelv, az Lftv. és az Lfkr. sem tartalmazzák fogalmát, csupán a részletszabályokról rendelkeznek több-kevesebb részletességgel. Ez ugyanakkor különösebb értelmezési nehézséget – véleményünk szerint – nem okoz, tekintettel arra, hogy a transzfer fogalma egyértelműen meghatározásra került, mint az egyes tagállamok közötti mozgás. Ennek alapján tehát a szállítás kizárólag az adott tagállamon belüli mozgást foglalhatja magában.

3. Összefoglalás

Az elmúlt években az Európai Parlament és az Európai Tanács részéről egy határozott állásfoglalás figyelhető meg a rövid tűzfegyverek/rövid lőfegyverek szülő irányelvek szigorításával kapcsolatban, amely során előtérbe helyezték azoknak a biztonsági kockázatoknak a csökkentését, amelyek a legális és az illegális fegyverek által jelentett veszélyeket erősítették. Kiemelten kezelték a rövid tűzfegyverek/rövid lőfegyverek transzferére és szállítására vonatkozó kérdésköröket, amelyek a rövid tűzfegyverek/rövid lőfegyverekre vonatkozó szabályok szigorítását megalapozó és az Európai Uniót érintő új biztonsági dilemmák feloldásával összefüggésben egy komplex megoldási struktúrát eredményezhetnek. Vizsgálatunk tárgya a

rövid tűzfegyverek/rövid löfegyverek transzferjére és szállítására vonatkozott, mivel ez a fegyvertípus, amely könnyen elrejthető és dinamikusan használható az emberi élet kioltása érdekében, egyúttal jelentős mértékben veszélyezteti az állampolgárok biztonságát és nagymértékben növeli a bűn- és terrorcselekmények elkövetésének kockázatát.

A tanulmány általános megállapítása és következtetése, hogy rövid tűzfegyverek/rövid löfegyverek szállítására vonatkozó hazai végrehajtási intézkedések alapvetően hiánytalanok és megfelelnek a közösségi jogi szabályozásban megfogalmazott célkitűzéseknek. Azonban megjegyezni szükséges, hogy a tiltott löfegyverkereskedelem önmagában komoly problémát hordoz, és egy olyan biztonsági kockázatot jelent, amely jelentősen hozzájárul az erőszakos bűncselekmények elkövetésével okozott társadalmi bizonytalansághoz, valamint más bűncselekmények (mint például a kábítószer-csempészet, az emberkereskedelem, valamint a terrortámadások) elkövetéséhez. Ezek a biztonsági kockázatok jelentős mértékben veszélyeztetik az uniós tagállamok és az állampolgárok biztonságát. Az Európai Unióban a tiltott löfegyver-kereskedelem jellegét és mértékét nehéz felmérni a probléma rejtett természetéből adódóan. Az Európai Unió tagállamai és bűnüldöző szervei a határokon átnyúló együttműködés keretében számos esetben közösen lépnek fel a tiltott löfegyver-kereskedelem ellen. Jelentős problémákat azonosíthatunk a határokon átnyúló, tiltott löfegyverek illegális kereskedelmének kezelésével kapcsolatban is³⁹.

³⁹ Philip J. COOK – Wendy CUKIER – Keith KRAUSE: The illicit firearms trade in North America, *Criminology and Criminal Justice*, 2009/9. 265-267. o.

Fontos rávilágítani, hogy az Európai Bizottság jogalkotási mechanizmusának figyelemmel kell lenni egyrészt az Európai Unió tagállamait érintő biztonságpolitikai kihívásokra, másrészt az emberek biztonságérzetének erősítésével kapcsolatban megfogalmazott elvárásokra és szükségletekre. Ezzel összefüggésben az Európai Unió biztonságpolitikai koncepciójának megoldási struktúrákat kell felvázolnia olyan a lőfegyverekkel kapcsolatos biztonsági kihívásokkal és kockázatokkal kapcsolatban, mind a rövid tűzfegyverek, illetve rövid lőfegyverek transzferére és szállítására vonatkozó kérdéskörök, valamint a tárgyalt lőfegyver típusok hatékonyabb nyomon követésének javítása.

Fekete Csaba

Az állami célú légiközlekedés jogi szabályozása

1. Bevezetés

„Fanatikus rajongók küzdelme, mérhetetlen fáradtsága, a balsikerek hosszú sorozata, és a vértanúk ezrei jellemzik azt a kitartó harcot, melyet az emberiség úgyszólván az őskortól napjainkig folytatott ennek a nagy eszmének a megvalósításáért. Az álom megvalósulását, mint minden nagy vívmányt évszázados vajúdás, lassú haladás, azután váratlan megoldás jellemzi. A repülés szédítő perspektívát nyújt. Egyrészt eddig hihetetlennek hitt sebessége és hatástávolsága révén megszünteti a határokat, a természeti akadályokat és távolságokat, tehát közelebb hozza egymáshoz a nemzeteket, országokat, kontinenseket is, másrészt beláthatatlan veszélyeket rejt magában a jövő háborúját illetően.”¹

Igy foglalta össze az egykori tábori pilóta a repülés fejlődésének történetét. A Montgolfier fivérek saját építésű ballonjukkal, ember részvételével végrehajtott első levegőbe emelkedése² jelentette a nagy álom beteljesülését – az ember repült. Két évvel később Jean-Pierre Blanchard és John Jeffries

¹ Vitéz SZENTNÉMEDY Ferenc: *A repülés-Kincsesár103.*, Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1933. 3. o.

² „Globe Aerostatique” elnevezésű ballonjukkal 1783. november 21-én hajtották végre. A léggömbbel a kémia professzor Jean Francois Pilatere de Rozier és a katonatiszt Francois d’Arlandes emelkedett a levegőbe. Riccardo NICCOLI: *A repülés története*, Pécs, Alexandra 2007, 15. o.

léggömbön átkelnek a La Manche csatornán.³ A XVIII. század végétől a ballont, mint a légiközlekedés első eszközét katonai és polgári célokra egyaránt alkalmazták.

Egy évszázad elteltével a gépi repülés úttörőinek tartott Wright fivérek⁴ bebizonyították, hogy a levegőnél nehezebb, robbanómotoros repülőgép és általa az ember is képes a repülésre, ezzel elkezdődött a motoros repülés egyetemes története.

A Wright fivérek első kísérletei után 6 évvel Louis Blériot 1909-ben a Blériot XI-es modelljével átrepülte a La Manche csatornát⁵, ekkor még kevesen gondolták, hogy az ember néhány éven belül egyre erősebb, gyorsabb, hatékonyabb repülőgépeket épít majd.

Az I. világháború idején az emberek képzeletében a repülőgép leginkább a kivételes sportteljesítmények eszközeként és a félelmetes harcosok fegyvereként élt, és mint ilyen a kiválasztott kevesek és merész hősök kiváltsága volt.

A repülés fejlődésében ezek a mérőföldkönek számító fordulópontok és az utánuk történt kísérletek is igazolták, hogy nem egyszerűen sportról vagy hősies tettekről van szó. A végső

³ Az első átrepülés időpontja: 1785. január 5. – NICCOLI: i. m. 16. o.

⁴ Wilbure és Orville Wright 1903. december 17. Észak-Karolina, Kitty Hawk. A „Flayer” névre keresztelt gépebe egy 12 lóerős motort építettek, amely az első kísérletnél 12 másodpercig maradt fenn és 36 métert tett meg a levegőben. A sikert követően a két testvér tovább fejlesztette a modellt és 1905. október 5-én a Flayer III. már 39 perc repüléssel 23 mérföldet (38 kilométert) tett meg.

⁵ A repülés időpontja: 1909. július 25. Franciaországból, Calais-ból szállt fel és 32 perc múlva sikeresen szállt le az angliai Doverben. NICCOLI: i. m. 43. o.

cél embereket eljuttatni egyik országból a másikban, illetve egyik kontinensről a másikra.⁶

A XX. század műszaki fejlődése, összehasonlítva a korábbi évszázadokkal, villámsebesen zajlott, ennek a repülésben jelentkező eredményeit pedig a mindennapi életünkben felismerhetjük.

A repülőgép és a helikopter, amelyek meghatározták az elmúlt évszázad technológiájának fejlődését, fontos eszközei az utazásnak, a teherszállításnak. Alapjaiban változtatták meg a háborúk jellegét és a védekezés legfontosabb eszközeivé váltak.

A repülés korunk egyik fő közlekedési módozatává vált. A felgyorsult életvitel és a kiterjedt világgazdasági kapcsolatrendszerek folyamatosan változó, térben és időben gyorsuló követelményeinek leginkább a légi közlekedés képes megfelelni.⁷

A technikai fejlesztések megteremtették a lehetőségét annak, hogy eszközei legyenek a betegek szállításának, a katasztrófák elleni védekezésnek, a környezetvédelemnek, a tudományos kutatásoknak.

A légi közlekedés az elmúlt évtizedekben a globális gazdasági és társadalmi fejlődés hatására a legdinamikusabb növekedést mutató közlekedési ágazattá vált. A fő tevékenységi köre a személy- és áruszállítás, amelyet

⁶ A londoni Daily Mail 1913-tól 10000 fontot ajánlott fel annak, annak, aki elsőként repüli át az Atlanti-óceánt, kevesebb, mint 72 óra alatt, legfeljebb egy üzemanyag feltöltéssel.

⁷ SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára – SZÁSZY Gábor: *Közlekedési hálózatok*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 120. o.

elsősorban a közforgalmú légitársaságok teljesítenek, de egyre nagyobb arányú az üzleti célú nem közforgalmú repülés.

A légitársaságokban a polgári légitársaságok primátusa, teljesítménye vitathatatlan, viszont – csak az elmúlt néhány év háborús konfliktusait, valamint annak következményeit figyelembe véve – az állami (célú) repülések jelentősége is egyre nagyobb. Ez érzékelhető a magyar állami légitársaságok teljesítményében is, amelyek elsősorban a katonai légitársaságok által teljesített repülésekben realizálódnak, és csak kisebb hányadát képezik a rendőrségi állami légitársaságok által teljesített repülések.

A magyar állami légitársaság flotta, valamint a hozzá kapcsolódó infrastruktúra megújítására jelentős fejlesztések történtek. Meghatározó elemeivé váltak a nemzetközi légtérnek, amelyben a repülések végrehajtását szigorú, speciális jogi szabályok határozzák meg. Az állami (célú) repülések jogi szabályai a légitársaságban nem alkotnak önálló, elkülönült szabályrendszert. A hatályos nemzetközi szerződésekben és nemzeti jogszabályok rendelkezései között helyezte el azokat a jogalkotó.

Növekvő jelentőségük, a repülő technika töretlen innovációja, az egyre nehezebb, bonyolultabb és veszélyesebb feladatok megoldása, a légitársaságok biztonsága iránti fokozódó igény alapot adhat arra, hogy azok, mint a légitársaságok „különös” szabályai, még nagyobb figyelmet kapjanak.

A tanulmány – a joganyag terjedelmére figyelemmel – nem vállalkozik arra, hogy ezt átfogóan elemezze, de néhány

fontosnak ítélt jellemzőjének kiemelésével szeretne rámutatni annak jelentőségére.

2. Állami légi jármű, állami célú légi közlekedés

A téma szempontjából az első fontos kérdés, az állami légi jármű, illetve az állami célú légi közlekedés fogalma. Választ mind a nemzetközi szabályrendszerben, mid pedig a nemzeti jogban találunk.

„A nemzetközi légi közlekedést egy globális szabályozási rendszer tartja egységben, amely a Chicagóban 1944-ben elfogadott Nemzetközi Polgári Repülésről szóló Egyezményen (Convention on International Civil Aviation) alapul, és amelyet a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization (ICAO) több ezer oldalas szabványa és ajánlása foglalja keretbe.”⁸

A nemzetközi polgári repülésről Chicagóban aláírt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) *kizárólag a polgári légi járművekre* vonatkozik, míg az *állami légi járművekre nem alkalmazható*.

A határozott fogalmazás ellenére a polgári légi járművek fogalmának meghatározása kimaradt az Egyezményből. Légi közlekedésről szóló törvényünk is egyszerű definíciót ad: polgári légi jármű a nem állami légi jármű.

Példásképpen viszont felsorolja a jogalkotó, hogy az állami közhatalmi funkciók (acta iure imperii) ellátása során mi

⁸ PAPP Zoltán: *A légtér szuverenitás néhány nemzetközi jogi kérdése* (PhD. dolgozat), Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2019, 9. o.

minősül állami légijárműnek.⁹ Eszerint állami légi járműnek kell tekinteni a katonai, a vám- és a rendőri szervek céljára szolgáló légi járművet.¹⁰ Ez azonban nem tekinthető taxatív felsorolásnak. Az állami légijárművek kategóriájába tartoznak a kutató-mentő, a légimentő, a parti őrség, a humanitárius a segélyszállító, a Nemzetközi Vöröskereszt, a földmérési térképészeti feladatokat, valamint az állami vezetőket kiszolgáló légijárművek.

A polgári és állami légijárművek megkülönböztetését a szuverenitás tiszteletben tartása indokolja. A polgári légi járművek békés célú átrepülését a nemzetközi légiközlekedés fenntartása érdekében a Preambulumban megfogalmazott alapelvek betartásával biztosítani kell. Ez az Egyezmény célja.

„Az állam szuverenitásából eredően maga állapíthatja meg azokat a feltételeket, amellyel megengedi, vagy megtilthatja más állam, állami légijárművének átrepülését területe felett, vagy leszállását területén lévő repülőtéren.”¹¹

A jelenleg hatályos magyar törvény¹² külön határozza meg az állami légijármű és a külföldi állami légijármű fogalmát. Eszerint *állami légijármű: a honvédelemért felelős miniszter rendeletében meghatározott nyilvántartásba*

⁹ SIPOS Attila: *Az uni- és multilaterális szabályozói szerep a légiközlekedésben*(PhD dolgozat), Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 57. o.

¹⁰ 1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről, 3. cikk b) pont.

¹¹ MOYS Péter: *Nemzetközi légijog*, Budapest, Nyomdaipari és Szolgáltató Kft, 2006, 36. o.

¹² *A légiközlekedésről szóló* 1995. évi XCVII. törvény.

*bejegyzett, honvédelmi, vámhatósági, vagy rendvédelmi szervek céljára szolgáló légi jármű.*¹³

A légi közlekedésről szóló törvényünk, hosszú időn keresztül nem definiálta a külföldi légi jármű fogalmát. Miután több jogszabályban is alkalmazták, indokoltá vált a törvényben a fogalom meghatározása. Az Egyezmény 3. Cikkével összhangban a *külföldi állami légi jármű: a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és az annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről szóló, 1971. évi 25. törvényerejű rendelet 3. cikk b) pontjában meghatározott, a katonai, a vám- és rendőri szervek céljára szolgáló külföldi légi jármű.*¹⁴

A meghatározás nem tulajdonjogi alapon történik, hanem inkább funkcionális alapon. A fogalmat legutóbb módosító jogszabály indokolása úgy fogalmazott, hogy *az állami légi jármű és az állami célú légi közlekedés fogalmát nem a cél szerinti megközelítés alkalmazása különíti el valójában a polgári légi jármű és a polgári célú légi közlekedés fogalmától, hanem – a cél szerinti megközelítés mellett – a légi járművek nyilvántartásba/lajstromba vételének helye.*¹⁵

A polgári és az állami légi járművek egyértelmű elhatárolásának jelentősége van. Az állami légi járművekre a nemzeti jog szabályai vonatkoznak és nem az Egyezmény

¹³ A légi közlekedésről 71. § 2. pont, Hatályos: 2021. január 1-től.

¹⁴ A légi közlekedésről 71. § 2a. pont, Hatályos: 2021. június 13-tól

¹⁵ *Indokolás a pilóta nélküli légi járművek üzemeltetésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXXIX. törvényhez.* <https://njt.hu/jogszabaly/2020-179-K0-00>. Letöltés időpontja: 2022. január 14.

szabályai. Az állami repülőgépeket a katonai légügyi hatóság, a polgári repülőgépeket pedig a polgári légügyi hatóság veszi nyilvántartásba. A megkülönböztetésük alapja nem kizárólag a cél és a regisztráció.

„Az elhatárolás másik fő aspektusa a jogi és hatósági követelményekből eredő különbségek, amelyek a repülési feladatok végrehajtása során az eltérő engedélyezési folyamatokban és üzemeltetési eljárásokban nyilvánulnak meg.”¹⁶

További elhatárolási szempont, hogy a repülőgép milyen személyzettel (katonai, rendvédelmi, vagy polgári), milyen engedéllyel teljesíti a repülési feladatot, illetve mit szállít.

A légitözlekedésről szóló törvényünk állami célú légitözlekedésként határozza meg a *honvédelmi, a vámhatósági és a rendvédelmi célú légitözlekedést, amely végezhető állami légitözleművel, pilóta nélküli állami légitözleművel, valamint polgári légitözleművel, vagy pilóta nélküli légitözleművel abban az esetben, ha a repülés honvédelmi, vámhatósági vagy rendvédelmi célt szolgál.*¹⁷

A katonai szállító repülések kiterjedt alkalmazása eredményezte, hogy az állami légitözleműekkel végzett útvonalrepülések nagy részét az ICAO Annexek-ben foglaltak betartásával hajtják végre.¹⁸A polgári légitözleműben kezelt állami légitözleművek az általános légitözlem (General Air Traffic)

¹⁶ SIPOS: i. m. 57. o.

¹⁷ A légitözlekedésről 71. § 1. pont, Hatályos: 2021. január 1-től.

¹⁸ MOYS: i. m. 36. o.

GAT szabályai szerint üzemelnek és a polgári légiforgalmi egységek szolgálják ki. Az állami légi járművekkel folytatott repülések másik kategóriája a katonai műveleti célú repülések (Operational Air Traffic), amelyek nem hajthatók végre GAT szabályi szerint.

A légügyi hatóságnak kiemelt felelőssége van abban, hogy megfelelően sorolja be az állami légijárművek repüléseit, mert az Egyezmény alapján csak külön államközi megállapodás, vagy esetenként kiadott engedély és ezek feltételeinek megtartásával repülhetnek át más szerződő állam területe fölött, illetőleg szállhatnak le területén.

3. Hatályos jogi szabályozás

A légiközlekedés és az alkotó elemét képező állami légiközlekedés – különösen a katonai repülés – a csúcstechnológia fejlesztésének és alkalmazásának úttörője. Biztonságát a szigorú, mindenre kiterjedő szabályozás, illetve azok betartása szavatolja.

A légiközlekedés, és egyben az állami (célú) légiközlekedés jogforrási rendszerét:

- a nemzetközi szerződések;
- a közösségi jogi aktusok;
- a közösségi vívmányok;
- és a hazai törvények és rendeletek alkotják.

„A repülés határokat átívelő természetéből adódik a nemzetközi jellege.”¹⁹ A nemzetközi légi jog szabályait a

¹⁹ SIPOS: i. m. 23. o.

multilaterális nemzetközi szerződések, valamint a bilaterális nemzetközi egyezmények alkotják, amelyek általában két ország közötti légiösszeköttetésről szólnak.²⁰

A nemzetközi légitársaságok elsődleges szabályozó okmánya a Chicagóban 1944. december 7-én aláírt Egyezmény a nemzetközi polgári repülésről, valamint annak 18 Függléke (Annex-ek).

Az Egyezmény a nemzetközi jog legfontosabb alapelveit tartalmazza. Az alapelvek jus cogens szabályok, azaz imperatív jellegűek, feltétlen érvényesülést követelnek.

A nemzetközi légitársaságok szabályai az Egyezmény első és legfontosabb alapelveire épülnek, amely szerint „A Szerződő Államok elismerik, hogy minden Államot a területe fölötti légtérben teljes és kizárólagos szuverenitás illeti meg.”²¹

Az Egyezmény alapelve „minden Állam” tekintetében elismeri a szuverenitást, nem csak a „Szerződő Államok” tekintetében. A szuverenitás gyakorlása a többi állam kizárásával történik

„A teljes szuverenitás azt jelentheti egyrészt, hogy a szuverenitás a teljes nemzeti légtérre kiterjed, míg másrészt arra utalhat, hogy a légtér tekintetében is ugyanaz a függetlenség illeti meg az államot, mint az alulfekvő szárazföldi, vagy vízi területre vonatkozóan.”²²

²⁰ SZÉKELY Zoltán: Repülők és határok régen és ma, *Rendvédelem-történeti füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, 2013/27-28-29-30. 181. o.

²¹ 1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről, 1. cikk.

²² PAPP: i. m. 27. o.

„Az Egyezmény szempontjából az állam területe a szuverenitása, fennhatósága, védnöksége vagy megbízáson alapuló igazgatása alatt álló földterület és az ehhez tartozó területi vizek.”²³

Az állam területének minősül:

- a szárazföldi terület;
- a területi vizek (nemzeti folyók, tavak, nemzetközi folyók, a tengerek esetén a parti tenger, a szigetközi tenger, egyes tengerszorosok);
- a szárazföld és a területi vizek felett található légi terület (légtér);
- a kvázi államterület (joghatóság tekintetében a felségjellel ellátott úszó létesítmény és a légijármű fedélzete).

A nyílt tenger feletti légtér jogállása azonos a tengerével, azt mindenki szabadon használhatja (*res communis omnium usus*). A nyílt tenger fölött az Egyezmény értelmében kiadott rendelkezések az irányadók.²⁴

„Az ICAO-nak azonban nincsenek végrehajtási jogosítványai, ezért a nyílt tenger felett repülő légi járművek ICAO által előírt repülési szabályainak a betartását azok az

²³ 1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről, 2. cikk.

²⁴ 1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről, 12. cikk.

államok követelik meg, ahol a légi járműveket lajstromozták.”²⁵

„A légitér feletti szuverenitás következménye az, hogy külföldi repülőgép minden engedély nélküli berepülése sérti a területi állam szuverenitását, melyre emlékeztetett a Nemzetközi Bíróság *Az Egyesült államok katonai és félkatonai tevékenysége Nicaraguában ügyben* hozott ítéletében (1986. 251. §)”²⁶

Az Egyezmény rögzíti a területi szuverenitás következményeként a tiltott övezetek kijelölésének, a repülés ideiglenes korlátozásának jogát és a cabotage (nem honi szállítmányozó fuvarozási tevékenysége két belföldi – légi - kikötő közt) tilalmát.

Előírja a légijárművek lajstromozását, és felségjel viselését. Rögzíti továbbá a repülőtéri illetek egyéb díjak megállapításának lehetőségét, továbbá a külföldi légijármű területi állambeli repülési és egészségügyi szabályainak tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét.

A chicagói Egyezmény, mint a polgári légitözlekedés alapvető szabályrendszere látszólag nem alkalmazható az állami légitözlekedésre, és belföldi repülésekre sem. Az Egyezmény 3. Cikke az állami légijárművek példaszerű felsorolásával, és a repüléseikre vonatkozó szabályok rögzítésével mindenképpen irányadó szabályok az állami

²⁵ SIPOS Attila: A légtér jogi státusza és használata, *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 99. o.

²⁶ BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1999, 139. o.

légiközlekedésben. Azon kívül az ICAO tagállami, közöttük Magyarország is mint ICAO tagállam kötelezettséget vállaltak arra, hogy az Annex-ekben foglalt szabványokat nemzeti szabályaik részévé teszik, amelyeket alkalmaznak a belföldi polgári repülések során, illetve mind szélesebb körben az állami légiközlekedésben.

4. Az Európai Unió jogi aktusai, a hazai jogszabályok

Miután Magyarország 2004-ben az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, ez azt jelentette, hogy az addig megindult felkészülési időszak alatt kialakított jogharmonizációs gyakorlat új alapokra került. Az Európai Parlament és a Tanács, valamint a Bizottság rendeletei a tagállamokban teljes terjedelmükben kötelező erővel bírnak, közvetlenül alkalmazhatóak. Az Irányelvek kötelező alkalmazása a kormányzat szerveire ró feladatokat, határidőhöz kötött jogalkotási feladatokat.

Az EU joga a hazai jog részévé vált. A nemzeti jogszabályokban kapnak helyet a repülésre, mint tevékenységre vonatkozó általános szabályok, az ehhez szükséges igazgatási, rendészeti és egyéb hatósági feladatkörök, a műszaki háttérhez kapcsolódó normák, amelyekben nagyszámú EU-s jogi aktusra hivatkozás található.

Az jogharmonizáció időszaka, de a csatlakozást követő időszak is alapvetően a polgári légiközlekedést érintette, de komolyabb változások történtek az állami (katonai) repülés rendszerében is.

Már a csatlakozást megelőzően az 1990-es évek elején megkezdődtek az ország légtér szerkezetének átalakítására irányuló előkészületek. A polgári légi forgalom növekedni kezdett, a szovjet csapatok kivonulását és a Magyar Honvédség strukturális átalakítását követően a katonai repülés a polgári repüléssel szemben háttérbe szorult. A légtér szerkezet 1992-re teljesen átalakult, a korábbi katonai dominanciával szemben a polgári repülés vált meghatározóvá, bevezetik az ICAO légtér osztályozási rendszert, és hatályba lépett 20. számú Együttes Légügyi Előírás. A rádiókommunikáció angol nyelvűvé vált, több technikai eszköz és rendszer részben a NATO, részben pedig az ICAO követelményeinek megfelelő cserére került. A civil és katonai irányítás között szorosabb együttműködés alakult ki. A katonai repüléseknek számára biztosítani kellett a szükséges légtérrel. „Amennyiben harci, illetve útvonal-irányításra került sor, a NATO-alárendeltségű Veszprémi Légi Irányító Központ (Control and Reporting Center – CRC) vadászirányítói feleltek a NATO-szabályoknak megfelelő repülések végrehajtásáért. A katonai repülőtéri, más néven légiforgalmi irányítók ekkor már kizárólag a katonai repülőtéri irányítói körzetben (Military Control Zone – MCTR), illetve a közelkörzetben irányítottak.”²⁷ Nagy és jelentős változások történtek mind a katonai, mind pedig a civil légitársaságok teljes rendszerében, amely természetesen a jogalkotásban is megjelent.

²⁷ PALIK Máttyás: A magyar repülésirányítás története, In: PALIK Máttyás (szerk.): *A repülésirányítás alapjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 31-32. o.

Magyarország ebben az időszakban több nemzetközi repülési szervhez csatlakozott. 1991-ben az Európai Polgári Repülési Konferencia (European Civil Aviation Conference – ECAC) tagjává, majd 1992-ben az Eurocontrol (Európai Szervezet a Légiközlekedés Biztonságáért) és az Egyesült Légügyi Hatóság (Joint Aviation Authorities – JAA), 1992 júliusában az Eurocontrol tagjává vált.

Elfogadásra került – a jelenleg is hatályos – légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (Lt.). Az EU csatlakozásra történő felkészülés keretében a megkezdett légi közlekedési jogszabály alkotási programot oly módon kellett megvalósítani, hogy érvényesüljenek az EU csatlakozásból adódó jogszabály harmonizálási és a magyar jogrendbe illesztési kötelezettségek. Ennek keretében biztosítani kellett a Közös Európai Légügyi Hatósági (JAA) tagságból adódóan a szervezet normatív követelményrendszerének (JAR-előírások) átvételét.²⁸

A légiközlekedésről szóló törvényünk²⁹ a magyar légtérben történő légiközlekedés szabályait keret jelleggel szabályozza, rögzíti a legfontosabb garanciális szabályokat, a végrehajtások részletes szabályait pedig rendeleti jogalkotás útján biztosítja. A végrehajtási rendeletekben általában mind a polgári légiközlekedést, mind az állami légiközlekedést, az állami légi járműveket érintő rendelkezéseket megtaláljuk egy rendeletben, viszont az elmúlt években több olyan szabályozás

²⁸ TÓTH Károly: A magyar légi közlekedés az EU csatlakozás előtt, *Közlekedéstudományi Szemle*, 2000/3. 116. o.

²⁹ A légi közlekedésről szóló törvény. Hatályos: 1996. január 1-től.

is született, amely az állami célú légitözlekedéssel kapcsolatos tárgyköröket önálló rendeletben szabályozta.

Az állami légitözlekedésre, az állami légitözrművekre vonatkozó fontosabb rendeletek:

- 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybeveteléről;
- 396/2016. (XII. 5.) Korm. rendelet a katonai légitözgyi hatóság kijelöléséről,
- 56/2016. (XII. 22.) NFM rendelet a Magyarország légtérében és repülőterein történő repülések végrehajtásának szabályairól;
- 3/2006. (II. 2.) HM rendelet az állami repülések céljára kijelölt légterekben végrehajtott repülések szabályairól;
- 9/2012. (VII. 10.) HM rendelet az állami célú nemzetközi repüléshez és a magyar állami légitözrművek nemzetközi repüléseihez szükséges engedélyezési eljárásrend részletes szabályairól;
- 26/2007. (III. 1.) GKM-HM-KvVM együttes rendelet a magyar légtér légitözlekedés céljára történő kijelölésről;
- 7/2009. (VI. 11.) HM rendelet a Magyar Honvédség légitözdelmi készenléti repüléseiről;

Az állam a külföldi állami légitözrművek a magyar légtérbe történő berepülését engedélyhez (a továbbiakban: diplomáciai engedély) köti. Az Lt. a berepülés szabályait a 7. §-ban

állapítja meg, a részletes eljárási szabályokat pedig a magyar légtér igénybevételéről szóló kormányrendeletben.³⁰

A kérelmet a külpolitikáért felelős miniszternek kell benyújtani, aki azt továbbítja a légiközlekedési hatóságnak. A hatóság a külpolitikáért felelős miniszter, a katonai légügyi hatóság, továbbá a magyar légtér igénybevételéről szóló kormányrendeletben megjelölt polgári és Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hozzájárulásával engedélyezi a külföldi állami légi járműnek a magyar légtérbe való berepülését.

NATO tagország, valamint az Európai Unió tagállama állami légi járművének a magyar légtérbe való belépéséhez nem szükséges engedély kérése, elegendő a nemzetközi előírásoknak megfelelő repülési terv.

A NATO műveleti alárendeltségű légvédelmi készenléti szolgálatot teljesítő külföldi állami légi járműnek a feladata végrehajtásával összefüggésben repülési tervet nem kell benyújtania, a magyar légtérbe történő berepülését - a Kormány előzetes döntése alapján – azt a Magyar Honvédség Légierő ügyeletes parancsnoka engedélyezi.

A külföldi állami légijármű számára kibocsátott egyszeri vagy többszöri be-, illetve átrepülési engedély nem mentesíti a kérelmezőt a jogszabályban előírt más engedélyek beszerzésének kötelezettsége alól.

A katonai felek által végrehajtott repülések többsége csapamozgásnak minősül.³¹ Az alaptörvény 47. cikke szerint a

³⁰ *A magyar légtér igénybevételéről szóló* 4/1998. (I. 16.) Kormányrendelet.

Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők magyarországi határátlépéssel járó csapatmozgásairól.

Amennyiben a külföldi állami légitözrmű magyar légtérbe berylülése csapatmozgásnak minősül a diplomáciai kérelem alóli mentesség nem mentesít a csapatmozgásra vonatkozó közjogi engedély beszerzése alól. A diplomáciai kérelem alóli mentességgel rendelkező államok ilyen esetben megfelelő időben kötelesek engedélyt kérni.

A magyar állami légitözrművek nemzetközi repülésiéhez szükséges eljárásli rend részletes szabályait honvédelmi miniszteri rendelet³² állapítja meg, amely alapvetően a honvédelmi szervek céljára szolgáló légitözrművekre vonatkoznak.

Az Lt. 71. §-a alapján állami légitözrművek a rendőrségi légitözrművek is. A rendőrségi szervek céljára szolgáló légitözrmű diplomáciai engedély iránti kérelmét a Készenléti Rendőrség légirendészetért felelős szervezeti egysége útján kell benyújtani a minisztériumhoz.

5. Összegzés

A polgári légitözlekedés nemzetközi légitözlekedésben betöltött meghatározó szerepe, és teljesítménye vitathatatlan. A repülés a csúcstechnológia fejlesztésének és alkalmazásának

³¹ *A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól* 190/2000. (XI. 14.) Kormányrendelet.

³² *Az állami célú nemzetközi repüléshez és a magyar állami légitözrművek nemzetközi repülésiéhez szükséges engedélyezési eljárásrend részletes szabályairól* 9/2012. (VII. 10.) HM rendelet.

úttörője, a felhasználásával a jövőért verseng. A légitözlekedés fejlődő iparága, a növekvő polgári és állami nemzetközi légitörölgom gyors, a repülés biztonságát biztosító jogi szabályozásokat, megoldásokat vár a szakma szereplőitől.

„A repülés modern hatalmi harctérre vált, amelyben a kereskedelmi és a politikai érdekek egymás közötti viszonyrendszere alapjaiban határozza meg a jövőt.”³³

A repülés természetéből adódó tökéletesen nemzetközi volta egy komplex, terjedelmes jogi szabályrendszert hívott életre.

Magyarországon az állami légitözlekedés az 1990-es évek elején háttérbe szorult, de a rövid megtorpanás után teljesen átalakult és folyamatosan megújul. Ehhez szükség van támogató jogalkotásra és a légijogban, nemzetközi jogban, diplomáciában tapasztalt jogászokra.

³³ SIPOS: i. m. (2018) 12. o.

Németh Gábor

Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere.

1. Bevezető

Amikor erőszakos konfliktusok törnek ki, vagy annak veszélye fenyeget a világ különböző pontjain, az EU más nemzetközi szervezetek – ENSZ, EBESZ, NATO, stb. – mellett aktívan részt kíván venni a konfliktus megelőzésben, a válságkezelésben¹. A különböző válságok lokális hatásán túl az onnan kiinduló terrorizmus, szervezett bűnözés, illegális migráció az EU tagországok biztonságát is közvetlenül veszélyeztethetik, emiatt is fontos szempont a válságok helyi kezelése. Az Unió politikai eszközökön túl szükség esetén akár fegyveres erő alkalmazásával is részt vesz a békefenntartásban vagy egyenruhás és civil kiképzők, tanácsadók, megfigyelők telepítésével a békeépítésben, a közigazgatás helyreállításában. Az EU megalakulását követően a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) kialakításának elsődleges célja volt, megakadályozni a kontinensen olyan fegyveres konfliktusok kialakulását, mint a huszadik század két világháborúja. Az elmúlt évszázad utolsó évtizedeiben, a kétpólósú világrend felbomlásával, új biztonsági kihívások jelentek meg. Az államok közötti konfliktusok helyett, mellett az államon belüli válsághelyzetek, fegyveres konfliktusok is megjelentek.

¹ Az EU civil és katonai missziói, műveletei. (https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

Amelyek káros – migrációt generáló hatás, szervezett bűnözés, fegyver-, áru-, embercsempészet, nemzetközi terrorizmus – hatásai a nemzetközi síkon is éreztetik hatásukat. A Balkánon pusztító polgárháborúk és azok unióra gyakorolt negatív hatása rávilágított arra, hogy a EU-nak is aktív szerepet kell játszani a nemzetközi válságkezelésben. A közösség nem támaszkodhat csak az Egyesült Államokra, vagy csak a NATO-ra, ha szomszédságában fegyveres konfliktusok kialakulása, kitörése fenyeget vagy az megtörtént. Az Uniónak képesnek kell lennie megfelelően felkészített katonai és polgári/rendőri erővel rendelkezni a különböző válságok kezelésére.

2. A különböző EU által vezetett katonai műveletek és civil válságkezelési missziók tervezése, szervezése, jogi alapok megteremtése

Fontos kiemelni, hogy az EU nemzetközi válságkezelésben használt terminológiában, a jogi szabályozásban és a gyakorlatban élesen elhatárolódik a katonai és civil szerepvállalás. Minden civil szerepvállalásnak minősül, amit nem katonai erővel kerül végrehajtásra, így a rendőri tevékenység is. Még akkor is így van ez, ha adott esetben egy misszió belül a nemzetközi rendőri egységek fegyveres, végrehajtói feladatokat látnak el, jogosultak kényszerítő eszközök alkalmazására, fegyverhasználatra, ettől függetlenül katonai feladatokat nem hajthatnak végre.

A Lisszaboni Szerződés alapján egy adott válságkezelési művelet, misszió indítását külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő vagy adott EU tagország(ok) kezdeményezhetik. Ez az eljárás mód teljesen eltér más EU politikáktól, ahol az Európai Bizottság kizárólagos kezdeményező. A KKBP és KBVP területén a főképviseelő és a

tagállamok játszanak központi szerepet annak tekintetben, hogy milyen kérdések kerüljenek megvitatásra uniós szinten.

A tagállamok és a főképviselő kezdeményezésén túl indulhat EU-s szerepvállalás ENSZ felkérésre is. Ilyen módon indult 2008-ban a jelenleg is működő – az EU történetének legnagyobb civil missziója – az EULEX Kosovo Misszió. Amelynek egyik jogi alapja az ENSZ Biztonsági Tanácsának (BT) 1244 sz. határozata. Általában a végrehajtói feladatokat ellátó EU KBVP katonai műveletek és civil missziók esetében jelenik meg egyik nemzetközi jogi alapként a BT az ENSZ Alapokmány VII. fejezetén – Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében² – alapuló határozata, amelyet egy EU Tanácsi határozat követ az adott KBVP misszió mandátumának megjelölésével. A megfigyelő, tanácsadó, helyi képességeket fejlesztő katonai és polgári missziók jogi alapja a fogadó állam/fél³ meghívása. Amely meghívásban felhatalmazza az Uniót arra, hogy támogassa az érintett ország területén a jogállamiság kiépítését, a helyi rendészeti, védelmi, igazságügyi rendszer nemzetközi normák szerinti fejlesztését, akár úgy is, hogy bár jó szándékkal, de beavatkozik a fogadó állam belügyeibe.

A BT határozat vagy a fogadó ország meghívása és az uniós tagországok konszenzusán alapuló, az adott misszió, művelet indítását támogató döntés után Tanács-i határozat születik, amely a misszió indításnak lesz EU-s jogi alapja. A Tanácsi határozat megszületése után megkezdődnek az egyeztetések a fogadó féllel az EU katonai vagy polgári erői jogállásáról.

² Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv>)

³ Koszovó vagy a Palesztin Hatóság esteében nem beszélhetünk egységesen országról, mivel nem minden EU tagország ismeri el azok függetlenségét.

Továbbá egyeztetések kezdődnek olyan nem EU-s, harmadik országokkal, amelyek meghívást kaptak a KBVP misszióban, műveletben való részvételre és abban részt is kívánnak venni katonai vagy polgári/rendőri erővel.

Megkezdődik az EU Külügyi Szolgálatán (EKSZ) belül a misszió, műveleti stratégia tervezése. Ebben a szakaszban katonai missziók, műveletek esetében már kinevezik a parancsnokot, aki rész vesz a tervezési folyamatban.

Az EKSZ-n belül működő Civil Tervező és Végrehajtó Igazgatóság (CPCC) vezetője a civil missziók műveleti „parancsnoka”, így a polgári/rendőri missziók esetében a tervezési szakaszban még nem feltétlenül szükséges a misszióvezetőt kinevezni. A polgári missziók tervezésénél előny, hogy azok általában véve kis létszámúak, a CPCC állandó irányítást gyakorol a tervezési, szervezési folyamatok felet. A szükséges műszaki, technikai, informatikai eszközöket az EU saját forrásból biztosítja, a tagországok részéről csak a szükséges személyi állományt kell biztosítani és az egyéni védő felszereléseket, szükség esetén kézi fegyvereket. Szemben a katonai missziókkal, amelyekben a személyi állomány (nemzeti kontingensek) felajánlása mellett a résztvevő országok saját készleteikből kell biztosítsák a szükséges műszaki, technikai eszközöket, fegyverzetet, logisztikai támogatást, pénzügyi fedezetet. Így tervezési, szervezési folyamatok összehangolása végrehajtása bonyolultabb, több időt vesz igénybe.

Szintén a misszió mandátumát meghatározó Tanács-i határozat, alapján megkezdődik műveleti koncepció (Concept of Operation, ONOPS) és műveleti terv (Operation Plan, OPLAN), kidolgozása. A két dokumentum tartalmazza részleteiben azt, hogy a politikai szinten hozott határozatban megjelölt mandátumát az adott a misszió, művelet milyen

módon hajtja végre. A műveleti tervben szerepelnek, végrehajtó jogosítványokkal felruházott katonai műveletek esetében az erő, fegyveres erő alkalmazásával kapcsolatos részletes szabályok (Rules of engagement, RoE). Végrehajtói jogosítványokkal felruházott polgári/rendőri missziók esetében a kényszerítő eszközök alkalmazására, fegyverhasználatra vonatkozó szabályok (Rules for the Use of Force).

A nemzetközi misszió, annak tagjai jogi státusát, és azok tevékenységének jogi kereteit, felelősségét, az érintett állammal, fogadó féllel kötött – katonai misszió esetén a katonai erők státuszáról szóló megállapodás (Status of Forces Agreement, SOFA), civil/rendőri misszió esetében pedig, a misszió státuszáról szóló megállapodás (Status of Mission Agreement, SOMA) – nemzetközi szerződés tartalmazza. A szerződésnek megfelelően a nemzetközi KBVP misszió állománya köteles betartani a fogadó állam törvényeit. A megállapodások ugyanakkor garantálják, hogy a fogadó országban az EU objektumai sérthetetlenek. Az EU személyzet és járművei szabadon mozoghatnak a misszió működési területén, azokat átkutatni, mozgásukban korlátozni nem lehet. Az EU misszió a feladata ellátásával kapcsolatban tájékoztatást adhat a nyilvánosság számára, amelyet a helyi hatóságok nem cenzúrázhatnak. A megállapodás lehetőséget nyújt a helyi hatóságok és a misszió közötti együttműködési rendszer kiépítésére, különös tekintettel a feladatellátást és a biztonságot érintő információk megosztásra.

3. Néhány EU KBVP misszió mandátuma és feladatai.

Itt az írás terjedelme miatt nincs lehetőség az összes EU KBVP misszió és művelet működésével részletesen foglalkozni. Néhány katonai és rendőri szerepvállalás feladatrendszerén keresztül szeretném röviden bemutatni azt, hogy az EU hogyan járul hozzá a nemzetközi béke, biztonság megteremtéséhez. Részletesebben két katonai művelettel, a Bosznia Hercegovinában működő EUFOR Althea BiH, amely végrehajtói mandátummal rendelkezik, de részt vesz a helyi fegyveres erők fejlesztésében is, valamint az EU NAVFOR Atalanta – tengeri művelet Szomália partjainál – foglalkozom. A polgári/rendőri missziók közül egy végrehajtó feladatokat ellátó és a helyi rendvédelmi és igazságügyi szervek képességeit fejlesztő civil misszió (EULEX Kosovo), egy határellenőrzés hatékonyságát támogató misszió (EUBAM Rafah), és végül egy háborús konfliktus után született tűzszüneti megállapodás betartását ellenőrző civil misszió (EUMM Georgia) feladatrendszerét mutatom be.

3.1. Az EUFOR Althea BiH, végrehajtó feladatokat ellátó katonai művelet

Jogi alapja a Tanács 2004/803/KKBP határozata az Európai Unió boszniai és hercegovinai katonai műveletének megkezdéséről⁴, amely határozat az ENSZ BT 1551. sz

⁴ A Tanács 2004/803/KKBP határozata az Európai Unió boszniai és hercegovinai katonai műveletének megkezdéséről ([https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803(01)&from=HU)).

határozatán⁵, valamint a Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépésén⁶ alapszik. A művelet mandátuma jelenleg két részre tagozódik: végrehajtó és tanácsadói, kiképzési feladatok. A végrehajtó mandátumát a 1551. sz. Bt határozat, valamint az 2004/570. sz. tanácsi fellépés adja. Eszerint a művelet feladata, hogy:

1. elrettentő erőt biztosítson;
2. biztosítsa a daytoni békemegállapodásban katonai feladatainak végrehajtását;
3. biztosítsa Bosznia-Hercegovinában a biztonságos környezetet.

Az EUFOR Althea mandátuma 2010. évben módosult, kiegészült. Ekkor a Tanács úgy döntött, hogy a művelet mandátuma a végrehajtó feladatai mellett Bosznia-Hercegovina biztonsági szektor reformját támogató feladatokkal is kiegészül, amelynek célja a helyi fegyveres erők védelmi képességeinek növelése, támogatása a NATO-szabványoknak megfelelő működés elérésben.

Érdekesség, hogy a katonai misszió belül 2010-ig működött egy speciális rendvédelmi feladatok ellátására létrehozott, a nemzetközi művelet katonai szervezetébe illesztett Integrált Rendőri Egység (Integrated Police Unit, IPU). Az IPU gerincét képező egységeket olyan tagországok biztosítottak, ahol működnek olyan kettős rendeltetésű, sajátos jogállású katonai szervezetek, amelyek rendvédelmi feladatokat is ellátnak. Például az olasz csendőrség (Carabinieri - azaz „karabélyosok”, utalva ezzel az egykor rendszeresített

⁵ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1551. sz. határozata (<http://unscr.com/files/2004/01551.pdf>).

⁶ Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépése (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/autres/bosnia/bosnia%20hu.pdf).

rövidített csővű lövészfegyverre) ⁷ . Olaszországban a csendőrség a fegyveres erők része, a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségében látja el feladatait, de rendőri erőként is működik, alapvetően közrendvédelmi és bűnügyi felderítési feladatokat lát el. Ezen feladatai ellátása során a belügyminiszternek tartozik felelősséggel. A kb. 600 fős IPU az EUFOR parancsnokának közvetlen alárendeltségében tevékenykedett. Önálló mandátummal nem rendelkezett, feladatait az EUFOR politikai felhatalmazása, általános mandátuma alapján látta el, amely elsődlegesen Bosznia-Hercegovina belső biztonságának szavatolását határozta meg a fegyveres katonai művelet számára. Az IPU szerves részét képezte egy különleges nyomozócsoport, valamint tömegkezelési feladatok ellátására felkészített zászlóalj erőjű csapaterős egység. A magyar rendőrség 2006. év végéig egy – jórészt a Készenléti Rendőrség állományával – szakasz erőjű alegységgel és 2010. év végéig, egy 5 fős nyomozócsoporttal vett részt az IPU munkájában. A magyar nyomozócsoport bűnügyi felderítési feladatokat látott el. Fő feladatuk a helyi szervezett bűnözés, terrorizmus elleni küzdelem, valamint a háborús bűncselekmények felderítése volt⁸. A művelethez való csatlakozást az Országgyűlés 128/2004. (XI. 23.) határozatával fogadta el⁹. A műveletben való rendvédelmi szerepvállalásról a

⁷ Az olasz csendőrség honlapja (<http://www.carabinieri.it/multilingua/en/welcome>).

⁸ BODA József: Magyar rendőrök a Balkánon: a magyar rendvédelmi békefenntartás Nyugat-Balkáni tapasztalatai, *Hadtudományi Szemle*, 2019.1.

⁹ Az Európai Unió irányítása alatt végrehajtott balkáni katonai békefenntartó (ALTHEA) művelethez történő magyar hozzájárulásról szóló 128/2004. (XI. 23.) OGY határozat.

kormány 2294/2004. (XI.24.) számú határozatával¹⁰döntött. A rendőrség történetében az IPU részeként első és eddig egyetlen alkalommal vett részt csapatszolgálati feladatok ellátására felkészített és felszerelt magyar rendőri alegység az EU KBVP tevékenységben.

3.2. EUNAVFOR Atalanta végrehajtó feladatokat ellátó katonai művelet

A művelet Szomália partjainál a kalóztámadások és fegyveres rablások felszámolásához járul hozzá. A tengeren elkövetett bűncselekmények, a kalózkodás, fegyver-, áru-, kábítószer-, embercsempészet globális biztonsági fenyegetést jelentenek. A kalózkodás veszélyezteti a tengeri kereskedelmi útvonalak biztonságát, a különböző, Afrikában indított nemzetközi segélyezési programok sikerességét. A Tanácsa 2008/851/KKBP együttes fellépésében¹¹ határozott az EU NAVFOR Atalanta Misszió indításáról, amely fellépés az ENSZ BT 2008-ban elfogadott 1814 sz. határozatával¹² összhangban hozzájárul a Szomáliával szembeni fegyverembargó betartásához, és tevékenyen részt vesz a kalózkodás ellen harcban Szomália partjainál. A misszió mandátumának megfelelően védi az ENSZ Világélelmezési Programjának hajóit és más a térség vizein áthaladó

¹⁰ Az Európai Unió bosznia-hercegovinai válságkezelő műveletének (EUFOR ALTHEA) részeként felállítandó Integrált Rendőri Egységben (IPU) való rendvédelmi szerepvállalásról szóló 2294/2004. (XI.24.) számú Korm. határozat.

¹¹ Tanácsa 2008/851/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0851&from=EN#d1e398-33-1>).

¹² Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1814 sz. határozata (<https://digitallibrary.un.org/record/626781>).

veszélyeztetett hajókat. Részt vesz a kalózkodás és a fegyveres rablások megakadályozásában, megelőzésében és felszámolásában a tengeren. Továbbá másodlagos feladatként: nyomon követi a halászati tevékenységeket Szomália partjainál. Fellép az illegális fegyver- és kábítószerkereskedelem, árucsempészet és az illegális és szabályozatlan halászat ellen. A Tanács-i fellépés összhangban a BT határozattal erős felhatalmazást biztosít a misszió számára, amely alapján felügyeli Szomália part menti területeit, felségvizeit, amelyek a tengerhajózási tevékenységekre, különösen a tengeri közlekedésre nézve veszélyt jelentenek. Megteszi a szükséges intézkedéseket – beleértve erőszak alkalmazását –, hogy a műveleti területen megelőzze az esetlegesen kalóztámadásokat, fegyveres rablásokat, valamint szükség esetén felszámolja azokat. A művelet mandátuma alapján, annak tagjai az elkövetőket elfoghatják, a cselekményhez használt eszközöket lefoglalhatják, az elfogott személyeket a további eljárás lefolytatása érdekében átadják „azon tagállam, vagy a műveletben részt vevő harmadik állam illetékes hatóságainak, amelynek a lobogója alatt a foglyokat ejtő hajó közlekedik, vagy ha ez az állam joghatóságát nem kívánja gyakorolni, annak a tagállamnak vagy harmadik államnak, amely joghatóságát az elfogott személyeken vagy lefoglalt eszközökön gyakorolni kívánja”.

3.3. Az EULEX Kosovo Misszió, amely egy korlátozott végrehajtói jogosítványokkal rendelkező a helyi jogállamiság kiépítését támogató polgári/rendészeti misszió.

A Tanács 2008/124/KKBP együttes fellépésében, hivatkozva az ENSZ BT 1244. sz. határozatára¹³ döntött az EU történetének eddigi legnagyobb és jelenleg is működő polgári missziójának indításáról. A későbbi misszió előkészítése már 2006-ban elkezdődött, amikor is az Unió döntött a Tanács 2006/304/KKBP együttes fellépése¹⁴ alapján egy tervezőcsoport felállításáról és Pristinába küldéséről. A tervező csoport Tanács-i fellépés által felruházva az alábbiakra kapott felhatalmazást:

1. párbeszéd kezdeményezése a helyi intézményekkel és a nemzetközi közöség képviselőivel¹⁵ a leendő EU misszió feladatairól;
2. közös intézkedési terv kidolgozása az ENSZ misszió (Az ENSZ Ideiglenes Igazgatási Missziója Koszovóban/United Nations Interim Mission in Kosovo, UNMIK) egyes meghatározót feladatainak átvételére;
3. a jövőbeni EU misszió logisztikai támogató rendszerének tervezése, biztonsági helyzet elemzése, lehetséges fenyegetések felmérése.

¹³ Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 sz. határozata (<https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244>).

¹⁴ A Tanács 2006/304/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006E0304&from=HU>).

¹⁵ Ebben az időben Koszovó a nemzetközi közöség irányítás alatt ált, függetlenségét, Szerbiától való elszakadását 2008. február 17-én nyilvánította ki.

Maga az EULEX Kosovo Misszió 2008-ben indult. A misszió teljes létszáma a 2008-2012. közötti időszakban kb. 3000 fő volt. Ebből az Európai Unió tagállamai és a misszióhoz csatlakozott nem uniós tagországok, úgynevezett hozzájáruló partnerként (USA, Norvégia, Svájc, Kanada és Törökország) elhatározása alapján 2210 rendőrt, vámtisztviselőt és polgári igazságügyi szakértőt ajánlottak fel az misszióba¹⁶. Ezen kívül a misszió munkáját támogatta kb. 1100 helyi alkalmazott, tolmácsok, logisztikai kiszolgáló személyzet. A jelenlegi jóváhagyott létszám 420 fő¹⁷. A misszió mandátumából adódó alapvető feladata a helyi rendészeti és igazságügyi szervek képességfejlesztése, a nemzetközi normák szerint működésük támogatása, tagjai mentorálása. A misszió célja: *egy politikai befolyástól mentes, elszámoltatható, átlátható rendészeti és igazságügyi rendszer* kiépítésének támogatása az országban. A fenti feladatokon túl az EULEX-nek egyes speciális területeken végrehajtói jogosítványi is voltak, vannak. A misszió egészét tekintve az ilyen mandátummal rendelkező egységek száma már 2008-ban is alacsony volt és folyamatosan csökken, hiszen az EU feladata elsődlegesen a helyi rendészeti és igazságügyi szervek képességeinek fejlesztése a megfigyelésen, mentoráláson, tanácsadáson keresztül.

A végrehajtói feladatokat ellátó egységben szolgálatot teljesítő rendvédelmi szakemberek teljes jogkörrel eljárhattak egyes kiemelt ügyekben. Ezek olyan szervezett bűnözéssel, korrupcióval, háborús bűncselekményekkel, terrorizmussal kapcsolatos ügyek, ahol a helyi rendőrség nem tudott, vagy nem akart hatékonyan fellépni. Ezen estekben a nemzetközi misszió érintett állománya a helyi jogszabályok, a helyi büntető

¹⁶ A felajánlott teljes létszámot sohasem sikerült feltölteni.

¹⁷ EULEX Kosovo Misszió honlapja (<https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>).

törvénykönyv és büntető eljárásjogi törvény szerint kellett, hogy eljárjon.

A jelenleg kis létszámú, nyomozati cselekmények végző aleggységek már új ügyet nem nyithatnak. A misszió mandátuma a Tanács (KKBP) 2018/856 határozatával¹⁸ módosult. Önállóan az EULEX 2018. június 08-óta nyomozást nem folytathat, azt Koszovó területén a helyi hatóságok végezhetik, a misszió csak műveleti támogatást nyújt a helyi rendészeti szerveknek az ilyen esetekben. Végrehajtói mandátummal már csak tanúvédelmi feladatokat lát el önállóan a misszió és rendelkezik egy csapaterős egységgel is. Jelenleg a korábbi többnemzetiségű rendvédelmi zászlóaljából – francia és olasz csendőrség, lengyel rendőrség egy-egy százada – már csak a lengyel század van a műveleti területen. Feladatuk az EULEX objektumainak, személyzetének védelme. Továbbá a helyi rendőrség mögött, annak kérésére „második reagáló erőként” léphet fel tömegkezelési feladatokban. Jelenleg a misszió már a kivonulási szakaszában van, létszáma folyamatosan csökken, A misszióban korábban hazánk (2008-2014 között) jelentős szerepet vállalt, a több mint ötven fős magyar rendészeti kontingens tagjai közül többen magas vezetői beosztásokat töltenek be a rendőri, vám és pénzügyőri komponensben, büntetés végrehajtási szakemberek az igazságügyi komponensben¹⁹. A rendészeti szakemberek mellett magyar bírók és ügyészek is részt vesznek az EULEX munkájában.

¹⁸ a Tanács (KKBP) 2018/856 sz. határozata (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0856&from=EN>).

¹⁹ A többször módosított, az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat 55 főben maximalizálta a magyar hozzájárulást.

3.4. EUBAM Rafah a határellenőrzés hatékonyságát támogató polgári/rendészeti tanácsadó misszió

A határok biztonsága az egész világon felértékelődött. Az EU 11 civil /rendőri missziója közül többnek a mandátumában meghatározott egyetlen, fő feladata a helyi határrendészeti szervek képességének fejlesztése, hatékonyságának növelése tanácsadason, mentoráláson, képzésen keresztül. Ennek megfelelően a politikai döntéshozatal, a jogi felhatalmazás kialakítása is ennek megfelelően – a helyi határbiztonság erősítése, amelyen keresztül az EU-ba irányuló illegális migráció csökkenthető – történik.

Az arab-izraeli szembenállás a világ egyik legrégebbre visszanyúló, jelenleg is zajló konfliktusa. A múlt század közepe óta folyamatosan, változó intenzitással zajlik a politikai, gazdasági és gyakran fegyveres konfliktus a szemben álló felek között. Az EUBAM Rafah Misszió működésének jogi alapját a Tanács 2005/889/KKBP együttes fellépése²⁰, a Palesztin Hatóság és Izrael Állam között 2005. november 15-én aláírt „Szabad Mozgásról és Átjárásról Szóló Egyezmény”²¹, a Palesztin Hatóság és Egyiptom képviselői által aláírt „Rafahi Határátkelővel Kapcsolatos Egyezményes Irányelvek”²² adják. Az egyezményes irányelvek utolsó

²⁰ Tanács 2005/889/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005E0889&from=EN>).

²¹ A Palesztin Hatóság és Egyiptom között aláírt Szabad Mozgásról és Átjárásról Szóló Egyezmény (<https://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/u173/Agreement%20on%20Movement%20and%20Access.pdf>).

²² A Palesztin Hatóság és Egyiptom között aláírt Rafahi Határátkelővel Kapcsolatos Egyezményes Irányelvek (<https://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/u173/Agreed%20Principles%20for%20Rafah%20Crossing.pdf>).

bekezdése tér ki arra, hogy a Gáza övezetet Egyiptommal – és azon keresztül a világgal – összekötő rafahi határátkelőhely a Palesztin Hatóság határrendészeti és vámszervei által a nemzetközi normák szerinti működtetésének támogatásához harmadik felet kér fel, amely fél az EU. A mandátuma szerint az EUBAM misszió aktívan felügyeli, ellenőrzi és értékeli az átkelőhelyen működő rendészeti szervek munkáját, támogatja azok hatékony, nemzetközi normák szerinti működését. A misszió 2005 év végén kezdte meg tevékenységét, teljes műveleti létszáma 86 fő volt (jelenlegi létszám 17 fő²³). A misszió határrendész és vám szakértői 7/24 munkarendben láttak el szolgálati feladatokat a rafahi személyforgalmi határátkelőhelyen, a Kerem Shalom teherforgalmi terminálon, valamint Gáza városban műveleti központot működtettek. A Hamasz 2007. évi gázai hatalom átvétele után az EUBAM Rafah Misszió, az EU Tanácsának döntése után visszavonásra került az övezetből, és csökkentett létszámmal, jelenleg Izrael területén diszlokál és onnan látja el a törvényes Palesztin Hatóság határrendészeti és vám szervei tagjainak képzését, mentorálását. A nemzetközi közösség a Hamaszt terrorszervezetnek tekinti, nem ismeri el a 2007-es hatalom átvétel legitimitását- Az Unió csak a ramallahi (Ciszjordánia) székhellyel működő törvényes Palesztin Hatóságot tekinti partnernek. A 2014-es év óta Hamasz és a törvényes Palesztin Hatóság közötti megállapodás értelmében „többször” megalakult a „palesztin egységkormány”. A két fél közötti megállapodás egyik lényeges eleme volt a törvényes Palesztin Hatóság tagjainak visszatérése a jelenleg a Hamasz által ellenőrzött rafah-i határátkelőhelyre. Ennek megfelelően az EUBAM Rafah Misszió elindította a Palesztin Hatóság

²³ EUBAM Rafah Misszió honlapja (<https://www.eubam-rafah.eu/en/node/5054>).

Határrendészeti Szerveinek Gázába való visszatérését támogató projectjét. A project részét képezik, konferenciák, szakmai műhelyviták, tanulmányutak szervezése és megfelelő technikai fejlesztések végrehajtása képezik. A képzéseken résztvevő palesztin határrendőrök és vámós szakemberek az integrált határigazgatásról, a határrendészeti tevékenység szervezéséről, a nemzetközi normák szerinti végrehajtásáról, az emberi jogokról, a határátkelőhelyek biztonságos üzemeltetéséről, a határon átnyúló illegális tevékenységek, áru-, fegyver-, kábítószer-, embercsempészet elleni hatékony fellépésről, a korrupció elleni küzdelem módszereiről kaptak, kapnak ismereteket. A helyi politikai és szakmai felsővezetés az EU Integrált Határigazgatási Startégiját²⁴ tartja követendő példának és azt megfelelő eltérésekkel, a helyi viszonyok figyelembevételével szeretné megvalósítani, amelyhez az EUBAM Rafah Misszió megfelelő szakmai támogatást nyújt. Az Unión belül, politikai szinten többször felmerült a misszió megszüntetésnek gondolata a Rafah-ra való visszatérés sikertelensége miatt. Ezt a legtöbb EU tagország nem támogatta, mivel ez egyfajta „cserbenhagyása” lenne a Palesztin Hatóságnak. Ezért bár csökkentett létszámmal, de misszió továbbra is működik, támogatja a legitim palesztin határrendészeti szerveket. Így a palesztin határrendészeti és vám szervek egy esetleges politikai megegyezést követően bármikor képesek arra, hogy rövid időn belül visszatérjenek

²⁴ ICMPCD: Guidelines For Integrated Border Management In The European Commission External Cooperation Extracted Version 2015./ICMPD: Iránymutatások Az Integrált Határigazgatás végrehajtásához Kivonatolt változat 2015.

(<https://www.icmpd.org/file/download/48352/file/Guidelines%20for%2020Integrated%20Border%20Management%20in%20the%20European%20Commission%20External%20Cooperation%20-%20Extracted%20Version%20EN.pdf>).

Gázába és átvegyék az összes határátkelőhely ellenőrzését, valamint készek arra, hogy a tengeri és szárazföldi határokat a nemzetközi normáknak megfelelően az EU támogatásával őrizzék.

3.5. EUMM Georgia Misszió.

Az egyetlen civil KBVP missziót, amely, a többi misszióval ellentétben nem hajt végre konkrét rendvédelmi feladatokat a fogadó ország területén és nem a helyi hatóságok képességfejlesztése a mandátumában meghatározott feladata. Az orosz–georgiai (grúz) ²⁵ háború, 2008 augusztusában lezajlott fegyveres konfliktus Georgia és az orosz támogatású Dél-Oszétia és Abházia között. Georgia 2008. augusztus 7-én, a pekingi olimpia nyitó napján, fegyveres támadást indított a Dél-Oszétiában állomásozó orosz erők ellen, hogy visszafoglalja, az állaspontja szerint a területéhez tartozó szakadár tartományt. Az egy hétig tartó fegyveres konfliktusban az oroszok ellentámadásba mentek át és bevonultak Georgia területére. Nicolas Sárközy, az EU soros elnökségét ellátó Franciaország elnöke közvetítésével sikerült fegyverszünetet kötni. Augusztus végére az orosz csapatok nagy része kivonult Georgia területéről. Az orosz államfő, a francia elnökkel és az EU más képviselővel folytatott tárgyalásai után vállalta, hogy október közepéig kivonják az orosz katonákat Georgiából, ha az EU addig 200 fegyvertelen, civil megfigyelőt telepít a Georgia-Dél-Oszét és Georgia-Abház adminisztratív határvonalra A misszió egyik jogi alapját

²⁵

Georgia

vagy

Grúzia?

(<https://regi.hirkozpont.magyarorszag.hu/hirek/georgia20110722.html>).

az EU támogatással, a szemben álló felek között aláírt úgynevezett hatpontos megállapodás²⁶ képezi.

Amely szerint:

1. a szemben álló felek nem folyamodnak erőszakhoz;
2. az ellenségeskedés végleges befejezése;
3. a humanitárius segítséghez való hozzáférés biztosítása a rászorulóknak számára;
4. a georgiai fegyveres erőknek vissza kell vonulniuk eredeti bázisaikra;
5. az orosz katonai erőknek vissza kell vonulniuk a háború kitörése előtti állásaikba, a nemzetközi megfigyelők megérkezéséig az orosz békefenntartó erők szavatolják a biztonságot;
6. nemzetközi tárgyalások megkezdése Abházia és Dél-Oszétia biztonsága és stabilitásáról.

A Tanács 2008. szeptemberében hagyta jóvá a 2008/736/KKBP együttes fellépést²⁷, amely meghatározta az EUMM Misszió mandátumát, feladatait. Az EUMM Georgia, a felek tevékenységének – többek között a hatpontból álló megállapodás és az azon alapuló végrehajtási intézkedések teljes körű betartásának – megfigyelését végzi civil megfigyelőkkel. A misszió feladatai ellátása során együttműködik különösen ENSZ-el és az EBESZ-el. A misszió fő céljai a stabilizáció, normalizáció és a bizalom építése a szemben álló felek között. A misszió Területi Irodáiba telepített megfigyelőinek fő feladata, a Georgiát Abháziától és

²⁶ Six Point Agreement/Hatpontos megállapodás ([https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.PRES-08-236_EN%20\(1\).pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.PRES-08-236_EN%20(1).pdf)).

²⁷ A Tanács 2008/736/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0736&from=EN>).

Dél-Oszétiától elválasztó adminisztratív határvonal mentén történő csapatmozgások megfigyelése, a hatpontos egyezményben foglaltaknak megfelelően. A misszió megbízatása Georgia területére az ország nemzetközileg elismert határain belülre terjed ki. Az Abháziában és Dél-Oszétiában működő, de facto hatóságok nem engedélyezik a misszió tagjainak a területükre történő belépést. A misszió fő feladata megakadályozni a fegyveres konfliktus kiújulását, valamint segítség nyújtás abban, hogy a két szakadár terület Georgiától elválasztó adminisztratív határvonalakon működő átkelőhelyeken a helyi lakosok a szükséges engedélyek birtokában, akadálytalanul átléphessenek, kapcsolatot tartsanak a túldalon élő rokonokkal, családtagokkal, megművelhessenek a határvonal túloldalon lévő földjeiket. Továbbá ellenőrzik a hatpontos megállapodás szerint a szembenálló felek fegyveres erőinek helyzetét, mozgását, jelentik a megállapodás esetleges megsértését. Figyelemmel kísérik a helyi határrendészeti, rendvédelmi, közigazgatási szervek munkáját, az emberi, kisebbségi jogok betartását.

4. A békefenntartó, nemzetközi válságkezelő tevékenységben való részvétel hazai szabályozása a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tekintetében, különbözőségeik, hasonlóságok

Magyarország az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulója és a jövőben is az kíván maradni, amelyet a 2020. évben elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégiája (NBS) is megerősít. Ez hazánk szövetségi kötelezettsége, de emellett az európai stabilitást befolyásoló távoli régiókban zajló nemzetközi válságkezelő műveletek Magyarország alapvető biztonságpolitikai érdekeit is szolgálják.

Magyarország a nemzetközi szervezetek (NATO, EU, ENSZ, EBESZ) keretében, nemzeti érdekeivel összhangban a jövőben is aktívan részt kíván venni a nyugat-balkáni, a közel-keleti, az afrikai, a közép-ázsiai és más, az Unió biztonságára negatív hatást gyakorló térségekben kialakult válságok kezelése és kiváltó okainak megszüntetése érdekében. Továbbá részt vállal a konfliktusok utáni stabilizációs és újjáépítési feladatokból.

Magyarország Alaptörvénye 47. cikke értelmében a Magyar Honvédség külföldi feladatellátásával kapcsolatos döntési jogkör megoszlik a Kormány és az Országgyűlés között. A NATO és az Európai Unió műveleteiben történő szerepvállalásról a Kormány, más nemzetközi katonai fellépésről pedig az Országgyűlés határoz. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény²⁸ 36§ c. alapján: „a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, válságkezelési és humanitárius feladatok – teljesítése” alapfeladatként határozza meg a honvédség számára nemzetközi válságkezelő, békefenntartó tevékenységben való részvételt. A békeműveletek körében az alábbi tevékenységeket fogalmazza meg:

- békefenntartás;
- humanitárius művelet;
- külföldi hadművelési területen végzett humanitárius tevékenység.

Minden a Magyar Honvédség részvételével zajló nemzetközi válságkezelő, békefenntartó szerepvállalást országgyűlési vagy kormányhatározat előz meg. Annak hatályba lépése után

²⁸ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>).

a határozatban foglaltak szerint – létszám, felszerelés, feladat, stb. – a honvédség részt vesz a tevékenységben, biztosítja a szükséges létszámot, felszerelést. Így a tevékenység jól tervezhető.

A rendőrség, más rendvédelmi szervek esetében nem ennyire egyértelmű a helyzet. Bár az Európai Unió Válságkezelő Erőéhez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000 (IX.21.) kormányhatározat²⁹, a katonai erő mellett rendészeti erőt és képességeket ajánlott fel Magyarország részéről, valamint a NBS 138. pontja kiemeli, hogy „Fel kell készülnünk a nemzetközi válságkezelésben növekvő szerepet játszó, megfigyelő, mentoráló és tanácsadó jellegű polgári missziókban történő nagyobb szerepvállalásra is.” Továbbá a 1994. évi XXXIV. törvény³⁰ a Rendőrségről 1§ 17. szerint a rendőrség „részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.” Így a nemzetközi válságkezelési tevékenységben való részvétel bekerült a rendőrség alapfeladatai közé.

Viszont honvédséggel ellentétben a jelenleg működő EU KBVP polgári/rendőri missziók közül csak az EULEX Kosovo Misszióba történő részvételtől született kormány határozat, amely 55 főben maximálta a magyar rendvédelmi szerepvállalást. De annak betartására már sem az EU sem a magyar kormányzat nem fektet olyan hangsúlyt, mint a katonai

²⁹ Az Európai Unió Válságkezelő Erőéhez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000 (IX.21.) Korm. határozat (<https://njt.hu/jogszabaly/2000-2224-30-22>).

³⁰ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv>).

missziók esetében (2019-óta egyetlen magyar rendőr vagy rendészeti szakember nem szolgál a misszióban). Így rendvédelmi erővel – bár kormányhatározatban vállalta – Magyarország nem vesz részt a Balkánon zajló EU válságkezelési tevékenységben.

A többi, jelenleg magyar részvétellel zajló EU polgári/rendőri misszióval kapcsolatban nem született kormány határozat. Az azokban való rendvédelmi részvételt a Belügyminisztérium és Külgazdasági és Külügyminisztérium előzetes szakmai egyeztetése után, a belügyminiszter haddja jóvá. Hasznos lenne, ha minden Olyan EU KBVP civil/rendőri hozzájárulásban, amelyben hazánk aktívan részt kíván venni, a politikai szándéknyilatkozaton ³¹ túl szülessen kormányhatározat, amely meghatározza a felajánlott rendőrök, rendészeti és civil szakértők számát. Így a tevékenység nemzeti szinten is jobban tervezhető, számon kérhető.

5. Összegzés.

Európa szomszédságának biztonsági környezete ingatag, és várhatóan hosszútávon az is marad. Észak-Afrikában, a Közel-Keleten, Közép-Ázsiában, a volt Szovjet utódállamokban az instabilitás, valamint az államon belüli és államközi konfliktusok jelen vannak, új konfliktus kitörése bármikor bekövetkezhet. Ezek az instabil régiók olyan hatásokat, biztonsági kockázatokat generálnak, amelyek többek között az EU-t is érintik, mint például a növekvő migráció, a nemzetközi szervezett bűnözés és a nemzetközi terrorizmus terjedése.

³¹ Magyarország az egyik elkötelezett EU tagország, amely a különböző válságok helyi kezelését tartja a legjobb megoldásnak az EU-t érintő biztonsági kihívások csökkentésére.

Az EU válságkezelési tevékenysége során a puha erő („soft power”) alkalmazására törekszik. A jelenleg zajló 18 misszió és művelet közül csak négy rendelkezik teljes vagy részleges végrehajtói mandátummal. A fogadó fél belülegyeibe csak segítő szándékkal, tanácsadók, megfigyelők, kiképzők vezényletével, kismértékben igyekszik beavatkozni. Ez egyrészt köszönhető az EU külpolitikájának, másrészt döntéshozatali mechanizmus – tagállamok konszenzusán alapuló döntés szükségessége – miatt nehezen elképzelhető, hogy az erő alkalmazását egy adott térségben minden tagország egyformán támogatná. Továbbá az egyes térségekben a volt gyarmattartó Nyugat-európai országok részéről történő fegyveres beavatkozás nem biztos, hogy elérné a kívánt célt. Ebben a megközelítésben a helyi hatóságok képesség fejlesztésén van inkább a hangsúly.

Ahogy bevetetőben is említésre került, az EU-n belül a katonai és polgári/rendőri szerepvállalás élesen elválik egymástól. Az Unió ennek megfelelően a katonai és polgári/rendőri tevékenységeket elválasztja, külön kezeli. Különbözik katonai és rendőri missziók tervezésének menete, jogi alapok kialakítása. A tevékenységek még akkor sem keverednek össze, amikor az EU KBVP egy ország területén katonai és rendőri erőkkel részt vesz a válságkezelésben. Ilyen például Szomália, ahol működik egy a polgári hajózás biztonságát fejlesztő rendészeti misszió (EUCAP Somalia) és működik egy katonai képességeket fejlesztő kiképző misszió (EUTM Somalia). A két misszió feladatellátása során együttműködik, de a mandátumuk, a működésük jogi alapjai eltérnek, jól mutatva, hogy uniós szinten a katonai és rendvédelmi feladatok elkülönülnek.

Dobák Imre

A dezinformáció – napjaink kiemelt kihívása

1. Bevezetés

A elmúlt években a hadtudományi területen kiemelt szerepet kaptak a hibrid hadviselés kérdéskörét érintő, a hagyományos hadtudományi szemléleten túlmutató multidiszciplináris kutatások. Ennek okai között kereshetjük többek között a megváltozott biztonsági környezetet, a kibertér fokozódó szerepét, valamint hogy napjaink konfliktusai mögött egyre nagyobb arányban láthatóak a nem hagyományos katonai eszközökkel végzett, a civil társadalom irányába megjelenő befolyásoló tevékenységek. Mint hazánk Nemzeti Biztonsági Stratégiája (NBS) is megfogalmazza „Az államok közötti nyílt háborúkat számos esetben nehezen kategorizálható konfliktusok váltják fel. Egyre nagyobb teret nyer az aszimmetrikus és a hibrid hadviselés, amelyek révén feltörekvő vagy újra megerősödő államok, illetve nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközök változatos kombinációját alkalmazva kívánják érvényesíteni érdekeiket, sokszor leplezett módon.”¹ Előtérbe kerültek a pszichológiai hadviselés, az információs műveletek, a közösségi felületek révén felerősödő álhírek és a dezinformáció jelentősége, amelyek egyre összetettebb biztonsági - stratégiai megközelítéseket igényelnek. Ennek egyik elemeként értelmezhető, a NBS azon megfogalmazása, miszerint „a hibrid támadások leleplezése és elhárítása céljából a megelőzés, a felderítés, a hírszerzés, az

¹ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat, 46. pont.

elhárítás, az információfúziós tevékenység és a kárenyhítés eszközeit és módszereit kell koordináltan, az állami szervek szoros együttműködésére építve alkalmazni”².

A jelenséghez kapcsolódóan sajátos területként jelenik meg az álhírek és a dezinformáció elleni küzdelem, amely mind a nemzetközi (NATO, EU), mind a hazai stratégiai gondolkodásban és dokumentumokban is nyomon követhető. Már itt a bevezetőben érdemesnek tartom hangsúlyozni, hogy a dezinformáció esetében nem új jelenségről, hanem egy alkalmazkodási folyamatról van szó, ahol a határokon átnyúló – napjainkban már főként a közösségi platformok³ adta lehetőségeket kihasználva kerülhet sor a – hibrid hadviselés részeként egy másik ország viszonyainak információs befolyásolására. Amíg a múlt század első felében még repülőgépekről ledobott röplapokkal próbáltak „befolyásoló” üzeneteket eljuttatni egy adott térségbe, napjainkban a közösségi média felületei már kiváló lehetőséget biztosítanak erre.

A témakör rendkívüli nagysága a tanulmány számára főként a jelenségre és annak komplexitására való figyelemfelhívást teszi lehetővé. Ennek első lépéseként nem kerülhetjük meg a dezinformáció fogalmi áttekintését, de nem cél a fogalmak letisztázása, amelyekben még a szakirodalmak sem egységesek és rendkívüli sokszínűséggel találkozhatunk.

² 1163/2020. (IV. 21.) 164. pont.

³ A közösségi platformok alatt az online térben megjelenő „social media”-át értem, amely kategóriája esetében, mint Koltay András megfogalmazza: „A social media platformok maguk is sokfélék, teljesen egységes megközelítésük emiatt nem lehetséges; nevük ellenére ‘médiának’ hagyományos értelemben nem tekinthetők”. KOLTAY András: A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, *In Medias Res* 2019/1. 2.o.

2. Fogalmi megközelítés

Az „álhírek” fogalmi meghatározásában, kategorizálásában bővelkednek napjaink szakirodalmi.⁴ Ezek gyakran más és más irányból és szempontok mentén vizsgálják a kérdéskört, jelezve, hogy rendkívül összetett, az emberi viselkedéshez kapcsolódó jelenségről beszélhetünk. Habár ezek fogalmi elemei között gyakran láthatjuk, a „hamis, félrevezető információ” vagy éppen a „valós, csak valótlan környezetbe helyezett, módosított információ” elemét, valamint az „egyéneket, vagy szélesebb közösségeket megtéveszteni, befolyásolni kívánó cél” szándékát, a kérdéskör ennél összetettebb. Amellett, hogy maga az alkalmazott szóhasználat⁵ is számos megközelítésre adhat lehetőséget, a jelenség is több kategória, típus és motiváció mentén csoportosítható.

Az egyes kifejezések közötti értelmezésbeli különbségekre példaként B. Collins és társainak tanulmánya⁶ emelhető ki, akik a „fake news” közösségi oldalakon történő terjedése kapcsán állapítják meg, hogy az álhírek a közösségi médián keresztül történő megjelenésének két fő módja: a félretájékoztatás (misinformation) és a dezinformáció (disinformation). A félretájékoztatás (misinformation) arra a tevékenységre vonatkozik, amikor álhíreket osztanak meg

⁴ XARHOULACOS, C. G. – ANAGNOSTOPOULOU, A. – STERGIPOULOS, G.-GRITZALIS, D.: Misinformation vs. Situational Awareness: The Art of Deception and the Need for Cross-Domain Detection, *Sensors* 2021, 21, 2.o.

⁵ Az angol nyelvű szakirodalomban alapvetően a „fake news/false news, misinformation, disinformation, deceptive news, distorted information” kifejezések elterjedtek

⁶ COLLINS, Botambu – HOANG, Dinh Tuyen – NGUYEN, Ngoc Thanh – HWANG, Dosam: Trends in combating fake news on social media – a survey, *Journal of Information and Telecommunication*, 2021/2. 250.o.

anélkül, hogy tudnák, hogy azok hamisak, egyszerűen azért, mert látják, hogy ismerőseik vagy mások megosztják azokat. A dezinformáció (disinformation) esetében, már tisztában vannak azzal, hogy az ilyen információk hamisak, és továbbra is terjesztik azokat többek között például politikai vagy gazdasági haszonszerzés céljából. Egyszerűbb megközelítésben az első esetben véletlen félretájékoztatásról, a második esetben szándékos félretájékoztatásról beszélhetünk.⁷

Az Európai Bizottság értelmezésében a félretájékoztatás (disinformation) „olyan igazolhatóan hamis vagy félrevezető információ, amelyet gazdasági haszonszerzés vagy szándékos megtévesztés céljából hoznak létre, hoznak nyilvánosságra és terjesztenek, és amely kárt okozhat a közérdeknek.”⁸ A Bizottság 2020. végi az európai demokráciára vonatkozó cselekvési tervében fontosnak látták, hogy a dezinformáció jelenségei között egyéb különbségeket (kategóriákat) is megállapítsanak, így:

„– A *félretájékoztatás* olyan hamis vagy félrevezető tartalom, amelyet káros szándék nélkül osztanak meg, ám hatásai ettől még lehetnek károsak, pl., ha az

⁷ Pap János Tamás: A hamis hírek alkotmányos helyzete és szerepe a demokratikus nyilvánosság befolyásolásában, *In Media Res*, 2020/1. 141-164.o.

⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére, Európai Bizottság, Brüsszel, 2018.4.26. COM(2018) 236 final. A megfelelő magyar szóhasználat nehézségét jelzi, hogy az Európai Bizottság egy másik magyar nyelven közzétett dokumentumában a „disinformation” már a „dezinformáció” magyar kifejezés alatt jelenik meg. Lásd: Különjelentés: Az Uniót érintő dezinformáció: korlátozottan, de továbbra is árt, Európai Számvevőszék, HU 2021, 09. 7.o.

- emberek jóhiszeműen megosztják a hamis információkat barátaikkal és családjukkal;
- A *dezinformáció* olyan hamis vagy félrevezető tartalom, amelyet megtévesztés, illetve gazdasági vagy politikai haszonszerzés szándékával terjesztenek, és amely kárt okozhat a nyilvánosságnak;
 - A *tájékoztatásbefolyásoló művelet* hazai vagy külföldi szereplők arra irányuló összehangolt erőfeszítéseit jelenti, hogy egy célközönséget megtévesztő eszközökkel - többek között a független információforrások elfojtásával és dezinformációval - befolyásoljanak;
 - a - gyakran egy szélesebb körű hibrid művelet részeként megvalósuló - *információs térbe való külföldi beavatkozás* olyan kényszerítő és megtévesztő erőfeszítések összessége, amelynek célja, hogy egy külföldi állami szereplő vagy ügynökei megzavarják és megakadályozzák az egyének politikai akaratának szabad kialakulását és kifejeződését.”⁹

Tudományterületenként is eltérő értelmezési határokkal találkozhatunk, így például Aczél Petra – Bencze Lóránt megközelítésében „hiba volna feltételezni ... hogy a dezinformáció az információ megcsonkítása vagy meghamisítása. A dezinformáció a lehetséges és közölhető tartalmak és értelmezések szándékos leszűkítése...”¹⁰, ahol az adott információ valamilyen manipulatív céllal jelenik meg.

⁹ Európai Bizottság, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről, Brüsszel, 2020.12.3. COM(2020) 790 final 21.o.

¹⁰ ACZÉL Petra – BENCZE Lóránt: *Hatékony és meggyőző a kommunikációban*, Budapest, L'Harmattan, 2007. 286.o.

Mint a szerzőpáros megfogalmazza könyvében „A manipuláció a tényezők és eszközök alapján olyan erőszakos cselekmény a kommunikátor részéről, amely kommunikáció során valósul meg, amely titkolja és álcázza a közlő valódi szándékát, s ezáltal tévútra vezeti a befogadót úgy, hogy az nem rendelkezik a hozzáférés és értelmezés szabadságával.”¹¹

A magyar nyelvű online közösségi hírek esetében leggyakrabban az álhír, illetve a hamis hír megfogalmazás használatával találkozhatunk, hiszen a dezinformáció magyar jelentésében már meghúzódhat a tudatos félrevezetés és szándékosság eleme. Mindez a hadtudományi és a rendészettudományi fogalomhasználatban is látható, mint a másik fél félrevezető információkkal történő tudatos és tervszerű megtévesztése.¹² A dezinformáció hadviseléshez köthető kereteinek lehatárolását azonban nehezíti, hogy nem kizárólag a közvetlen „katonai” vonatkozású biztonsági események során jelenik meg, hanem a biztonság komplex értelmezésében egyéb területeken (pl. politikai, gazdasági, társadalmi), illetve adott cél (pl. radikalizáció, terrorizmus) érdekében összehangoltan, együttesen több területen is megfigyelhető a külső szereplők által gerjesztett, finanszírozott, irányított jelenléte.

A fogalmi meghatározás nehézségén túllépve, a jelentős kérdés mégis az, hogy egy „álhír” pusztán téves információnak tekinthető-e vagy szándékosan közzétett befolyásoló hatású félrevezető hírnek. A hírek, információk valódiságának megítélése ugyanakkor önmagában is rendkívül nehéz, számos esetben lehetetlen. Gondolhatunk egyszerűen a szabad

¹¹ ACZÉL – BENCZE: i. m. 283.o.

¹² BODA József et al. (szerk.): *Rendészettudományi Szaklexikon*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019, 115.o., KRAJNC Zoltán et al. (szerk.): *Hadtudományi lexikon*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019, 33.o.

véleményformáláshoz sorolható hírekre, a nem ténszerű eseményekre, amelyek számos szemszögből megközelíthetők. Hasonló helyzetet teremt, ha egy hírből csak adott elemek kerülnek kiemelésre, így a hír önmagában nem tekinthető hamisnak, azonban ezáltal más (akár megtévesztő) kontextusba kerülhet (pl. propaganda). Az összetett jelenséget ennek megfelelően a szakirodalmak az online térben is különböző kategóriák mentén vizsgálják,¹³ típusai az egyszerű, üzleti célú motivációkhoz köthető klikkvadász clickbait jellegtől kezdve, egészen az összetett propaganda célú megtévesztő kampányokig terjedhetnek.

Napjaink fejlődő technikai környezetéhez igazodva az „álhíreknek” az online közösségi médiában sajátos típusai alakultak ki, amelyeket a szakirodalmak egy-egy elemében eltérve¹⁴, de alapvetően az alábbi főbb kategóriákba sorolnak:

- 1) clickbait: Webhelylátogatókat csalogató megoldások, amelyek fő célja az oldalakhoz kapcsolódó hirdetésbevételek növelése, így a profitmaximalizálás. Ezek között jelennek meg azok a figyelemfelhívó címsorok, amelyek az adott információból egy-egy részt kiragadva irányítják rá a figyelmet a tartalom többi részének elolvasására. Mindezek azonban nem feltétlen vezetnek félre az olvasót, hanem kíváncsiságára alapoznak, és az informáltság megadásának lehetőségével kecsgetnek.
- 2) propaganda: Ennek során egy adott érdekezhez igazított, túlhangsúlyozott nézőpont erősítése során akár valós, akár valótlan információk terjesztéséről beszélhetünk. Jelen van az elfogultság, a létrehozó általi meggyőzés

¹³ XARHOULACOS et al. i. m. 1.o

¹⁴ COLLINS et al i.m. 247-266.o.

kiemelt szándéka. A jelenség jól látható az információk tudatos, irányított megosztásának történelmi példáiban.

- 3) humoros álhírek, paródiák: Alapvető céljuk a szórakoztatás, ahol valós, vagy valótlan tények felhasználásával hoznak létre az érintettek szórakoztatása céljára szolgáló álhírt.¹⁵ Példaként ide sorolhatóak a mémek, amelyek valóságtartalma az érintett kör számára alapvetően nem tekinthető rossz szándékú megtévesztésnek.
- 4) egyéb: Ide sorolható többek között a téves, illetve ellenőrizetlen információkon alapuló információközlés, az ilyen típusú újságírás, ahol cél lehet a szenzációhajhászás, akár a közönség félrevezetése is. Itt emelhetőek ki akár az ellenőrizhetetlen, az elfogult, nem valós, illetve részben valós, de hamis kontextusba helyezett információk mentén jelentkező összeesküvéselemlékek is.¹⁶

A fenti kategóriákat tekintve az Európai Bizottság kizárja a dezinformáció köréből „a megtévesztő reklámokat, a téves híradást, a szatírákat és a paródiákat, illetve az egyértelműen azonosítható módon pártokhoz köthető híreket és kommentárokat”¹⁷. A jelenséget a biztonság oldaláról megközelítve, fontossá válik a szándékosság, a szervezettség és külső állami, vagy nem állami szereplő befolyásolási

¹⁵ TANDOC, Edson C. Jr. – THOMAS, Ryan J. – BISHOP, Lauren: What Is (Fake) News? Analyzing News Values (and More) in Fake Stories, *Media and Communication* 2021/1. 111.o.

¹⁶ A COVID-19 világjárvány kapcsán számos, ebbe a kategóriába sorolható valótlan, illetve félrevezető hírrel találkozhattunk a médiák különböző felületein.

¹⁷ Különjelentés: Európai Számvevőszék, 7.o.

szándékának megítélése is, amely során felmerülhet, hogy azokat:

- ki és milyen céllal hozta létre;
- kiket céloznak meg;
- milyen módon terjednek;
- továbbá kapcsolódhatnak-e más, akár a biztonságot veszélyeztető folyamatokhoz.

A dezinformáció és a biztonság összefüggései kutatásának fontosságát jól jelzik az abban rejlő veszélyek is, így többek között:

- a társadalom biztonságára veszélyt jelentő félrevezető információk ellenőrizhetetlen terjedése;
- a média információs platformjainak hitelességébe vetett társadalmi bizalom megingása;
- gazdasági, politikai, társadalmi folyamatok és csoportok idegen érdekek általi befolyásolásának szándéka;
- demokratikus politikai folyamatok tisztaságának veszélyeztetése (pl. választási kampányok)
- az egyének és a társadalom biztonságát negatívan befolyásoló, hamis információkon alapuló döntések elősegítése;
- társadalmon belüli ellentétek, anarchia, szélsőséges cselekmények fokozódása.

3. Dezinformáció, hadviselés, nemzetközi jog

A dezinformáció jelenségét a szakirodalmak szinte általánosságban negatív, destruktív jelenségként közelítik meg. Nem vitatva a megközelítést, fontosnak tartom azonban megemlíteni, hogy a történelemben bizonyos tevékenységek során - gondolok itt a tanulmány szempontjából releváns

hadtudomány területére - a dezinformáció alkalmazása, ha nem is mint pozitív tevékenység, de szükséges eszközként jelent meg egy-egy fegyveres küzdelem sikeres megívásához. A történelemben visszatekintve a hadviselés eszköztárában mint háborús csel volt jelen a fegyveres konfliktusok során az ellenfél megtévesztésére, manipulálására. A (dez)információk érintettjei ugyanakkor nem kizárólag a fegyveres küzdelemben megjelenő felek voltak, hanem kiterjedhettek a polgári lakosságra is, gondoljunk csak a történelemben megannyiszor előforduló felkelések, elégedetlenségek szítására. Gyakran összemósódott a hírszerzés, kémkedés jelenségével, amelyen azonban túlmutatva a politikai folyamatok, a társadalom, vagy akár egy másik ország irányába végzett propagandatevékenység során is meghatározóvá vált. Habár számos történelmi példát lehetne említeni, a két világháború közötti hazai titkosszolgálati szabályozás hitelesen támasztja alá, hogy a hamis hírek központi terjesztése mellett, az ellenfél erkölcsi erejének megbénítására szolgáló „propaganda” és „forradalmasítás” eszközeit rendszerszinten alkalmazták. Míg a propaganda korabeli célja „elégedetlenséget szítani a katonaság és a lakosság körében hamis hírekkel, érdekellentétek kihasználásával...”¹⁸ addig a forradalmasítás a nemzetiségi, társadalmi, politikai ellentétek kiélezésére irányulhatott.

A 21. század fordulójára felgyorsuló információs társadalomban a megtévesztésre, befolyásolásra szolgáló eszköztár a technikai környezetnek köszönhetően még szélesebb lehetőségeket teremtett, amely tovább erősítette a felértékelődő hibrid hadviselés, információs és lélektani műveletek lehetőségeit is. Mint Porkoláb Imre tanulmányában

¹⁸ Magyar Hírszerzési Szolgálat IV. Mű. 1. kötet, 1937.((ÁBTL 4.1. A-434) Forrásközlés Hírszerzési és Kémelhárítási Szabályzat a két világháború között, *Nemzetbiztonsági Szemle* 2015/1. 166. o.

megfogalmazza „A hibrid hadviselés során a potenciálisan befolyásolás alá vonható emberi környezet az elsődleges...”¹⁹. Mindez új megközelítést igényel a biztonság oldaláról, hiszen „az új hadszíntér ... a lakosság gondolkodása.”²⁰ Az információs műveletek keretében megjelenhet például egy adott térség, ország lakosságának információkkal, vagy akár a lélektani, pszichológiai műveletek során gondolkodásuk, cselekvésük befolyásolása.

Napjaink határokon átnyúló globális online környezete pedig még inkább felerősíti a politikai-társadalmi-gazdasági folyamatokhoz köthető dezinformálás lehetőségét, a társadalmi csoportok manipulálásának, befolyásolásnak, a propaganda tevékenységeknek²¹, vagy akár a kibertérben végzett hírszerzésnek, és információgyűjtésnek a másik fél általi lehetőségeit. Mindezek a hibrid hadviselés során a háttérben, összehangoltan jelentkezhetnek. Ennek megfelelően mind a NATO, mind az EU részéről²² létrejöttek a hibrid fenyegetésekkel, így például a dezinformációval szembeni közös fellépést és együttműködést elősegítő fórumok.

Egyes tanulmányok felhívják ugyanakkor a figyelmet a fegyveres küzdelemben nem érintett, azonban annak hatásait elszennedő, védelemre szoruló civil lakosságot érintő álhírek

¹⁹ PORKOLÁB Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 2015/3-4. 42.o.

²⁰ PORKOLÁB: i. m. 42.o.

²¹ A propaganda és a média témakörében lásd: Edward S. HERMAN – Noam CHOMSKY: *Az egyetértés-gépezet, A tömegmédia politikai gazdaságtana*, Budapest, L'Harmattan, 2016, 60-99. o.

²² A témakörben lásd: KISS Máté Attila: Álhírek bővületében – a dezinformációk elleni fellépés kilátásai, *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2021/2. 20-28. o.

összefüggéseire is. Eian Katz tanulmányában²³ a dezinformáció és a civilek fegyveres konfliktusok idején történő védelmének összefüggéseit ismerteti, amely kapcsán a dezinformáció által a civil lakosságot érintő „károkat” három csoportba sorolja:²⁴

- az előrelátható erőszakos cselekményeknek való kitettség;
- az alapvető emberi szükségletekre vonatkozó információk torzulása;
- lelki szenvedés.

A veszélyek között jelennek meg az eltérő vélemények keltésével a válságok súlyosbítása, a félelemkeltés, az intézmények hiteltelenítése, vagy akár a civilek mentális állapotának veszélyeztetése, a bizonytalansággeltés, és az erőszaknak való kitettségtől való félelem fokozása. Katz tanulmányában a ruandai népiirtás példáját említi, ahol egyéneket vagy csoportokat rágalmazó koholmányok szolgálhattak arra, hogy ösztönözzék és legitimálják az ellenük elkövetett erőszakos cselekményeket (pl. rádióállomások közreműködtek adott társadalmi csoport elleni néphangulat szításában).²⁵

Az online térhez köthető „dezinformáció” jelenségét a nemzetközi jog irányából megközelítő szakirodalmakból a kérdéskör rendkívüli komplexitása tükröződik vissza, és alapvetően az információs tér és a hadviselés összefüggéseit láthatjuk. Mint egy 2020-ban megjelent tanulmány megfogalmazza, „jelenleg a dezinformáció a nemzetközi jog

²³ KATZ, E.: Liar's war: Protecting civilians from disinformation during armed conflict. *International Review of the Red Cross*, 102(914), 2020. 665.o.

²⁴ KATZ: i. m. 662. o.

²⁵ KATZ: i. m. 660.o.

szerint nem kifejezetten illegális”²⁶, így a normatív szabályozás lehetőségeit vizsgálva javaslatként többek között a szuverenitás elvét, illetve a be nem avatkozás elvét veti fel mint lehetséges kiindulási alapot.²⁷ A nemzetközi jogi megközelítést azonban számos tényező nehezíti, hiszen:

- a dezinformáció értelmezhető lehet a kibertérben zajló hadviselés, vagy akár adott ország nemzetbiztonsági tevékenységéhez kapcsolódóan;
- megjelenési formái dinamikusan alkalmazkodnak a fejlődő ICT környezethez, platformokhoz, és többségében a jogilag nehezen értelmezhető „szürke zónában” maradnak;
- a kibertérben történő műveletekhez kapcsolódva rendkívül nehéz az egyes események súlyának és határainak a pontos megállapítása (pl. mikortól éri el az állam belügyeibe történő beavatkozás vagy akár a szuverenitás veszélyeztetésének a küszöbét), amelyek a nemzetközi jog szempontjából értelmezhetővé válhatnak.
- bizonyossággal nehezen megállapító és bizonyítható az „elkövető” fél kiléte, amelyet még összetettebbé tesz a külső, nem katonai (nem állami) struktúrák bevonása.

Ha a hadviselés részeként a kibertérbe (online platformok) helyezve tekintünk a tevékenységre, szintén a

²⁶ FAESEN, Louk – SWEIJS, Tim – KLIMBURG, Alexander – MACNAMARA, Conor – MAZARR, Michael: *From Blurred Lines to Red Lines: How Countermeasures and Norms Shape Hybrid Conflict, Case Study 2: Responding to Russian Disinformation in Peacetime* *Hague Center for Strategic Studies*, 2020. 23.o.

²⁷ FAESEN – SWEIJS – KLIMBURG – MACNAMARA – MAZARR: i. m. 27.o.

szabályozatlansággal találkozhatunk. Mint Kovács László²⁸ is kifejti munkájában, amíg a hagyományos fegyveres konfliktusokra az egész világra kiterjedő nemzetközi hadijogi szabályozás létezik, addig a kiberhadviselésre nincs ilyen általános érvényű szabályozás. Ebben a vonatkozásban a Tallinni Kézikönyv²⁹ emelhető ki, mint a NATO Kooperatív Kibervédelmi Kiválósági Központ által kezdeményezett, a kiberkonfliktusokat és kiberháborúkat a nemzetközi jog (ezen belül a „jus ad bellum” és a nemzetközi humanitárius jog) oldaláról vizsgáló, általánosan elfogadott tudományos munka.

Azon elvi kérdéseken, miszerint az információs hadviselés valóban hadviselés-e,³⁰ napjainkra talán már túlléptünk, látva a kibertér és a fejlődő infokommunikációs technológiák biztonságot közvetlenül befolyásoló hatásait. Ebben a tekintetben a hibrid hadviselés részeként megjelenő információs hadviselés területénél láthatjuk a jelenséget, amely keretében lehetővé válhat a hadviselő felek számára, hogy például a dezinformáció eszközeivel manipulálják egy adott „célársadalom” viszonyait.³¹ Mint Brown tanulmányában megjelenik, az információs hadviselésnek többek között lehetősége van arra, hogy aláássa a megcélzott állam kormányának hitelességét, előmozdítsa a jövőbeni katonai

²⁸ KOVÁCS László: *A kibertér védelme*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 273.o.

²⁹ A Tallinni Kézikönyvet nemzetközi szakértők (jogtudósok és a kibertérrel foglalkozó szakértők) készítették. Első kiadása 2013-ban, majd kibővített változata 2017-ben (A nemzetközi jog kiberműveletekben történő alkalmazhatósága címmel) jelent meg.

³⁰ DARNTON, G. “Information Warfare, Revolutions in Military Affairs, and International Law.” *Journal of Information Warfare*, 2005/1. 2.o.

³¹ BROWN, Jack: An Alternative War: The Development, Impact, and Legality of Hybrid Warfare Conducted by the Nation States, *Journal of Global Faultlines*, 2018/1-2. 58-82. 65.o.

műveleteket, illetve stratégiai célokat.³² Az információs műveletek³³ részeként juthatunk el a pszichológiai műveletek területéig, amelyek „valós és hiteles információval érik el befolyásoló hatásukat, míg a megtévesztés célja a félrevezetés, amely valótlan, hamis információ továbbításával, hozzáférhetővé tételével valósul meg.”³⁴ Dale Stephens az ún. befolyásolási műveletek (ennek részeként tekint a dezinformációra) és a nemzetközi jog kapcsolatával foglalkozó tanulmányában³⁵ vizsgálja a területet. Tanulmánya absztraktjában olvashatjuk, hogy „nincs olyan szerződés vagy kifejezetten alkalmazandó nemzetközi szokásjog, amely egyértelműen foglalkozna a „befolyásolási műveletekkel” (IO³⁶). Ennek ellenére a nemzetközi jognak számos különálló területe van, amelyek közvetett módon szabályozzák ezt a tevékenységet.”³⁷

Összességében a nemzetközi jogi megközelítés problematikáját láthatjuk. Az útkeresést nehezítik, hogy folyamatosan mosódik el a katonai és a polgári „dezinformációs műveletek” közötti határvonalak, elválaszthatatlanná válik a katonai és polgári technológia, az infrastruktúrák, és ezzel párhuzamosan a társadalom civil szereplői is egyre inkább érintetté válnak.³⁸ Mint Kelemen Roland fogalmazza meg, a dezinformációs műveletek „...során

³² BROWN: i. m. 65.o.

³³ Hazai fogalma esetében lásd: HAIG Zsolt: *Információs műveletek a kibertérben*, Budapest, Dialóg Campus, 2018. 210.o.

³⁴ HAIG: i. m. 290.o.

³⁵ STEPHENS, Dale: 'Influence Operations and International Law', *Journal of Information Warfare*, 2021/4. 23. o.

³⁶ Influence Operation.

³⁷ Influence Operation 2.o.

³⁸ DARNTON, G.: Information Warfare, Revolutions in Military Affairs, and International Law, *Journal of INFORMATION Warfare*, 2005/1. 5.o.

a jogi szabályozás kikapuit, vagy még inkább a szabadságjogokat használják ki és forgatják vissza a megtámadott állammal szemben, aláásva ezzel az állami intézményekbe vetett bizalmat, polarizálva a társadalmat, felerősítve a meglévő törésvonalakat, vagy újakat generálva.”³⁹

4. A dezinformáció terjedése

A dezinformáció napjainkban látható „forradalmát” több tényező is befolyásolja. Az okok között a terjedést lehetővé tevő platformok, az online közösségi média, a tömegeket elérő infokommunikációs eszközök elterjedése és fejlődése emelhető ki. Mindez közvetlenül kapcsolódik a fiatalabb generációk kommunikációs jellemzőihez, akik jelentős arányban már ezekről a platformokról tájékozódnak, amelyeken egyre nehezebb a valós és valótlan információk közötti különbséget meghatározni.

Napjainkra az internet vált a legfontosabb tudásbázissá és a legfőbb hírforrássá, amellyel párhuzamosan a közösségi média felhasználóinak száma is folyamatosan emelkedik. A közösségi médiához kapcsolódó adatokat ismertető egyik forrás szerint 2020-hoz képest 2021 közepére több, mint 13%-al, 4,48 milliárd főre nőtt az aktív felhasználók száma. Mindez a Föld lakosságának 56.8%-át tette ki, amely arány az infokommunikáció iránt fogékonyabb generációk esetében még magasabbnak tekinthető. Érdekes adat, hogy a közösségi hálózatokat, webhelyeket, alkalmazásokat a felhasználók 99%-

³⁹ KELEMEN Roland: Radikalizálás, dezinformálás és tömegpszichózis modern köntösben: a hibrid konfliktus kibertérben, *Jog Állam Politika*, 2021/3. 76.o.

a mobileszközeiken keresztül érik el.⁴⁰ Mindez azonban kétélű fegyver, hiszen „az internetnek és a közösségi oldalaknak köszönhetően rendelkezésre álló információk könnyű hozzáférhetőségének egyik előnye, hogy fokozza a demokratikus folyamatokban való részvétel lehetőségét”⁴¹, amely mellett azonban sajátos veszélyként értelmezhető az online környezet biztosította befolyásolhatóság. Az információk gyorsabban érik el a címzettet és amíg évtizedekkel ezelőtt egy-egy valótlan hír annak terjedési üteme során is veszíthetett negatív befolyásoló hatásából, addig az internet, és a közösségi média világában a különböző platformokon megjelenő, hitelesnek vélt információk egymást erősítő, időben koncentrált hatást gyakorolnak.

Nem hagyhatók figyelmen kívül a dezinformáció megjelenésének és terjedésének ICT környezethez igazodó legújabb megoldásai sem. Fontos szerepet kapnak például a közösségi platformokon megjelenő dezinformációs célú blogok, elősegítve az összetettebb propaganda kampányok működését. Katie Langin az automatizált rendszerek (botok) szerepét emeli ki írásában, amelyek mellett azonban a legjelentősebb terjedést maguk az emberek okozzák, hiszen ők azok, akik döntésükkel megosztják az információkat és ezzel a továbbításban érintett láncszemmé válnak.⁴² Habár nem tartozik a dezinformáció szigorúan vett kategóriájába, de a hagyományosnak tekinthető szöveges és videó típusú üzenetek mellett sajátos megjelenési irányként értelmezhetőek például a

⁴⁰ DEAN, Brian: Social Network Usage & Growth Statistics: How Many People Use Social Media in 2022? Updated Oct. 10, 2021, (<https://backlinko.com/social-media-users>).

⁴¹ PAP: i. m. 2020.

⁴² Katie LANGIN: Fake news spreads faster than true news on Twitter—thanks to people, not bots, - Tweets containing falsehoods were 70% more likely to be retweeted than truthful tweets, *Science*, 8. March. 2018.

közösségi felületeken politikai színezettel rendelkező mémek.⁴³ Ki kell emelni továbbá a deepfake folyamatosan fejlődő, egyre professzionálisabb megoldásait.⁴⁴ Néhány évre visszavezethető megjelenése és fejlődése a technológiai környezet (azon belül is a filmipar megoldásai) révén gyorsult fel. Habár napjainkban elterjedten főként még csak a szórakoztatást biztosító változataival találkozhatunk, szinte megjósolhatatlanok a deepfake ártó szándékkal történő, célirányos felhasználásának társadalmi, politikai, és erkölcsi hatásai.

A terjedést segítő tényezők közé sorolhatjuk azokat a biztonságpolitikai eseményeket is, amelyek mentén egyre kifinomultabb megoldásokká fejlődhetek a kibertérben alkalmazható befolyásolási módszerek. Gyakran említett példái a választási kampányok, az orosz-ukrán konfliktus, de jelentőségét mégis egy másik, a biztonságot globális szinten befolyásoló esemény, a COVID-19 világjárvány mutatta meg. Utóbbi okai között kereshetők, hogy a társadalom tagjai a felmerülő kérdéseikre - gyakran az állami válaszok késlekedése, illetve bizonytalansága miatt - szinte azonnal a világhálón kerestek számukra hitelesnek tekinthető válaszokat.

A dezinformálás - hibrid hadviseléshez köthető - eseményeire számos nemzetközi példát láthatunk a kibertérben. Gondolhatunk a fegyveres konfliktusok légkörében zajló, polgári lakosságot megszólító befolyásolási kampányokra, az Iszlám Állam pszichológiai hadviseléshez kapcsolódó propagandatevékenységére, vagy akár az elmúlt években az európai és Észak-amerikai szintéren lezajlott jelentősebb biztonsági-társadalmi-politikai-gazdasági eseményekre. Kiemelhető a távoli földrajzi térségekből induló tömeges

⁴³ AL-RAWI, Ahmed: Political Memes and Fake News Discourses on Instagram, *Media and Communication*, 2021/ 1.

⁴⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=up2b1o19S78>.

méretű illegális migráció 2015-ös rendkívüli nagyságú hulláma is, amely során az információk befolyásoló hatásának és az infokommunikációs eszközök használatának kiemelt jelentősége volt. A migrációban érintett, többségében fiatalabb, mobilizációra képes generációk számára a közösségi felületeken elérhető információk húzó (pull) faktorként jelentek meg, segítségükkel támogató információkat kaphattak többek között a célterületről, az oda vezető út megválasztásáról. A közösségi oldalakon megjelenő információk közvetlenül befolyásolták a migrációs irányokat, az információk valóságtartalma miatt azonban számos félreértést, veszélyt jelentettek magukra az illegális migránsokra nézve is.⁴⁵ A közösségi felületeken megjelenő információk ellenőrzésének elmaradása akár súlyos, a biztonságot veszélyeztető folyamatokat is megindíthat, amelyre példa az izraeli védelmi miniszterhez tévesen kötött, 2016 végén a közösségi oldalon megjelent, Pakisztán által nem ellenőrzött és félreértelmezett nukleáris fenyegetést érintő álhír.⁴⁶ Mindezek éppen a közösségi felületek előnyeit, így többek között a gyors információmegosztást és terjedést, a határok nélküliséget, a névtelenséget, vagy akár a „hálózatosodás” révén a (cél)csoportok megszólításának képességét használják ki.

A kibertérben végzett manipulációs, dezinformációs kampányok résztvevőit tekintve megjelenhetnek mind az állami, mind egyéb, például magánvállalati szereplők. A témakörben 2021-ben publikált egyik releváns tanulmány megállapítja, hogy a tevékenység folyamatosan növekszik szerte a világon, és kutatásaik szerint 2020-ban 81 ország

⁴⁵ DOBÁK Imre: Tömeges migráció a mobilkommunikáció tükrében, *Szakmai Szemle* 2017/1. 106.o.

⁴⁶ <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/26/fake-news-story-prompts-pakistan-to-issue-nuclear-warning-to-israel>.

használta a közösségi médiát számítógépes propaganda és politikával kapcsolatos dezinformáció terjesztésére.⁴⁷ A pszichológiai műveletekre és az információk hadviselésre vonatkozó tényezők alapján egy háromszintű listát felállítva az első (nagy kapacitás - high cyber troops capacity) kategóriába a következő országokat sorolták: Ausztrália, Kína, Egyiptom, India, Irak, Irán, Izrael, Myanmar, Pakisztán, Fülöp-szigetek, Oroszország, Szaúd-Arábia, Ukrajna, Egyesült Arab Emírségek, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Venezuela, Vietnám.⁴⁸

A közösségi felületek használatának terjedésével párhuzamosan a valótlan hírek száma is arányaiban nő, egyre inkább előtérbe helyezve az „infodémia” jelenségét, amely fogalmát az ezredfordulót követően David J. Rothkopf alkotta meg az információ és az epidémia/pandémia szavak összevonásából. Mint Z. Karvalits L. tanulmányában leírja, Rothkopf az infodémiát „a félelemmel, spekulációval és pletykával kevert ténydarabkák korszerű információtechnológiának köszönhető szélesebb és további torzulásokat eredményező világméretű terjedéseként” határozta meg.⁴⁹ A Lloyds Register Foundation World Risk Poll adatai alapján is az internetezők számára a világon jelenleg a legnagyobb aggodalomra az álhírek adnak okot,⁵⁰ amelyek valós mennyiségét azonban lehetetlen pontosan meghatározni.

⁴⁷ BRADSHAW, Samantha - BAILEY, Hannah – HOWARD, Philpi N.: Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation, *Working Paper* 2021.1.

⁴⁸ BRADSHAW – BAILEY – HOWARD: i. m. 18.o.

⁴⁹ Z. KARVALICS László: Három nembéli infodémiákról, *Esszé*, 2020.04.07.

⁵⁰ The Lloyd’s Register Foundation World Risk Poll (<https://wrp.lrfoundation.org.uk/explore-the-poll/fake-news-is-the-number-one-worry-for-internet-users-worldwide/>).

Számos felmérés, közvéleménykutatás⁵¹ irányult ezek vizsgálatára, a jelenség valós mérete azonban ezekből nem ítélnél meg. Jól jelzi azonban az álhírek megerősödött szerepét, hogy a közösségi oldalak az elmúlt években rendkívüli mennyiségű álhírként azonosított⁵² hírt távolítottak el felületeikről.⁵³

5. A dezinformáció elleni lépések

A dezinformáció irányait tekintve a legjelentősebbeknek a társadalom széles rétegeit megcélzó gazdasági, politikai, társadalmi vonatkozású félrevezető híreket tekinthetjük. Ezek, amellet, hogy veszélyt jelenthetnek a közösség biztonságára, alááshatják a médiák hitelességébe vetett bizalmat is. Ennek megfelelően globális szinten előtérbe került az álhírek elleni küzdelem feladata és napjainkra számos lépés történt kiszűrésükre és az általuk jelentette káros hatások csökkentésére. Ebben küzdelemben számos - az egyén, az információk továbbításában érintett szolgáltatók, valamint az állami és nem állami, illetve nemzetközi szintű szereplőket lépésre készítő közös érdek - jelenik meg, hiszen:

- az egyének, közösségek döntéseik valamilyen irányú meghozatala érdekében szeretnék megismerni egy adott információ helyességét;

⁵¹ Lásd: Amy WATSON: Fake news in the U.S. - statistics & facts, Jun 16, 2021, Statistics & Facts about Fake News, Statista.

⁵² A dezinformáció témakörében 2021-ben készült tanulmány alapján a Facebook és a Twitter 2019 januárja és 2020 novembere több mint 317 000 fiókot és oldalt távolított el platformjaikról. Forrás: BRADSHAW – BAILEY – HOWARD: i. m.

⁵³ SHAH, Sabir: Interesting statistics about fake news on social media, The News, September 17, 2021, [Interesting statistics about fake news on social media \(thenews.com.pk\)](https://www.thenews.com.pk).

- az információtovábbításban érintett szereplők a hitelességüket és ezáltal akár piaci pozíciójukat kívánják megtartani;
- az állam és a nemzetközi szervezetek az emberek hiteles tájékoztatása, és befolyásmentes döntési lehetőségük, illetve a biztonság növelése érdekében kell, hogy az álhírek elleni összehangolt lépéseket tegyenek.

5.1. Egyedi és technológiai megoldási irányok

A társadalom oldaláról számos választ láthatunk, a tényellenőrzés, a hamis információk kiszűrése, valamint a különböző figyelemfelhívó kampányok terén. Ide sorolhatóak a különböző információk hitelességének ellenőrzését szolgáló technikák és weboldalak⁵⁴ (fact-checking), valamint olyan átfogó kutatások, útmutatók, amelyek feltárják többek között a digitális módszerek lehetséges használatát az álhírek tanulmányozására.⁵⁵ (Ilyen gyűjtőhelyként találkozhatunk az interneten a Rand Corporation adatbázisával⁵⁶, amely célja, hogy segítséget adjon az online dezinformáció terén elérhető megoldásokról. Részletesen ismertetett módszertanuk között olvashatjuk, hogy nem veszik figyelembe például „a profitorientált cégek által kifejlesztett termékeket, még akkor sem, ha ezeket az eszközöket ingyenesen biztosítják a

⁵⁴ <https://www.newsguardtech.com/>

⁵⁵ BOUNEGRU, Liliana – GRAY, Jonathan – VENTURINI, Tommaso – MAURI, Michele: *A Field Guide to "Fake News" and Other Information Disorders: A Collection of Recipes for Those Who Love to Cook with Digital Methods*, Amsterdam, Public Data Lab, 2018.

⁵⁶ <https://www.rand.org/research/projects/truth-decay/fighting-disinformation/search.html>.

nyilvánosság számára.”⁵⁷ Az ajánlott oldalak között található például olyan megoldást⁵⁸, amely az amerikai politikában megjelenő „kijelentések” pontosságára összpontosít, vagy akár a nem hiteles közösségi fiókok osztályozására szolgál.⁵⁹

Felértékelődnek az információk több forrásból történő megszerzésének és valóságtartalmuk ellenőrzésének feladatai, amely során szerepet kapnak a nyílt forrású információgyűjtés (OSINT⁶⁰) dinamikusan változó megoldásai. Az OSINT az internet világának köszönhetően jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben, különös tekintettel a közösségi felületekhez köthető információgyűjtés (SOCMINT⁶¹) és elemzés-értékelés terén.⁶² Példaként az ukrán konfliktushoz kapcsolódó egyik eseményről készült videófelvétel által hordozott információ további ellenőrzésének példáját szokták kiemelni⁶³, rávilágítva, hogy a nyíltan elérhető adatforrások, valamint az OSINT szabadon letölthető szoftveres eszközei széles körben lehetővé tették, hogy adott események feldolgozását szabadon bárki elvégezhesse.⁶⁴ Egyfajta korlátként a nyílt információk elérése mellett, a

⁵⁷ <https://www.rand.org/research/projects/truth-decay/fighting-disinformation/methodology.html>.

⁵⁸ Lásd: Factcheck.org.

⁵⁹ Lásd: Bot Sentinel, <https://botsentinel.com/stats/platform-stats>.

⁶⁰ Open Source Intelligence.

⁶¹ Social Media Intelligence.

⁶² DOBÁK Imre: OSINT – Gondolatok a kérdéskörhöz, Nemzetbiztonsági Szemle 2019/2. 83–93., doi: 10.32561/nisz.2019.2.7. 88, 90.o.

⁶³ WATERS, Nick: The Importance of OSINT: Misinformation and Verification of Conflict Media, (<https://www.bellingcat.com/resources/articles/2016/05/03/the-importance-of-osint-misinformation-and-verification-of-conflict-media/>)

⁶⁴ <https://www.datasciencecentral.com/profiles/blogs/exploring-the-vw-scandal-with-graph-analysis>.

jelentősebb képességű szoftverek fizetős változatai, valamint a szakmai hozzáértés jelenthet meg.

5.2. A szolgáltatói oldaláról jelentkező kezelési lehetőségek

A közösségi médiaplatformok „önszabályozó” tevékenységük keretében évek óta próbálják humán és technológiai megoldásokkal felvenni a dezinformáció elleni harcot. Általános kezelési lehetőségként az érintett fiókok törlését⁶⁵, azok megjelölését, figyelmeztető üzenetek elhelyezését, vagy akár a kérdéses hírek hátrébb sorolásának elemeit láthatjuk. Mindezt nehezíti a hírek tartalmának „megítélhetősége”, a szabad véleménynyilvánítás határainak „meghatározása”. Mint Koltay András megfogalmazza az internetszolgáltatók, keresőmotorok és közösségi média „tevékeny részesei a kommunikáció folyamatának, naponta döntéseket hoznak arról, hogy mi kerül felhasználók elé, és mi az, amit azok nem, vagy csak jelentős nehézségek árán érhetnek el.”⁶⁶ A Google és a Facebook példáját ismertetve jegyzi meg, hogy azon belső privát szabályozásoknak – amelyeket ezen szereplők a velük szerződésben állókkal szemben kötelezővé tettek – a „gyorsasága és hatékonysága jelentősen meghaladja bármely valódi (állami) jogrendszer hasonló paramétereit (sokévi pereskedés helyett egy pillanat alatt eltüntethető a nem kívánt tartalom), ugyanakkor a benne megszületett, a

⁶⁵ 2021, A Twitter 2160 olyan fiókot törölt, ami kínai propagandaüzeneteket közvetített arról, hogy hogyan bánik az állam az ujjurokkal (pozitív kép tükrözése magukról). 2021 januárjában Kína USA-ban lévő nagykövetségének fiókját fagyasztotta be, mert egy tweetben védelmükbe vették Peking bánásmódját az ujjurokkal szemben.

⁶⁶ KOLTAY András: Az internetes kapuőrök és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke – a sajtószabadság új alanyai, *Állam és Jogtudomány*, 2017/4. 130. o.

szólásszabadságot érintő döntések (egyes tartalmak levétele, mások „elrejtése”, megint mások exponálása a közönség felé) nem átláthatók, és mentesek minden jogállami anyagi jogi és eljárás garanciától.”⁶⁷

A vonatkozó nemzetközi szakirodalmakban általánosan felmerülő kérdés, hogy kinek a joga eldönteni egy adott hírről, hogy azok hitelesnek, valódiknak minősülnek-e, csak vélemények, vagy szándékosan terjesztett dezinformációk, vagy akár félreértelmezett részinformációból kiinduló téves tájékoztatások. Mindez politikai és társadalmi vitákat generálhat, hiszen a szolgáltatói oldalon történő „önszabályozásban” bizonyosan megjelennek a saját üzleti érdekek és értékek meghatározásának szempontjai is. Ezt támasztják alá a Facebook belső működéséhez kapcsolódó 2020. őszi Wall Street Journalnek történt kiszivárogtatás dokumentumai is. Ezek közül példaként emelhető ki, hogy a Facebook piaci jelenléte és profitja érdekében teljesítette a vietnámi Kommunista Párt követeléseit a kormányellenes másként gondolkodók véleményének cenzúrázásában.⁶⁸ Az állam és platformok közötti együttműködés azonban nélkülözhetetlen, hiszen a közösségi felületekről történő információk (és a dezinformációk) eltávolításának technikai lehetőségei a szolgáltatók kezében vannak.

A humán erőforrással végzett tényellenőrzés napjanakra már nem tudja követni a keletkező információk hatalmas tömegét, amelyre válaszul a mesterséges intelligencia szolgálatba állítását láthatjuk. Ezzel azonban bizonyos mértékig a technológiára bízzák az emberi gondolkodás eredményeként megjelenő információk és vélemények

⁶⁷ KOLTAY: i. m. 2017. 131. o.

⁶⁸ <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/25/mark-zuckerberg-facebook-whistleblower/>.

„cenzúrázásának” a jogát. A határok meghúzása rendkívül nehéz, a tájékoztatás szabadsága, és az adott közösség biztonságára valóban hatást gyakorló pl. szélsőséges, uszító információk széles skáláján. Itt érdemes megemlíteni a megoldások hatékonyságának bizonytalanságát is, amelyre jó példa a Facebook belső dokumentumainak kiszivárogtatása kapcsán megjelent AP News cikk⁶⁹, amely szerint korábban az Apple fenyegetőzött azzal, hogy kivonja alkalmazásboltjából a Facebookot és az Instagramot, mert a platformot a Közel-keleti szolgálólányok⁷⁰ kereskedelmének eszközeként használják. A Politico oldalán 2021 őszen közzétett írás⁷¹ is arra világít rá, hogy a technológiai óriáscég számos régióban nehezen tudja felvenni a harcot a gyűlöletbeszéd és a szélsőséges tartalmak ellen. Az okok között a nyelvi problémákat, valamint az alkalmazott algoritmusok nem megfelelő hatékonyságát emelik ki (2020 végén a Facebook például az arab gyűlöletkeltő tartalmaknak mindössze a 40 százalékát tudta azonosítani).

Más tanulmányok maguknak a tényellenőrzéseknek a hatékonyságát is vitatják, mondván nem a tényszerűség, hanem az információk által keltett érzelmek válnak fontossá, jelentősen befolyásolva cselekedeteinket.⁷² A káros tartalmak

⁶⁹ GAMBREL, Jon – GOMEZ, Jim: Apple once threatened Facebook ban over Mideast maid abuse, October 26, 2021, (<https://apnews.com/article/the-facebook-papers-maid-abuse-94909f43c725af09522704348e35bd25>).

⁷⁰ A cikkben „maid” illetve “khadima” kifejezések szerepelnek.

⁷¹ SCOTT, Marc: Facebook did little to moderate posts in the world’s most violent countries, *Politico*, 10/25/2021, (<https://www.politico.com/news/2021/10/25/facebook-moderate-posts-violent-countries-517050>).

⁷² CALVO, David – CHENG, Ricky – HELOU, Marc – KRATZ, Nyeli – LIDDY, Claire – McDONNELL, Jolie – SHIN, Tyler – TAAK, Jasneet – CRAWFORD, Jack – FURBISH, Meredith – Al HAJ, Marc – LUZUM, Nico – WEBB, Omar: Countering disinformation: improving the Alliance’s digital resilience, *NATO Review*, 12 August 2021.

platformokról történő eltávolítása, az információ kiigazítása már nem éri el a kellő hatást, gyakran túl későn történik, és mindez „a legrosszabb esetben a cenzúra vádjához, valamint a később hitelesnek vagy nyilvános vitára érdemesnek bizonyult információk vagy vélemények eltávolításához vezethet.”⁷³ A témakörben 2021-ben megjelent, a NATO Review-ban publikált kutatás⁷⁴ az álhírek elleni küzdelem során a

- az információk szűrése, ellenőrzése során a mesterséges intelligencia alkalmazását;
- a valóságtartalom helyett az érzelmekre való hatás vizsgálatát;
- az információk törlése helyett a terjedés lassítását javasolja, lényegében időt adva a hír mélyebb megítélésére egy újabb megosztás előtt.

6. Az állami és nemzetközi szintű lépések

A dezinformáció jogszabályokkal történő kezelési megoldásait tekintve a jogrendszerek előtt eddig sem voltak ismeretlenek Európában pl. a „rémhírterjesztést” tiltó nemzeti szintű jogszabályok, és számos ország esetében láthatjuk az „álhírek” jogszabályokkal (alapvetően büntetőjogi szabályozásokkal⁷⁵) történő kezelésének kísérleteit. Nem ismeretlen a büntetőjogi

⁷³ CALVO at al: i. m.

⁷⁴ CALVO at al: i. m.

⁷⁵ Magyarországon a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban Btk.) Btk. 337. § foglalkozik a rémhírterjesztéssel – A témakörben lásd: MONORI Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel I. – Az álhír mint bűncselekmény, 2021. január 28., MTMI (nmhh.hu), valamint MONORI Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel II. – A rémhírterjesztés bűncselekményének elemei 2021. június 3., Médiatudományi Intézet, MTMI (nmhh.hu).

megközelítés a világ másik felén sem, amelyre példaként a 2018. elején Malajziában kiadott az álhírek terjesztéséhez kapcsolódó új büntetőjogi szabályozás említhető, amely 6 évig terjedő börtönnel és pénzbüntetéssel sújthatja, ha valaki álhíreket rosszindulatúan többek között létrehoz, közzétesz, terjeszt.⁷⁶ Pap János Tamás ismerteti részletesen tanulmányában a jogszabályi kezelésre tett nemzetközi kísérleteket, kiemelve az Egyesült Államok mellett több európai ország, így Franciaország, Németország és Nagy Britannia⁷⁷ példáját, míg Nádori Péter az amerikai Poynter Institute összesítése alapján emeli ki, hogy 2018 októberéig „harmincöt különböző ország kormányzata, illetve parlamentje lépett”⁷⁸ az álhírek elleni küzdelemben.

Az EU szintjén a dezinformáció elleni küzdelem 2015-ig nyúlik vissza, ekkor került létrehozásra az Európai Külügyi Szolgálat keretében a stratégia kommunikációval foglalkozó az ún. StratCom részleg, amely kezdeti East StratCom Task Force⁷⁹ nevű munkacsoportja később (2017) két további, a déli szomszédsággal, és a Nyugat-Balkánnal foglalkozó munkacsoporttal bővült. Azt ezt követő dezinformáció elleni küzdelem lépéseiből⁸⁰ vázlatosan kiemelve:

- az Európai Bizottság 2018-ban adta ki közleményét „Európai megközelítés az online félretájékoztatás

⁷⁶ SAMET, Oren: Southeast Asia’s Troubling New Fight Against ‘Fake News’, *World Politics Review*, Wednesday, April 25, 2018.

⁷⁷ i.m. PAP, 2020.

⁷⁸ NÁDORI Péter: Mit Kezdhethet a jog az álhírekkel?, Goethe-Institut Ungarn, 2019. jún.

⁷⁹ Feladata Oroszország folyamatos dezinformációs kampányainak kezelése. Lásd: Európai Bizottság 2018. dok. EUR-Lex - 52018DC0236 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

⁸⁰ A EU szintjén tett dezinformáció elleni lépéseket részleteiben lásd: Különjelentés: Európai Számvevőszék, HU 2021, 09.

kezelésére” címmel, megfogalmazva a dezinformáció jelentette kihívást és irányokat megjelölve annak kezelésére. Ezek között jelentek meg az átláthatóbb online ökoszisztéma, az online platformok felelősségteljes működése, a dezinformációval szembeni lépések fokozása (pl. hatékony és nyomon követhető önszabályozás), a közös, összehangolt válaszlépések megerősítése, új technológiák (mesterséges intelligencia) rendszerbe állítása, valamint az oktatás és a médiaműveltség területének előmozdítása, a társadalom tagjai dezinformációkkal szembeni ellenálló képességének („reziliencia”) javítása.

- 2018 októberében hozták létre az online platformokkal, illetve más szakmai szervezetekkel való dezinformáció témáját érintő együttműködést (Gyakorlati Kódex), amelynek jelenleg tizenhat önkéntes aláírója van. Ezek között jelennek meg a Facebook, a Google, a Twitter, a Mozilla, valamint a TikTok is.⁸¹

- a Bizottság 2018 végén adta ki a dezinformáció elleni cselekvési tervét, négy pillér (intézményi képességek javítása. koordinált és együttes válaszlépések, magánszektor bevonása, tudatosítás és reziliencia javítás) mentén, tíz konkrét intézkedést meghatározva.

- a COVID-19 világvárossal kapcsolatos dezinformáció elleni fellépése mentén találkozhatunk „a társadalmak, a polgárok és a szabadságjogok hibrid fenyegetésekkel – többek között a félretájékoztatással

⁸¹ Különjelentés: Európai Számvevőszék, HU 2021, 09. 59.o.

és a dezinformációval – szembeni”⁸² védelmet érintő stratégiai célokkal.

- a Bizottság 2020. végén terjesztette elő az európai demokráciáról szóló cselekvési tervet⁸³ a dezinformáció elleni küzdelem megerősítésére, kitérve a az online platformok kötelezettségeinek és elszámoltathatóságának kérdéskörére is.

Az EU szintjén fontos szerep hárul a stratégiai kommunikáció területére a félretájékoztatás kezeléséhez kapcsolódóan a stratégiai kommunikációs válaszok és egyéb megoldások kidolgozásában. Kiemelésre érdemes az EUvsDisinfo kezdeményezés, amely a StratCom munkacsoport dezinformáció elleni küzdelmének egyik eredménye, eszköze. Kereshető adatbázisa 2021. január közepén több mint 13 ezer dezinformációs esetet tartalmazott.⁸⁴

7. Zárógondolatok

Mind a dezinformáció, mind az elleni folytatott küzdelem napjainkban folyamatos átalakuláson megy keresztül. Rendkívül összetett, multidiszciplináris jelenségről beszélhetünk, amely során az alapvető emberi tulajdonságokra alapozva, azonban már a 21. század információs társadalmának eszközeire és lehetőségeire építve kívánja a dezinformáció létrehozója, terjesztője céljait elérni. A korábban a katonai

⁸² Küzdelem a dezinformáció ellen – a Covid19-járvánnyal kapcsolatos hivatalos információforrások - Consilium (europa.eu) - <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/coronavirus/fighting-disinformation/>.

⁸³ Európai Bizottság Közleménye, 2020.12.3. COM(2020) 790 final.

⁸⁴ <https://euvsdisinfo.eu/>.

gondolkodásban alkalmazott „dezinformáció” a kibertérnek köszönhetően napjainkra már kiszabadult a palackból, és a hibrid hadviseléshez kapcsolódva a befolyásolás iránya a civil társadalom felé fordult.

Az államok és nemzetközi szereplők felismerték, hogy a dezinformációk határokon átnyúló terjedésével egyedül nem képesek felvenni a harcot. Fontossá vált a közös gondolkodás, az információk létrehozásában, továbbításában érintett globális platformok bevonása, az előremutató közös stratégiák megfogalmazása, vagy akár a nemzetközi jogi válaszok lehetőségének keresése. Mindezek egymagukban azonban - a jelenség sajátosságaiból adódóan - nem lehetnek alkalmasak a dezinformáció megakadályozására. Amíg az információk tömeges mennyiségének kérdéseire a mesterséges intelligencia adhat választ, a valós és valótlan között a helyes döntés megállapítása, a platformok szerepe, a véleménynyilvánítás és információtovábbítás szabadsága minden bizonnyal továbbra is társadalmi és szakmai vitákat generál.

A dezinformációk megjelenési formái rendkívül dinamikusán alkalmazkodnak a változó ICT környezethez, ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy azok terjedésében mégis maguk az információk felhasználói töltik be a legfontosabb szerepet megosztásaikkal, az online médiába vetett felhasználói bizalmukkal és azzal, hogy ezen platformokat tekintik az információk elérése elsődleges forrásának. Ebben a tekintetben a terjedést rendkívül módon segíti, hogy a közösségi média alkalmazása alacsony forrásigénnyel olyan széles „célközönség” elérését biztosítja a hibrid hadviselés sajátos szereplői számára, amely ezen platformok nélkül lehetetlen lenne.⁸⁵

⁸⁵ BROWN: i. m. 66.o.

A hamis hírek növekvő szerepével párhuzamosan egyre fontosabbá válik a társadalom tudatosságának és ellenállóképességének a növelése, az online felületeken megjelenő tartalmakkal szembeni kritikai gondolkodás (már gyermekkortól történő) fejlesztése. A dezinformáció jelenségének vizsgálata, és az ellene folytatandó küzdelem ugyanakkor új megközelítést igényel az online térrel foglalkozó infokommunikációs, jogi, vagy akár a hadtudományi területek irányából is. A jelenség komplexitásából adódóan egyre fontosabb szerep hárul a kutatói szférára, kiemelve a biztonsági és technológiai környezethez igazodó vizsgálatokat, a dezinformáció mértékének, az alkalmazott technikáknak és technológia megoldásoknak a vizsgálatát. Habár számos irányt láthatunk az online közösségi felületeken megjelenő dezinformációk kezelési megoldásaira, a kérdés a biztonság oldaláról továbbra is megoldásra vár: Hogyan lehet védekezni az egyik oldalról az ellenséges szándékú dezinformációk ellen, ugyanakkor a demokratikus értékrendhez igazodva megtartani a véleménynyilvánítás szabadságát.

MŰHELY

Veprík Zita

Az államhatár rendjének védelme kontra kulturált, gyors határforgalom-ellenőrzés

1. Bevezetés

A rendészeti szervek olyan feladatokkal rendelkeznek, melyek jog- és szakszerű végrehajtása nélkül, az állam, a társadalom, a gazdaság nem működhet megfelelően. Ezeknek a szervezeteknek az állományát jelentős hatáskörök illetik meg, emellett pedig magasszintű felelősséggel tartoznak szolgálatuk teljesítése során.

Magyarország teljes jogú schengeni tagállam, mely nemcsak fontos jogosultságokat jelent az államnak és az állampolgároknak egyaránt, hanem szigorú kötelezettségeket is ró az állami szervekre. Kiemelendő a schengeni külső határszakaszon határforgalom-ellenőrzésben résztvevő szervezetek, személyek feladatai, melyek szakszerű ellátásához magasszintű, szerteágazó ismeretek, rendkívüli munkabírás és erős hivatástudat szükséges. A határforgalom-ellenőrzésben résztvevő rendőröknek tevékenységük során szigorú szabályokat kell követniük, az esetleges hibázásuk, vagy szándékos mulasztásuk, mellyel könnyen akár katonai bűncselekményt is megvalósíthatnak, súlyos büntetéssel is járhat. Ennek egyik speciális oka, hogy az államhatár rendjének védelme fontos, kiemelt jogi védelmet élvez. Az ezt veszélyeztető cselekmények jelentős társadalmi veszélyt hordoznak magukban, így ellenük szigorú fellépés szükséges a nemzetközi kötelezettségvállalás megfelelő teljesítése érdekében mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó megítélése szerint is.

A társadalomra veszélyesség a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) bűncselekményi fogalmának talán legtöbbet vitatott fogalmi eleme.¹ Ennek vizsgálata különösen fontos a rendészeti szervek állománya által szolgálatban elkövetett bűncselekmények esetében, hiszen ezekben az esetekben a bűncselekmény alanya egy olyan személy, akinek épp a társadalom védelmezése a feladata.²

Jelen tanulmányomban azt mutatom be, hogy a határforgalom-ellenőrzésben résztvevők feladata, felelőssége mellett milyen szigorú, egyben változó követelményeknek kell megfelelniük, milyen büntetőjogi felelősség terhelheti a szabályokat akár gondatlanul megszegőket.

2. A határforgalom-ellenőrzési kötelezettség a schengeni külső határon

A rendőrség, - ezen belül pedig a határforgalom-ellenőrzést végzők - tevékenységének, feladatainak elemzésekor Magyarország Alaptörvényéből kell kiindulni, melynek 46. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”³ Érdemes elgondolkodni, hogy a

¹ KÓHALMI László: Nekrológ a társadalomra veszélyességről. Rendészeti Szemle 2007.7–8. 145–158.o.

² FINSZTER Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Budapest RTF 2008. 167. o.

³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (1) bekezdés. Forrás: http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968 (letöltve: 2022. január 12.).

határellenőrzés deklarálása az Alaptörvényben kiemelendő-e. A közrendnek és a közbiztonságnak ugyanis mint általános rendészeti funkcióknak magukba kell foglalniuk az államhatár rendjének védelmét is. Erre tekintettel Hautzinger Zoltán megállapítja, hogy az alkotmánytörvényben való külön kiemelést semmiképpen nem logikai, hanem más, leginkább a nemzetközi jog területéhez kapcsolódó elvárások indokolják. Magyarország Európai uniós tagsága és a schengeni térséghez való csatlakozása miatt a határellenőrzés ugyanis már nem kizárólag hazánk szuverenitásához kapcsolódik, hanem az Európai Unió (a továbbiakban: EU), illetve a schengeni tagállamok közös érdekéhez, biztonsági igényeihez is. Tekintettel arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex⁴ expressis verbis meghatározza, hogy a tagállamoknak nemzeti jogszabályban ki kell jelölniük a határellenőrzési feladatokért felelős nemzeti szolgálatot. A magyar jogalkotó ennek megfelelően a jogszabályi hierarchia csúcsán lévő Alaptörvényben deklarálta, hogy a rendőrség feladata az államhatár rendjének védelme, amely a gyakorlatban megfelel a Schengeni határellenőrzési kódexben rögzített határellenőrzési feladatok ellátásával.⁵

Magyarország 2007. december 21-től a schengeni térség teljes jogú tagja, aminek eredményeként szárazföldi schengeni belső

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0399-20190611> (egységes szerkezetbe foglalt szöveg: 2019.06.11).

⁵ HAUTZINGER Zoltán: Epilógus – A határellenőrzés deklarálása az alkotmányban In: HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról*, Pécs, 2007, 236-237. o.

határain megszűnt a határellenőrzés.⁶ A légi határellenőrzésnél, a belső légi járatok határforgalom-ellenőrzésének megszüntetésére pedig 2008. március 29-én került sor. A határrendészeti rendszer a schengeni külső határokon magában foglalja a határőrizetet és a határforgalomellenőrzést, a határrend fenntartását a mélységi ellenőrzést, az idegenrendészeti intézkedéseket és eljárásokat, valamint a szakmai irányítást és felügyeletet.⁷ A határrendészeti feladatokat szerb, román és ukrán viszonylatban a határrendészeti kirendeltségek látják el, míg horvát viszonylatban ez a határmenti rendőrkapitányságok feladat- és hatáskörét képezi.

A biztonság az utóbbi időben minden szinten (egyéni, nemzeti, nemzetközi, globális) egyre fontosabbá vált⁸, amellyel együtt járt a rendészeti szervek, így a határforgalom-ellenőrzést végzők tevékenységének felértékelődése. Egy országnak kiemelt célja, hogy kizárólag olyan személyek beutazását engedélyezze területére, akik nem veszélyeztetik a közrendet és a közbiztonságot, a lakosság szubjektív biztonságérzetét.⁹ Meg kell jegyezni, hogy teljes jogú schengeni tagállamként a hazai rendészeti szervek feladatellátásának színvonala nemcsak Magyarország, hanem az egész schengeni térség biztonságát jelentősen befolyásolja.

⁶ 2007/801/EK tanácsi határozat.

⁷ VARGA János: A határrendészeti kirendeltség szervezeti rendszerének sajátosságai és vezetésének aktuális kérdései, *Hadtudományi Szemle*, 2017/1. 511. o

⁸ VIDA Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei (A biztonsági tanulmányok új korszaka), *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2018/1. 89. o.

⁹ BALLA József: Határforgalom ellenőrzési technológia kontra közokirathamisítás, *Határrendészeti Tanulmányok*, 2019/1. 6-7. o.

3. A rendőrök katonai büntetőjogi felelőssége

Indokolt, hogy a rendészeti szervek állománya által elkövetett bűncselekményekre és az azokkal összefüggésben indult büntetőeljárásra sajátos, a különleges jogi helyzetet, speciális feladatokat, hatásköröket is figyelembe vevő szabályok vonatkozzanak. A tágabb értelemben vett katonai büntetőjog tartalmazza ezeket a rendelkezéseket, mely sajátos szabályrendszerként értelmezendő. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 127. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a büntetőtörvény alkalmazásában „*katoná a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja.*” A Btk. kiterjesztően katonának tekinti tehát más, katonai karakterű szervezetek tagjait is, akik számára a szolgálati rend fenntartása, az utasítások végrehajtása alapkövetelmény. A szolgálati helyen, vagy azzal összefüggésben megvalósított bűncselekmények tárgyi súlya tehát olyan katonailag hierarchizált szervezeteknél is megjelenik, ahol a szolgálati rend és fegyelem fenntartása, a szolgálati feladatok eredményes teljesítése követelmény.¹⁰ Ki kell emelni, hogy a hatályos jogszabályok alapján a Nemzeti Adó és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) azonban nem tartozik a rendvédelmi szervek közé annak ellenére, hogy rendvédelmi feladatokat ellátó fegyveres szerv. A NAV

¹⁰ BÖGÖLY Gyula: A katonai büntetőeljárás hatálya Rákóczitól napjainkig. In: BÖGÖLY Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentenáriuma*, Pécs, Kódex Nyomda Kft., 2007. 31. o.

hivatásos állományú tagjai nem minősülnek katonának és nem tartoznak a katonai büntetőeljárás hatálya alá sem.

Az általános, valamennyi természetes személyre hatályos rendelkezések mellett a katonákra a katonai életviszonyokat behatároló sajátos normák is vonatkoznak.¹¹ Azaz a katonák nemcsak az állampolgári, hanem a katonai fegyelem hatálya alá is tartoznak,¹² ennek megfelelően velük szemben az átlagosnál nagyobb elvárások érvényesülnek, hiszen az általuk teljesítendő feladatok szakszerű végrehajtása szigorú magatartási szabályok betartását követeli meg. A katonai bűncselekmények száma ugyan fokozatosan csökken, de jelentőségüket mutatja, hogy évente több száz ilyen eljárás folyik országosan.¹³ A hazai állam- és jogtudományi kutatások nem elismert és bevett tárgyköre a tág értelemben vett katonai jog, ezen belül pedig a katonai büntetőjog. Sőt, inkább azt mondhatjuk, hogy a hazai jogélet perifériájára kerültek az elmúlt évszázadok során. A biztonsági környezet rendkívüli változásai azonban napjainkra egyértelművé tette, hogy a fegyveres védelmi képességek szabályozása aktuális témakör.¹⁴

Előfordulnak olyan, a katonák által elkövetett magatartások, melyet a törvény büntetni rendel annak ellenére, hogy ugyanez a cselekmény a polgári életben nem eredményez

¹¹ HAUZINGER Zoltán: A katonai büntetőjog fogalma és forrásai, *Hadtudomány* 2008/elektronikus szám, 3. o.

¹² HABONY János: Büntető jogszabályok kézikönyve, In: *Tisztek Könyvtára*, Budapest, Zrínyi Katonai Kiadó. 1980, 9. o.

¹³ GÁRDONYI Gergely: A kriminalisztika szerepe a katonai bűncselekmények nyomozásában, *Katonai és Hadijogi Szemle*, 2021/2. 51. o.

¹⁴ CSIHA Gábor – FARKAS Ádám: Sorsformáló katonajogászok nyomdokaiban.... *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/1. 51. o.

büntetőjogi felelősségre vonást.¹⁵ Ennek megfelelően már pl. egy olyan fegyelmezetlenség, amikor a katona a kapott utasítást szándékosan, vagy gondatlanságból nem hajtja végre, már bűncselekménynek minősülhet. Azaz a katonáknak az ilyen magatartása már akkora veszélyt jelent a társadalomra, hogy az elkövető büntetőjogi felelősséggel tartozik. Amennyiben a szabályszegés kisebb súlyú, a társadalomra és a szolgálati fegyelemre való veszélyesség minimális, elegendő fegyelmi jogkörben elbírálni a cselekményt. Minden esetben fegyelemben kell venni a megszegett utasításnak a célját, mely alapvetően a társadalom védelmét szolgálja. A szolgálati fegyelemhez fűződő érdeket és a szabályszegés elbírálásakor a lehetséges biztonsági kockázatait, a társadalomra veszélyességét egyaránt mérlegelni kell. A Btk. rendelkezéseit alapul véve a jogsértést észlelő parancsnok, az eljáró ügyészség és bíróság feladata annak megítélése, hogy az egyes szabályszegés társadalomra való veszélyessége eléri-e azt a szintet, hogy a büntetőjogi felelősségrevonás indokolt legyen, továbbá merül-e fel olyan minősítő körülmény, ami súlyosabb büntetés kiszabását vonja maga után.

A Btk. 4. § (1) bekezdés alapján „*bűncselekmény az a szándékosan vagy - ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli.*”¹⁶ A jogalkotó a katonai bűncselekmények közé sorolt kötelességszegés szolgálatban¹⁷ törvényi tényállás megalkotásával védi az államnak és a társadalomnak a szolgálati fegyelem betartásához fűződő érdekét és rendeli

¹⁵ KORDA György: *A katonai és a honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1988, 7. o

¹⁶ Btk 4.§ (1).

¹⁷ Btk 438. §.

büntetni ennek megszegőit. A Btk. indoklása szerint a bűncselekmény közvetlen jogi tárgya az ör-, ügyeleti, vagy egyéb készenléti szolgálatok meghatározott módon való teljesítése, továbbá a katonai életviszonyok között elengedhetetlen szolgálati rend és fegyelem biztosítása. A megfelelő szolgálati rend és fegyelem nélkül a rendvédelmi szervek, így a rendőrség nem tudja ellátni a feladatát.

A határforgalom-ellenőrzésben szolgálatot teljesítők által leggyakrabban elkövetett katonai bűncselekmény a kötelességszegés szolgálatban bűncselekmény, melyet a Btk. Különös Része a következőképpen határoz meg:

438. § (1) Aki ör-, ügyeleti vagy egyéb készenléti szolgálatban - az adott szolgálatra vonatkozó szolgálati intézkedés rendelkezéseit megszegve - elalszik, vagy a szolgálat ideje alatt szeszes italt, illetve kábítószer vagy kábítószernek nem minősülő kábító hatású anyagot vagy szert fogyaszt, rendeltetési helyét elhagyja, vagy a szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezést más módon súlyosan megszegi, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Ha a bűncselekmény a szolgálatra jelentős hátrány veszélyével jár, a büntetés büntett miatt

a) az (1) bekezdésben meghatározott esetben három évig,

b) háború idején vagy megelőző védelmi helyzetben egy évtől öt évig

terjedő szabadságvesztés.

(3) A büntetés büntett miatt öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt harc helyzetben, illetve külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység vagy békefenntartás során követik el, és abból különösen nagy hátrány származik.

(4) Aki a bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt a (2) bekezdésben meghatározott esetben az ott tett megkülönböztetés szerint elzárással, illetve egy évig terjedő szabadságvesztéssel, a (3) bekezdés esetén három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Ez a bűncselekmény szándékosan illetve minősített esete akár gondatlanul is elkövethető. A jogalkotó a tényállás megalkotásakor néhány jellemző elkövetési formát felsorol, így nevesíti az elalvást, a kábítószer- és szeszital fogyasztást, valamint a rendeltetési hely elhagyását. Ezeknek a magatartásoknak a jogi megítélése viszonylag egyszerű. A rendészeti szervek munkája azonban rendkívül összetett, így természetesen a törvényi tényállásban nem sorolható fel minden elkövetési magatartás. A jogalkotó a tényállás utolsó fordulatában a jogalkalmazóra, a katonai bíróságokra bízta a konkrét szabályszegés társadalomra való veszélyességének megítélését, ezáltal széles mozgásteret biztosít a bűncselekmények megállapítására. A szabályozás alapján vétségnek kell tekinteni azt is, ha a katona a szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezést más módon szándékosan súlyosan megszegi. Már a „szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezés” is viszonylag tág fogalom, hiszen ez nemcsak törvényben, vagy más jogszabályban foglalt rendelkezés lehet, hanem akár a parancsnok által szóban adott utasítás is. Ennek ellenére az egyes ügyekben a történeti tényállásnak ez is viszonylag egyértelműen tisztázható eleme kell, hogy legyen. A „súlyosan” szóval azonban már belekerült bizonyos szubjektivitás az adott cselekmény társadalomra való veszélyességének megítélésébe. Ez a szubjektivitás a bűncselekmény minősített esetének vizsgálatakor csak tovább erősödik. Büntetté minősül a cselekmény, amennyiben az a szolgálatra jelentős hátrány veszélyével jár.

A katonai bírói gyakorlat szerint a szolgálatban kötelességszegés a kötelesség más módon súlyos megszegésével megvalósult fordulata akkor állapítható meg, ha a kötelességszegés - annak mibenléte, jellege miatt - eléri azt a szintű mulasztást, amelyet a nevesített három elkövetési fordulat tartalmaz. „A más módon súlyosan megszegés” megállapításánál vizsgálni kell az elkövető feladatát, a szolgálati kötelezettségét, az előírások megszegésének mibenlétét, valamint azt, hogy ez a katonai érdekek szempontjából mennyire volt jelentős, továbbá a szolgálati előírások megszegése miben nyilvánult meg.¹⁸ A „jelentős hátrány” megítélését nem lehet objektíven megfogalmazni, különösen úgy nem, ha ennek a hátránynak nem is szükséges bekövetkezni, elegendő az is, ha már ennek csak a veszélye is fennáll. Ebben az esetben már a gondatlanul elkövetett cselekmény is vétséggé válik. A katonai ítélkezés körében kialakult töretlen bírói gyakorlat szerint pedig a szolgálatra jelentős a hátrány, ha az a cél, amelynek érdekében az adott szolgálati formát létrehozták, vagy a konkrét szolgálatot megszervezték, megghiúsult. A büntetőjogi felelősség tekintetében szükségeszerű vizsgálni, hogy a szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezések megszegése és a jelentős hátrány létrejötte között van-e ok-okozati összefüggés. E nélkül nem lehet állást foglalni a büntetőjogi felelősség kérdésében.¹⁹ Így a határforgalom-ellenőrzési feladatokat ellátó határrendész amennyiben az úti okmányt és a határregisztrációs nyilvántartást nem a tőle elvárható körütekintéssel vizsgálja meg, emiatt nem fedi fel, hogy a belépésre jelentkező utast a schengeni térségbe történt korábbi beléptetését követően nem léptették ki, mely körülmény a tartózkodási idő alaposabb

¹⁸ BH 2017. 112.

¹⁹ BH 2014. 363.

ellenőrzése céljából elkülönített ellenőrzést indokolt volna, és az országba belépteti, az a bírói gyakorlat szerint megvalósítja a szolgálatra jelentős hátrány okozását.²⁰

Az egyes elkövetési magatartások büntetőjogi megítélésénél a szubjektív elemek értékelésével különösen nagy szerepet kapnak az ügyészek, az eljáró bíróságok. Ez az eljárási rend egy statikus világban jól és igazságosan működhet, azonban nem ilyen világot élünk. A rendészeti szerveknek gyakran egyik percről a másikra kell feladatukon, a „szolgálat ellátására vonatkozó rendelkezésen” változtatni.

4. A határforgalom-ellenőrzést végrehajtók feladata, felelőssége

Az általánosságban felvázolt helyzetek a gyakorlatban a rendőrség határrendészeti, azon belül pedig a határforgalom-ellenőrzési tevékenységében markánsan megjelennek, melynek alapvető oka, hogy biztonságpolitikai és gazdasági érdekeknek kell egyszerre megfelelni az itt szolgálatot teljesítőknek. Az államhatár rendjének szabályszerű, szakszerű védelme pedig stratégiai fontosságú az ország szempontjából.

A rendőrség Alaptörvényben meghatározott kötelezettségeit, így az államhatár rendjének védelmét a rendőrségi törvény²¹ tovább pontosítja és kiemeli feladatként a határforgalom ellenőrzését. A határforgalom-ellenőrzése során a rendőr kötelezettsége a határátlépés európai uniós, valamint hazai jogszabályokban meghatározott feltételeit ellenőrizni, az államhatár átlépésére jelentkező személyek személyazonosságát megállapítani, úti okmányát ellenőrizni, a személy tárgyait és járművét átvizsgálni és az ellenőrzés

²⁰ Lásd pl. Kb. 15/2020/8.

²¹ *A rendőrségről szóló* 1994. évi XXXIV. törvény 1. §.

eredményének függvényében dönteni az átlépés engedélyezéséről, vagy megtagadásáról.²² A határforgalom ellenőrzés legfőbb európai uniós jogforrásának a Schengeni határellenőrzési kódex tekinthető, amely mind a beutazási feltételek tekintetében, mind a határellenőrzés végrehajtására kötelező előírásokat tartalmaz valamennyi tagállamra. Az ellenőrzés a határátlépésre jelentkező személyeken túl a birtokukban lévő szállítóeszközökre és tárgyakra is kiterjedhet.

Ki kell még emelni a rendőrség szolgálati szabályzatát, melynek 46. pontja a határforgalom ellenőrzés részfeladatait határozza meg,²³ továbbá a rendőrség Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatát,²⁴ amely részletesen szabályozza a rendőrök határforgalom-ellenőrzésben végrehajtandó feladatait.

A határforgalom-ellenőrzést végző állománynak mindig is egyik alapvető feladata volt az átlépésre jelentkező utasok és járműveik adattárakban történő ellenőrzése. Ezt már a számítógépek rendszeresítése előtt papíralapú nyilvántartásokat lapozgatva is végrehajtották. Mára viszont a technikai fejlődésnek köszönhetően az útlevélezékek egyetlen kattintással tucatnyi hazai és nemzetközi adatbázisban végre tudják hajtani az ellenőrzést. Ennek célja, hogy kiszűrjék azokat az utasokat, akik veszélyt jelentenek a schengeni térség közrendjére, közbiztonságára, elfogják a körözött személyeket, lefoglalják a körözött tárgyakat, visszairányítsák azokat a személyeket, akikkel szemben beutazási és tartózkodási tilalom van elrendelve. További célja az adattári ellenőrzésnek, hogy leplezett módon megfigyeljék és dokumentálják a tagállamok

²² *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35/A.§.*

²³ *A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet.*

²⁴ *A Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról szóló 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás.*

által gyanúsnak tartott személyek és járművek mozgását. Az ellenőrzött harmadik országbeli állampolgárok adatait a rendőrség 5 évig tárolja.²⁵ A biometrikus okmányok elterjedésével a személyazonosítás végrehajtását is támogatja az adattári ellenőrzés, hiszen a rendőrök végrehajtják az útiokmányban integrált chipek eredetiségének ellenőrzését, illetve vízummal utazó harmadik országbeli állampolgár esetében ujjnyomat levételével.

Az utasok adattári ellenőrzésének végrehajtása rendkívül fontos nem csak hazánk, hanem az egész schengeni térség közrendjének és közbiztonságának szempontjából. Egy gyakorlati probléma azonban mégis felmerül az adattári ellenőrzésekkel kapcsolatban: a technikai fejlesztések ellenére is időigényes. Természetesen nem arra kell gondolni, hogy órákat vesz igénybe, de ha csak 1-2 percig is tart, az már nagy torlódásokat eredményez azokon a határátkelőhelyeken, ahol több mint 30-40 000 ember jelentkezik átlépésre egy-egy nagy forgalmú napon. Éppen ezért a többi európai országhoz hasonlóan a 2000-es évek elejétől Magyarországon a totális (mindenkire azonos szigorral kiterjedő) ellenőrzést elhagyva szelektíven és differenciáltan igyekeztek az utasok adattári ellenőrzését végrehajtani. Kockázati profilokat állítottak fel, amelyek alapján az útlevelező mérlegelésére volt bízva, hogy mely utasok esetében hajtja végre az adattári ellenőrzést és mely esetekben tekint el ettől. A rendszer – bár sok kockázatot rejtett magában – hatékonyan, kiegyensúlyozva szolgálta a globalizációs folyamatokat és a megnövekedett számú utasok ellenőrzését.

A 2010-es évek közepétől azonban teljesen megváltozott a helyzet, melynek oka a terrorveszély erősödése, az illegális migráció és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények

²⁵ Rtv 91/L. §.

számának soha nem látott mértékű növekedése volt. Az EU jogalkotói felismerték, hogy a terrorfenyegetettség nem elsősorban az illegális bevándorlókhoz, hanem a már 2-3. generációs illegális vagy legális bevándorlókhoz köthető, akik már EU állampolgárként születtek. A probléma megoldása érdekében 2017. március 15. napján az Európai Parlament és Tanács a Schengen Kódex módosításával²⁶ bevezette a szisztematikus ellenőrzést, és ezáltal szigorította a külső határokon végzett ellenőrzést. A szisztematikus ellenőrzés célját a jogszabály preambuluma a következőképp fogalmazza meg: „Az ilyen ellenőrzések egyik célja a tagállamok belső biztonságát és közrendjét érintő fenyegetések megelőzése, függetlenül azok eredetétől, ideértve azt is, amikor a fenyegetés uniós polgártól származik”. Ennek hatására ma már minden schengeni külső határokat átlépő utas adatait ellenőrizni kell a Schengen Kódexben meghatározott adatbázisokban. A korábbiakban ezt csak harmadik országos állampolgárok esetében kellett végrehajtani. Az európai uniós tagországok állampolgárainak, valamint családtagjaiknak elegendő volt az okmányaikat bemutatni. A szigorítás indokaként az (EU) 2017/458 rendelet preambuluma (1) bekezdése kimondja, hogy „A külső határokon végzett ellenőrzések továbbra is a belső határellenőrzések nélküli térség egyik fő biztosítékát képezik”. Az EU tehát kihasználja a határellenőrzésben rejlő lehetőségeket, hogy ne csak a harmadik országos állampolgárok, hanem a saját polgárai ellenőrzését is végrehajtsa.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról.

Összegezve tehát, annak ellenére, hogy az EU és az egyes tagországok euró milliárdokat költöttek adatok elemzésére azért, hogy kockázati profilokkal segítsék a tagországok határellenőrzést végző állományának munkavégzését, a végeredmény mégis a totális, mindenkire kiterjedő adattári ellenőrzés lett. Ez pedig időigényes. Miért is jelent akkora problémát az, hogy időigényes az ellenőrzés? Elsőre azt gondolhatja a felületes szemlélő, hogy aki utazgatni akar, az várja ki a sorát, essen át minden ellenőrzésen, ha a biztonságunk ezt kívánja meg. A probléma azonban ennél sokkal összetettebb. Egyrészt az államhatáron átlépő személyeknek csak elenyésző része turista. Másrészt a turizmus fontos tényezője, sőt húzóereje az európai államok nemzetgazdaságának, és senki nem akarja azzal tölteni a nyaralását, hogy a határátkelőhelyeken hosszú órákat áll sorban.

A Magyarország határátkelőhelyein átlépésre jelentkezők legnagyobb része az alábbi három kategóriába tartozik:

- áru fuvarozó;
- napi ingázó;
- Nyugat-Európában dolgozó Kelet-európai vendégmunkás.

Bár korábban is nyilvánvaló volt, de a Covid-19 világjárvány során 2020. évben bevezetett utazási korlátozások még jobban rávilágítottak arra, hogy ezek az utasok milyen fontos szerepet töltenek be az EU gazdaságának működésében. Éppen ezért az áru fuvarozásban nem is vezethettek be korlátozást, hiszen ez az alapvető élelmiszerellátást veszélyeztette volna egész Európában, továbbá 1-2 hét alatt a legnagyobb üzemek, gyárak leállításához vezetett volna. A napi ingázók és a vendégmunkások utazásának rövid idejű korlátozása így is

jelentős gazdasági károkat okozott egész Európában. Megállapítható, hogy az áruk, a munkaerő és a turisták zökkenőmentes utazásához olyan erős gazdasági és politikai érdek fűződik, amely időnként erősebb a biztonsághoz fűződő érdeknél, és háttérbe szorítja, bizonyos kockázatok felvállalására kényszeríti a rendészeti szerveket.

5. A társadalomra veszélyesség

Amint az érzékelhető, a határforgalom-ellenőrzésben résztvevők tevékenységének megfelelő végrehajtásához komoly érdekek fűződnek. A nem jog- és szakszerűen végrehajtott határátléptetés társadalomra veszélyessége kimagasló. Ebből természetszerűleg következik, hogy a hibázáshoz, szándékos mulasztáshoz szigorú következmények társulnak.

A büntetőjog elmélete megkülönbözteti az alaki és a formális jogellenességet.²⁷ A formális jogellenességen a normaszegést, a jogszabállyal való ellentétességet jelenti, azaz a cselekmény elkövetését valamilyen jogszabály tiltja vagy előírja.²⁸ A materiális jogellenesség szerint pedig az a magatartás jogellenes, amely valamilyen jogrend által védett érdeket, értéket sért vagy veszélyeztet. Ilyen értelmezés mellett a formális jogellenesség a tényállásszerűséggel, míg a materiális jogellenesség a társadalomra veszélyesség

²⁷ MÉSZÁROS Ádám: Adalékok a jogellenesség – társadalomra veszélyesség kérdésköréhez, *Jogelméleti Szemle* 2008/4.

²⁸ BALOGH Ágnes: A bűncselekmény fogalma, a büntett és a vétség, In: BALOGH Ágnes – KÓHALMI László: *Büntetőjog I. Általános Rész, 2. átdolgozott kiadás*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 32. o.

fogalmával azonosítható.²⁹ A határforgalom-ellenőrzés esetében a védett érték az államhatár rendje. Blaskó Béla álláspontja szerint a társadalomra veszélyesség értékelése jelentőséggel bír a jogalkotás és a jogalkalmazás területén is. A jogalkotó a cselekmények absztrakt társadalomra veszélyessége alapján dönt a büntetendővé nyilvánításról, és ezzel együtt arról, hogy milyen szinten vonja meg azt az „objektív zsinórmértéket”, amelynek átlépése olyan mértékben veszélyes a társadalomra, hogy büntetőjogi eszközöket kell alkalmazni.³⁰ Nagy Ferenc véleménye szerint pedig „a társadalomra veszélyesség jellegét és fokát alapvetően a megtámadott jogi tárgy (tárgyak) jelentősége és az azt (azokat) ért sérelem vagy veszély mértéke határozza (határozzák) meg”.³¹ A Btk. Különös Részében rögzített elkövetési magatartások absztrakt módon veszélyesek a társadalomra, így a konkrét cselekmény elbírálása során elengedhetetlen a büntetőügyekben eljáró hatóságoknak és bíróságoknak minden esetben vizsgálni, hogy az adott magatartás a gyakorlatban egyáltalán veszélyes-e, illetve, hogy milyen fokban veszélyes a társadalomra.³²

Felmerül a kérdés, előfordulhat-e, hogy egy tevékenység vagy mulasztás, amely az általánosság szintjén, absztrakt módon veszélyes a társadalomra és ezért a jogalkotó

²⁹ KÖHALMI László: A társadalomra veszélyesség fogalma a büntető anyagi kódexekben, *Büntetőjogi Szemle*, 2012/1. 15-16. o.

³⁰ BLASKÓ Béla: *Magyar Büntetőjog Általános Része. Tankönyv. Harmadik, átdolgozott kiadás*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2007. 149. o.

³¹ NAGY Ferenc: *A Magyar Büntetőjog Általános Része*. Budapest, Korona Kiadó. 2004, 193–194. o.

³² VASKUTI András: A bűncselekmény és elkövetői. In: JAKUCS Tamás (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata I.*, Budapest, KJK–Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2004, 59–60. o.: Vaskuti András lényegében a Földvári József-féle bűncselekmény-fogalmat fogadja el.

bűncselekménnyé nyilvánította, azonban bizonyos konkrét esetben, valamilyen ok miatt nem jelent valódi veszélyt. A gyakorlatban ez természetesen lehetséges. Ilyen eset következhet be akkor, ha a jogi tárgy védelmének érdeke konfrontálódik más jelentősebb érdekekkel, és ennek eredményeként e nyomatékosabb érdek elnyomja a kevésbé fontosat.³³

Az egyértelműen megállapítható, hogy fennáll a társadalomra veszélyességet kizáró okok differencia specifikája. Ez azt jelenti, hogy az érték-érdek összeütközések esetköreire adnak megoldást, hiszen a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósító személy büntetőjogi felelősségét kizárólag objektív szempontok alapján nem teszik megállapíthatóvá. Békés Imre ehhez kapcsolódóan megállapítja, hogy a jogellenességet kizáró okok „nem a társadalmi érdekek sérelmének a hiányára épülnek, hanem a jogrend kivételes engedélyére”.³⁴

6. A jogalkalmazói gyakorlat a határforgalom-ellenőrzésben elkövetett szabálytalanságok esetén

A jelenlegi bírói gyakorlatban az államhatár rendje fokozott jogi védelem alatt áll, az ezt sértő vagy veszélyeztető cselekmények társadalomra veszélyessége magas szintű. Ez az oka annak, hogy a rendőrök által elkövetett minden olyan szabályszegés, amelyek esetében akár csak a veszélye áll fenn

³³ BELOVICS Ervin: *Az érték-érdek összeütközések mint a büntetendőséget kizáró okok*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2007, 4-6. o

³⁴ BÉKÉS Imre: A jogállami büntetőjog bűncselekménytani alapjai, In: MARGITÁN Éva – KISFALUDI András (szerk.): *Nyugat-Európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*, Budapest, ELTE-Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 23. o.

annak, hogy bárki jogtalanul átlépheti az államhatárt, már bűncselekménynek minősül. Ilyen szabályszegés az adattári ellenőrzések elmulasztása, vagy nem megfelelő végrehajtása. Amennyiben tehát, ha egy útlevélező, büntetőjogi értelemben vett katona, szándékosan nem hajtja végre egy utas adatainak ellenőrzését a rendőrség által rendszeresített informatikai rendszerben, cselekménye kimeríti a kötelességszegés szolgálatban katonai bűncselekmény Btk. 438. § (2) a) pontjában meghatározott minősített esetét, melynek büntetési tétele 3 évig terjedő szabadságvesztés. A büntett elkövetése megállapítható még akkor is, ha igen kicsi az esélye annak, hogy az adott személy veszélyt jelent az EU közrendjére. Erre jó példa, ha egy napi ingázóról, vagy naponta közlekedő árufuvarozóról van szó, akit az útlevélező esetleg már személyesen ismer, adatait korábban már több százszor ellenőrizte.

A cselekmény gondatlanul is elkövethető. Ilyen eset lehet, amikor az útlevélező figyelmetlenségből az autóbusszon utazók útlevelei közül egy útlevél ellenőrzését nem hajtja végre, vagy esetleg nem veszi észre a figyelmeztetést, miszerint a rendszer technikai okok miatt nem hajtotta végre az adattári ellenőrzést. Meg kell jegyezni, hogy az útlevélezők munkája, különösen nagy forgalom idején igen monoton. Egy 12 órás szolgálatban, nem mindig ideális munkakörülmények között, akár 6-800 utas útiokmányának ellenőrzését is végrehajtják, ami könnyen magában hordozhatja a hibázás lehetőségét. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az ügyészi gyakorlatban³⁵, amennyiben a kötelességszegés 1 rendbeli, gondatlanságból elkövetettnek minősül, akkor az ügyész többnyire él a Be. 710. § (1) bekezdésében foglalt lehetőséggel

³⁵ Csongrád-Csanád Megyei Rendőr-főkapitányság állományát érintő eseteket tekintve.

és „a feljelentést elutasítja vagy az eljárást megszünteti, és az ügyiratokat a fegyelmi jogkör gyakorlójának megküldi, ha a katonai vétség miatt a büntetés célja fegyelmi fenyítéssel is elérhető”.

A jelenlegi bírói gyakorlatban ugyanakkor a kötelességszegés szolgálatban bűncselekmény minősített esetében meghatározott „szolgálatra jelentős hátrány veszélyét” abban az esetben is megállapítják, ha a nyomozás során kiderül, hogy az adattári ellenőrzés nélkül átléptetett személy semmilyen veszélyt nem jelent az EU közbiztonságára, és a határátlépés minden feltételével rendelkezik. Ez a törvényi tényállás szövegét elemezve teljesen érthető, de a társadalomra való veszélyesség oldaláról nézve már elgondolkodtató.

A töretlen joggyakorlat szerint a schengeni határ védelme kiemelt feladat, annak sérelme vagy veszélyeztetése a szolgálatra jelentős hátrány veszélyével jár. A határforgalom-ellenőrzésben szándékosan mulasztást (adattári ellenőrzés végre nem hajtása), 1 rendbeli szolgálatban kötelességszegést elkövetők nettó 200-250 000 Ft jövedelem esetén több mint 100 000 Ft pénzbüntetésre számíthatnak a jelenlegi ítélkezési gyakorlat szerint.³⁶ Mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazók szigorúan veszik tehát a határátlépés feltételeinek ellenőrzési kötelezettségét, ezzel is garantálva a schengeni határok átlépésére vonatkozó szabályok érvényesülését.

³⁶ Lásd: KB.I.56/2014/6. számú ítélet: 1 rb. szolgálatban kötelességszegés vétségében és 1 rb. gondatlanságból elkövetett szolgálatban kötelességszegés vétségében bűnös a határrendész, nettó jövedelme: 150 000 Ft, 150 000 Ft pénzbüntetés; Kb.15/2020/8. számú ítélet: 11 rendbeli gondatlanságból elkövetett szolgálatban kötelességszegés vétségében bűnös a határrendész, nettó jövedelme: 270 000 Ft, 600 000 Ft pénzbüntetés (<https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>).

7. Az államhatár rendjének védelme szemben a kulturált, gyors határátlépés igényével

Az előbbieken taglaltak alapján az államhatár rendjének védelme, ezzel együtt a határforgalom-ellenőrzés kiemelt feladat nemcsak hazánk, hanem a schengeni térség biztonsága szempontjából. Hiszen az európai integráció meghatározó elemei a szabadság, a biztonság és a jog. Az EU és a schengeni térség biztonságának megteremtése valamennyi, a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy alapvető „létszükséglete”.³⁷ A biztonság mellett azonban más fontos érdekek is előtérbe kerülnek a határforgalom-ellenőrzés során. Alapvető elvárás a kulturált, gyors határátléptetés. Gyakran előfordul azonban, hogy jelentős várakozások alakulnak ki a határátkelőhelyeken. Felmerül a kérdés, hogy van-e bármilyen megoldás a határátléptetés meggyorsítására, a várakozási idők csökkentésére főként a nyári idegenforgalmi időszakban, illetve húsvét és karácsony környékén úgy, hogy közben a biztonsági érdekek totális ellenőrzést kívánnak meg.

A Schengen Kódex 8. cikk (2a) pontja alapján amennyiben az adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzés aránytalanul lassítaná a határforgalom áramlását, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a szabad mozgás jogával rendelkező személyek esetében célzottan végzik el ezeket az ellenőrzéseket a meghatározott határátkelőhelyeken a kockázatok értékelését követően. Ez azt jelenti, hogy csak a kockázati profiloknak megfelelő személyek esetében hajtják végre az ellenőrzést, a többi utas átléptetése adattári ellenőrzés nélkül történik. A rendelkezés Magyarországon BM utasításokban jelent meg. Magyarország belügyminisztere

³⁷ BALLA: i. m. 22. o.

2017-2020 között 8 db BM utasítást³⁸ adott ki, melyek 2017 decemberétől 2020 nyaráig gyakorlatilag az összes olyan időszakot átfogták, amikor jelentős határforgalom volt prognosztizálható. A célzott ellenőrzés alkalmazásának természetesen szigorú szabályai vannak, így annak térbeli és időbeli hatálya nem lépheti túl a feltétlenül szükséges mértéket. Ez azt jelenti, hogy a belügyminiszter által engedélyezett időszakon belül is csak akkor lehetett élni vele, ha a forgalom intenzitása ezt valóban indokolta, illetve a rendőri szervek minden lehetőséget kihasználtak a forgalom gyorsítására, a határátkelőhely valamennyi forgalmi sávját üzemeltették.

A Schengen Kódex 9. cikke szintén lehetőséget biztosít a határforgalom-ellenőrzés könnyítésére olyan rendkívüli és előre nem látott körülmények esetén, melyek következtében a határátkelőhelyeken a várakozási idő túl hosszúvá válik. Ennek bevetésére is csak akkor kerülhet sor, ha már valamennyi személyzeti, létesítménybeli és szervezeti erőforrást kimerítették a várakozás csökkentése érdekében. A 9. cikk szerinti könnyítéshez nem szükséges a belügyminiszter engedélye, azt a helyi rendőri szerv vezetője is engedélyezheti³⁹. Ezzel a lehetőséggel a helyi szervek vezetői gyakran élnek nagy forgalom idején a várakozási idő csökkentése érdekében. Amennyiben a várakozási idő – a bevezetett könnyítések hatására – csökken, ismét elrendelik a szisztematikus ellenőrzés végrehajtását.

³⁸ 27/2017. (XI. 30.) BM utasítás, 3/2018. (III. 12.) BM utasítás, 9/2018. (V. 4.) BM utasítás, 18/2018. (XI. 20.) BM utasítás, 21/2018. (XII. 13.) BM utasítás, 7/2019. (IV. 10.) BM utasítás, 23/2019. (XII. 9.) BM utasítás, 9/2020. (VI. 30.) BM utasítás.

³⁹ 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás - a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról 134-137. pont.

Így előfordulhat az, hogy a rendőr által elkövetett ugyanazon cselekmény egyszer – a könnyítés elrendelése esetén – szabályszerű intézkedésnek minősül, máskor a szolgálatra jelentős hátrány veszélyét megállapítva még a gondatlan elkövetés is büntethetővé válik. Nyilvánvaló, hogy a rendészeti szervek vezetőinek esetenként dönteni kell, mely feladatot hajtják, illetve hajtadják végre, és melyiket helyezik háttérbe, amikor a társadalom biztonságát, érdekeit veszélyeztető több különböző veszély egyidejűleg áll fenn és az ezek elleni egyidejű fellépésre nincs lehetőség, vagy akár ki is zárják egymást. Gyakran szembesülnek a vezetők azzal a helyzettel, hogy a nagy várakozás miatt – főleg az autópálya határátkelőhelyeken – jelentkező torlódás komoly veszélyt jelent a közlekedőkre, miközben a határforgalom-ellenőrzésben elrendelt könnyítés más biztonsági kockázatot jelent. Ilyen esetben értelemszerűen a nagyobb veszély elhárítására kell a hangsúlyt helyezni. Felmerül a kérdés, hogy ha ezek a rendelkezések gyakran, sőt prognosztizálható rendszerességgel változnak, azaz az élet felülírja az általános szabályokat, akkor „békeidőben” valóban olyan mértékű-e a határforgalom-ellenőrzés nem megfelelő végrehajtásának társadalomra veszélyessége, hogy az büntettnek minősüljön.

8. Összegzés

A schengeni térség létrehozása az EU egyik legnagyobb eredményének számít, hatalmas hasznot hajt a gazdaságnak, mindennapi életünket megváltoztatta. A határok lebontása, a biztonság megteremtése és a bizalom felépítése sok évet vett

igénybe.⁴⁰ Ahhoz, hogy a schengeni tagállamok élvezhessék ezeket az előnyöket, természetesen teljesíteniük kell a vállalásaikat. A tagállamok között a térségen belüli biztonság fenntartása céljából fokozottabb a rendőrségi együttműködés, a közös külső határért pedig közösen felelősek. A külső határok hatékony ellenőrzése azonban nem jelentheti azt, hogy Európa egyfajta erődítménnyé váljon. Az EU célja, hogy a további gazdasági fejlődés érdekében ösztönözzék az üzleti utazásokat és a turizmust. A külső határnak nyitva kell maradnia azok számára is, akik dolgozni jönnek, vagy háború és üldöztetés elől keresnek menedéket.

A határforgalom-ellenőrzésben résztvevő határrendész feladata nem más, mint hogy a határforgalomból kiszűrje azokat, akik valamilyen veszélyt jelentenek társadalmunkra, illetve megakadályozza, hogy ellenőrzés nélkül bárki is beléphessen hazánkba.⁴¹ A jogalkotók és a jogalkalmazók felismerve a határforgalom-ellenőrzés fontosságát, a tevékenységükkel védett államhatár jelentőségét, komoly szankciókat helyeztek kilátásba az ott szolgálatot teljesítők szándékos vagy gondatlan mulasztása esetére, hiszen cselekményük társadalomra veszélyessége kiemelkedő. Érdekes kérdést vet fel emellett, hogy ami egyszer mulasztás (ellenőrzés elmaradása), az máskor, az elrendelt könnyítések idején elvart magatartás az ott dolgozóktól annak ellenére, hogy az államhatár rendjének védelméhez minden

⁴⁰ Európai Bizottság: A határok nélküli Európa – A schengeni térség. http://publications.europa.eu/resource/ellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0008.03/DOC_1 Letöltve: 2022. január 12.

⁴¹ RITECZ György: A határrendészet helye, szerepe a bűnüldözésben és a bűnmegelőzésben magyarországi statisztikai adatok alapján, In: GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *A bűnüldözés és a bűnmegelőzés rendészettudományi tényezői*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2019, 269. o.

időpillanatban kimagasló érdeke fűződik a társadalomnak, az államnak, a schengeni térségnek egyaránt. Tudomásul kell azonban venni, hogy több elvárásnak, társadalmi érdeknek nem mindig lehet egyszerre megfelelni, így szükséges lehet a határforgalom-ellenőrzésben a könnyítések bevezetése, azonban az államhatár rendjének jogi védelme csak az ott szolgálatot teljesítők mulasztása esetére kilátásba helyezett szigorú következmények esetén biztosítható.

FÓRUM

Farkas Ádám

Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei

A Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kiadványaként 2021-ben jelent meg Nagy Zoltán és Horváth Attila szerkesztésében „A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei”¹ című munka. Az igényes megjelenésű, hatszáznegyvenhárom oldal terjedelmű kötet számos szerző munkája révén igyekszik átfogó képet adni a különleges jogrend témaköréről.

A szóban forgó kötet az elméleti és nemzetközi keretektől a hazai – és ezen belül részint történeti, részint szabályozási, részint aktuális jogalkotási és jogalkalmazási – vonatkozásokon át jut el az egyes európai és Európán kívüli országok különleges jogrendi rendszerének áttekintéséig. Ezzel tehát mondható, hogy teljességre törekvő kép tárul az olvasó elé, amit a tematika sokszínűségén és felépítettségén túl a gazdag jegyzetállomány is erősít.

A mű jellegéből adódóan mind a közérdeklődés, mind a témával kapcsolatos további kutatások, mind pedig az oktatás számára hasznos elem lehet a jövőben, hiszen a különleges jogrend témája méltán mondhatjuk, hogy a 2010-es évek közepéig, sőt talán még inkább a COVID-19 világjárványig meglehetősen mellőzött témája volt a hazai állam- és jogtudományi szakirodalomnak, illetve sok tekintetben az oktatásnak is.

¹ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

A kötet megjelenése tehát sok szempontból üdvözlendő, melyek közül az elmúlt évek eseményeire való utalás kapcsán azt is érdemes kiemelni, hogy kiválóan illeszkedik egy olyan folyamatba, amely egy szűkebb kutatói kör aktivitása mellett, de több mint fél évtizede sürgeti ennek a témakörnek az átfogó, állam- és jogtudományi és ezzel összefüggésben biztonsági és védelmi vonatkozású elemzését. Mind elméleti,² mind pedig a

² Példaként lásd: CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 7-16. o.; JAKAB András – TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem - különleges jogrend, In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*, Budapest, Pázmány Press, 2020, 1033-1072. o.; TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 55-75. o.; TILL Szabolcs: Különleges jogrend, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Letöltve: 2021.12.28., <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>); KELEMEN Roland: Pillanatképek a kivételes állapot elméleti kérdéseinek köréből, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2016/4. 65-80. o.; KELEMEN Roland: A normál, a különös és a kivételes mikroszintű elhatárolása. In: SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum: Ünnepi tanulmányok Takács Péter 65. születésnapjára*, Győr-Budapest, Gondolat Kiadó-Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 137-145. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom jellemzői. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 185-203. o.; FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers* 2015/18.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában?* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016; FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 17-29. o.; FARKAS Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 19-39. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és

kortárs szabályozási és alkalmazási, illetve tágabb társadalmi-kulturális kontextus megértéséhez nélkülözhetetlen történeti³ értelemben. Mindeközben persze látni kell, hogy a téma jogállami-politikai vonatkozásai is egyre több szerzőt ihletnek meg, ami óhatatlanul egy új kontextusba helyezi a témakört.⁴

helyéről a modern államiságban. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. (2020) 317-346. o.; FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 347-380. o.

³ Példaként lásd: KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/2. 5-46. o.; KÁDÁR Pál – FARKAS Ádám: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-313. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlamenti Szemle* 2016/1. 70-91. o.; KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 59-86. o.; KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017; KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 43-79. o.; KELEMEN Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 81-111. o.

⁴ Példaként lásd: MÉSZÁROS Gábor: Különleges helyzetek és a joguralom határai: a kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban, *Jog Állam Politika*, 2016/4. 185-200. o.; ANTAL Attila: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.; KARÁCSONY András: Kivételes állapot a jogban és a jogon túl. In: ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Sapere aude : Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 213-220. o.; VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LÓRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok: a COVID-19-*

Bár véleményem szerint a politikai-világnézeti sík megnyitása a mély szakmai elemzésnek kevéssé tud előnyökkel szolgálni, kulcsfontosságúnak mindenképp azt tartom, hogy mind több és több kutató, mind több irányból és immár – sajnálatos módon – egyre növekvő hazai és gyakorlati aktualitások tapasztalatai mellett gondolja át és elemezze ezt a témakört. Az ilyen jellegű kutatások, elemzések és ezek talaján aztán a jövőre mutató javaslatlétételek nélkül ugyanis a szabályozás esetleges hiányosságait, korszerűtlenségét már csak az alkalmazás pillanatában lehet észlelni, nem jelentéktelen viták, feszültségek és ezzel értéket érintő krízisek árán. Ez utóbbi folyamatot pedig további bizonytalansági faktorként érinti meg a különleges jogrend természetéből adódóan az alkalmazás körüli megkerülhetetlen politikai-világnézeti determináció, illetve annak a kérdésessége, hogy a kritikus, vitatható szabályozási elemek alkalmazás közbeni kihangsúlyozása pontosan milyen hatással is van a biztonságra, aminek a megvédésére, helyreállítására a különleges jogrend intézménye, mint közjogi ultima ratio hivatott.⁵

világjárvány hatásai a jogrendszerre, Budapest, L'Harmattan Kiadó - MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020., 17-43. o.

⁵ Az alkalmazás vitatottsága kapcsán példaként lásd: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ VIKTOR Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. : A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*, Budapest, L'Harmattan, 2021.; BALÁZS István – HOFFMAN István: *Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? Közjogi Szemle*, 2020/3. 1-10. o.; KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Közjogi Szemle*, 2021/3. 1-11. o.; GYÖRY Csaba – SEBŐK Miklós: *A jogalkotás minősége különleges jogrend idején*, In: SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 461-474. o.; MÉSZÁROS Gábor: *Indokolt-*

Ebben a körképben tehát egyértelműen üdvözlendő a Nagy Zoltán és Horváth Attila szerkesztésében megjelent kötet, amelynek felvállalt közege, indító körülménye a jelenleg is zajló világjárvány. Ez mind az előszóból, mind pedig a szerkesztők által írt bevezetőből egyértelműen, céltételezésként tükröződik és az elméleti megalapozás körében is plasztikusan visszaköszön Trócsányi László gondolataiban, amikor úgy fogalmaz, hogy „a különleges jogrend jó pár évtizede elméleti jogászkodásra ítélt kérdései így váltak az európai és Európán kívüli országok mindennapjainak részévé 2020-ban, a kitört COVID-19 járvány időszakában. A jelen kötet ezen apropóból tekinti át a közjő érdekében alkalmazott, normálistól eltérő, kivételes állami működést.”⁶

A világjárványra fókuszáló elemzés persze az elméleti és rendszertani vonatkozások áttekintésével együtt valósul meg, mégis egyfajta sajátos témaorientáltságot ad a kötetnek, ami az olvasóban talán azt is sejteti, hogy a szerkesztők, szerzők a jövőben majd egy még átfogóbb kutatásra is vállalkoznak, amely a világjárványon túlmutatva is mély és akár tudomány- és szakterületeken átívelő vizsgálat tárgyává teszi a különleges jogrend kérdését. A jelen sorok szerzőjének ebbéli reménye már csak azért is artikulálandó, mert ahogy a kötet indító gondolatai is felhívták a figyelmet arra, hogy a különleges jogrend korábban csak „elméletieskedés” tárgyát képezte, jelenleg pedig elsősorban a járvány miatti veszélyhelyzetre fókuszált, úgy még fennáll a veszélye annak,

e különleges jogrend koronavírus idején?: Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről, *Fundamentum*, 2019/3-4. 63-72. o.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. 115-139. o.

⁶ TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY – HORVÁTH: i.m. 27. o.

hogy más biztonsági fenyegetések, krízisek, válságok beálltakor a témakör többi vonatkozása kapcsán is kritikus felismerésekkel kelljen szembenézni. Erre pedig a jelenlegi biztonsági környezet eseményei épp úgy példák sorát adják, mint például Franciaország konkrét tapasztalata a 2015-ös terrortámadások után. Persze üdvözlendő – ahogy erre a kötet is felhívja a figyelmet – hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával a különleges jogrend témaköre nem csak a veszélyhelyzet viszonylatában került felülvizsgálatra, azonban ahhoz, hogy a változó szabályrendszer részletes tartalommal, átgondolt stratégiával és felkészültséggel találkozzon még sok munka áll mind az állam szakmai és politikai funkcionáriusa, mind pedig a szakértői és tudományos közegek képviselői előtt. Erre figyelemmel tehát a jelen recenzióval érintett kötet egyszerre üdvözlendő és aktuális szellemi produktum és figyelemfelhívás is a további munkára.

A járvány vizsgálati origóként való használata mellett a kötet számos a járványon túlmutató aspektust is az olvasó elé tár, amelyek mind az elméleti-rendszertani, mind a történeti, mind pedig a konkrét szabályozási dimenzióban nézve érdekes képet festenek azok elé, akik összevetik mindezt az elmúlt több mint fél évtized hasonló témájú szaktanulmányaival és köteteivel. Az érdeklődésre tehát – akár a további kutatások és szakmai diskurzusok alapjaként is – jelentős okot adhat a kötet járványon túlmutató természete, hiszen ebből fakadóan az elméleti és nemzetközi vonatkozásokon⁷ túl részletező hazai

⁷ Lásd TRÓCSÁNYI: i. m., BÉRES Nóra: A különleges jogrend nemzetközi jogi dimenziói az emberi jogok derogációja tükrében. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 37-51 o.; MARINKÁS György: A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 52-76. o.

elemzés⁸ is található benne, ami külön hangsúlyozza a COVID-19 tapasztalatokat⁹ és konkrét életmentés, terjedés-megelőzés szervezése és megvalósítása melletti kiemelkedő dimenziót, a monetáris és fiskális kérdéseket¹⁰.

Ezt a képet pedig tovább erősíti az a tény, hogy kis túlzással úgy is mondható: a kötet egy hatoda vizsgálja az elméleti, nemzetközi, történeti és hazai vonatkozásokat, míg öt hatoda az egyes európai és azon kívüli államok szabályozási sajátosságait. Ebben a tekintetben a kötet túlmutat a korábbi hasonló elemzéseken, de teszi ezt úgy, hogy korrekt módon hivatkozza is a korábbi hasonló kitekintő műveket.¹¹ Így szemlélve tehát vitán felül áll, hogy impozáns és okkal terjedelmes nemzetközi kitekintéssel szembesül az olvasó a kötet hátralévő, nagy részében, ami egyik oldalról segíthet megérteni azt az elvi-elméleti sajátosságot, hogy a különleges jogrend intézményének van egyfajta tartalmi magja, de

⁸ Lásd: DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig), In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 78-121. o.; HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében, In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 122-148. o.

⁹ HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel, In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 149-173. o.

¹⁰ NAGY Zoltán: Fiskális és monetáris eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére, In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 174-191. o.

¹¹ Példaként lásd a korábbi nemzetközi kitekintések köréből: SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a kínai, japán, a dél-koreai és a szingapúri jogrendszer sajátosságai között, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 281-316. o.; SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 235-258. o.; VIKMAN László: Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 259-279. o.; KELEMEN Roland: Különleges jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban. In: FARKAS – KELEMEN: i. m. 207-234. o.

megvalósulása és szabályai a nemzetállamok „ahány ház, annyi szokás” elvén működik, vagyis nem kezelhető sablonokkal. Ezt a felismerést pedig a konkrét külföldi szabályozási modellek áttekintésének gyakorlati sajátosságai támasztják alá, ami így a valóság példáival támasztja alá azt a tételt, hogy az egyik nemzet különleges jogrendi megoldásai egyszerű módon nem vethetők össze egy másik nemzetével, hiszen az alkalmazás mögött sajátos történelem, kultúra és egy teljesen sajátos jogrend áll, amihez mérten a különleges jogrend időszakos és célvezérelt eltéréseket enged, nem pedig alternatív jogrendet biztosít. A nemzetközi kitekintés tehát az egyes külföldi példák megismertetésén túl azért is értékes ebben a témában, mert az alapkérdés mélyebb megértésében is segíthet.

A külföldi minták áttekintésében komoly ország és ha úgy tetszik egy ponton túl égtáj listával találja szembe magát az olvasó. Ausztria,¹² Csehország,¹³ Dánia,¹⁴ az Egyesült Királyság,¹⁵ Észtország,¹⁶ Finnország,¹⁷ Franciaország,¹⁸

¹² CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 194-216. o.

¹³ HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 217-240. o.

¹⁴ NÉMETH Zoltán: Különleges jogrend különleges intézkedésekkel Dániában. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 241-251. o.

¹⁵ DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend az Egyesült Királyságban. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 252-276. o.

¹⁶ DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 277-300. o.

¹⁷ DORNFELD László: Amikor az alkotmány hallgat: Finnország különleges jogrendje. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 301-321. o.

¹⁸ STOLLSTEINER Gabriel: Franciaország: folyamatos különleges jogrend, a koronavírus idején is. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 322-340. o.

Hollandia,¹⁹ Lengyelország,²⁰ Lettország,²¹ Litvánia,²² Németország,²³ Norvégia,²⁴ Olaszország,²⁵ Románia,²⁶ Svédország,²⁷ Szlovákia²⁸ és Spanyolország²⁹ mellett ugyanis az Amerikai Egyesült Államok³⁰ és Kína³¹ is megjelenik a palettán.

¹⁹ MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 341-357. o.

²⁰ NÉMETH Zoltán: Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 358-375. o.

²¹ SZŐKE Péter: Lettország készen állt: egy könnyűszerkezetes jogrendszer példája. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 376-397. o.

²² SZENTPÁLI-GAVALLÉR Pál: A különleges jogrendi esetkörök szabályozása Litvániában. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 398-413. o.

²³ DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 414-433. o.

²⁴ CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Norvégia, a kivételes intézkedések országa. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 434-456. o.

²⁵ UNGVÁRI Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetkörei. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 457-479. o.

²⁶ SZENTPÁLI-GAVALLÉR Pál: A prezidenciális jelleg hangsúlyossága a különleges jogrend romániai szabályozásában. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 480-503. o.

²⁷ UNGVÁRI Miklós: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 504-529. o.

²⁸ SZINEK János – SZINEK Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 530-548. o.

²⁹ NÉMETH Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 549-562. o.

³⁰ BÉRES Nóra: Ahol a különleges jogrend egyáltalán nem is különleges: az amerikai modell. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 563-591. o.

³¹ DORNFELD László: A korlátlan államhatlom sajátos korlátja: a különleges jogrend Kínában. In: NAGY – HORVÁTH: i. m. 592-608. o.

Ennek az Európa-fókuszú, de a nagyhatalmakra is kitekintő sornak pedig az előzőekben leírtakon túl van egy további, közvetett értéke is. Ez pedig nem más, mint a biztonsági és történeti sajátosságok szabályozásra, állam- és társadalomműködésre gyakorolt rendkívüli hatásának a tükrözése. Érdeemes ugyanis ezen elemzéseket olyan szemmel is olvasni, hogy a nemzetközi terrorizmus tapasztalatai milyen hatással voltak az angolszász és a francia szabályozásra és működésre a biztonsági tapasztalatok miatt, vagy épp a balti és skandináv térség szabályai miként alakulnak, különös tekintettel a térségben egyre terjedő totális védelem koncepciójára. Ezek a fajta mögöttes többlettartalmak ugyanis meglátásom szerint kulcsfontosságú jelzésként is értelmezendők egy olyan geopolitikai helyzetű, földrajzi fekvésű és történelmi tapasztalatú állam számára, mint Magyarország. Úgy is mondhatnám, hogy az a széleskörű paletta, amit a recenzió tárgyát képező mű elének tár, még akkor a téma fontosságát súlyozza és a tudományterületek közti együttműködést sürgeti, ha szükségképpen lesznek majd olyan kutatók, akik egy-egy áttekintett állam kapcsán majd – adott esetben annak szakértőjeként – bizonyos megállapításokat másként, más súlyozással értékelhetnek a jövőben.

Összességében tehát kiemelhető, hogy a Nagy Zoltán és Horváth Attila szerkesztésében megjelent mű fontos eleme a különleges jogrend, sőt a rész-egész viszony miatt még tágabban a hazai biztonsági tárgyú szabályozás és államműködés kérdéseit boncolgató jogi arcélú szakirodalomnak. A kötettel ugyanis egy komplex, széleskörű áttekintéssel gazdagodott a hazai közönség és gondolkodás, ami szükségképpen további kutatások és diskurzusok számára is alapot képezhet a jövőben.

Szerzőink

Dr. Buzás Gábor, r. alezredes, PhD, mb. tanszékvezető,
Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar,
Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Rendészeti Tanszék

Dr. habil Dobák Imre, nb. ezredes, PhD, egyetemi docens,
intézetvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Nemzetbiztonsági Intézet, MKJHT tagja

Dr. Farkas Ádám, százados, PhD, tudományos munkatárs,
Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és
Honvédtisztképző Kar, Honvédelmi és Igazgatási Tanszék,
MKJHT tagja

Dr. Fekete Csaba, r. dandártábornok, mesteroktató, Nemzeti
Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar,
Közbiztonsági Tanszék

Dr. Minkó-Miskovics Mariann, PhD, egyéni ügyvéd

Dr. Németh Gábor, r. alezredes, tanársegéd, Nemzeti
Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar,
Határrendészeti Tanszék

Dr. Szabó Csaba, r. alezredes, PhD, felelős szerkesztő,
Belügyi Szemle

Dr. Veprik Zita, r. alezredes, szolgálatvezető, Csongrád-
Csanád Megyei Rendőrfőkapitányság Humánszolgálat

Szerzői útmutató

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle magyar nyelven beküldött, az e folyóiratot kiadó Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság által művelt tudományos vagy szakmai területhez kapcsolódó – az alábbi formai követelményekhez illeszkedő – kéziratokat (tanulmányokat, recenziókat) fogad be.

Általános feltételek

A kéziratok terjedelme tudományos közlemény esetében legalább 20.000 karakter (fél ív) lehet, és nem haladhatja meg a 80.000 karaktert (2 ív). Könyvismertetés vagy tudományos értékű hozzászólás nem haladhatja meg a 20.000 karaktert.

A kézirat megküldésekor a szerző kilétét úgy kell feltüntetni, ahogyan azt a szerző a folyóiratban megjelentetni szeretné.

A fő szöveget, a címet, a fejezetcímek és az alcímek times new roman betűtípussal és 12-es betűmérettel kérjük formázni. A fő szöveg esetében kérjük a szimpla sorközt és a sorkizárt beállítást alkalmazni. A címet, a fejezetcímet, alfejezet címet követően kérjük kizárólag egy sorköz (enter leütése) szerepeljen. Kerülni kell a behúzásokat, tabulátorokat, térközöket és egyéb formázásokat.

Kiemelések a szövegben és lábjegyzetben kizárólag dőlt betűvel lehetségeseket, kérjük kerülni a ritkítás, az aláhúzás, a vastag betű stb. használatát.

A táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást hivatkozva, képaláírással ellátva kell feltüntetni. Táblázatok esetében kérjük, hogy a maximális méret egy B5-ös oldalt ne haladja meg.

A szöveg tagolása decimális számozással jelölt fejezetcímekkel (például 1.), illetve alcímekkel lehetséges (például: 1. 1.1.). Kérjük az automatikus számozás mellőzését. Maximális háromszintű tagolást (például: 3.4.1.) kérünk alkalmazni.

Felsorolások esetében elsődlegesen decimális jelölést alkalmazzunk, ahol kérjük szintén a maximális három szint betartását.

Hivatkozások

A hivatkozásokat lábjegyzetben kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetében pontosvessző használatával. A lábjegyzetbe a fő szövegben idézett vagy ott felhasznált forrásokat kell hivatkozni. Kérjük kerülni a végjegyzetet vagy a szövegben történő hivatkozást. A lábjegyzetben egy műre történő első hivatkozás esetében az összes bibliográfiai adatot fel kell tüntetni. A későbbi hivatkozások esetén elég az i. m. használata (pl. MEZEY: i. m. 23. o.). Ha ugyanazon szerzőtől több művet is idézünk akkor az i. m. után zárójelben tüntessük fel a művek kiadási évét (pl. MEZEY: i. m. (2003) 23. o.). Ugyanazon szerzőtől, azonos évben megjelent műveinek ismételt idézése esetén abc jelölést kérjük alkalmazni a hivatkozás sorrendjében (pl. Mezey: i. m. (2003a) 23. o.). Lábjegyzet esetében fontos hangsúlyozni, hogy az minden esetben mondatnak minősül, így mindig nagybetűvel kezdődik és ponttal zárul. Sem a szövegben sem, a lábjegyzetben nem kell feltüntetni az idézett mű szerzőjének titulását (vagyis a dr. rövidítést sem).

Hivatkozások módszerei

a) könyvek

FERDINANDY (KISKAPITÁLIS) Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*, Budapest, Franklin-Társulat magyar irod. intézet és nyomda, 1906. 45. o.

b) gyűjteményes művek

Hans KELSEN: *Ki legyen az alkotmány öre?*, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 289-332. o.

c) folyóiratcikkek

PATYI András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljében, *Magyar Közigazgatás*, 2001/11. 655–667. o.

d) elektronikus források

PAÁL VINCE (szerk.): *Magyar sajtójogi szabályok annotált gyűjteménye 1848-1989* (<http://mtmi.hu/>).

e) jogszabályok

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk.

f) országgyűlési napló és irományok

Pulszky Ágost a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottság képviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11.–június 30., 624. ülésnap.

Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához, *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

Szerkesztőség a formai kritériumoktól eltérő kéziratokat visszaküldi a szerzőnek javítás céljából.