

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Kádár Pál

A válságkezelés és a különleges jogrend szabályozása – szakmai fókuszpontok egy képzés megszületésének margóján

Hipp Katalin

*Olvad-e a jéghegy csúcsa? –
A megbízhatósági vizsgálat tapasztalatai*

Gémesi Géza

*Walter Mitty leleplezése – A „stolen valor” jelenség
büntetőjogi megítélése az angolszász katonai büntetőjogban*

Téglás Gyula

*Hadisírgondozás, a nemzetközi humanitárius jog egy
sajátos területe magyar szemmel*

Fórizs Sándor

Egy külföldre szökés dokumentumai

Sipos Sándor Zsolt

*Az Európai Unió, az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai
Népköztársaság Mesterséges Intelligencia szabályozásának
összehasonlító áttekintése*

Csery-Szücs Péter

Katonai és polgári büntető bírósági ülnök voltam

13. évfolyam (2025) 1–2. szám

13. évfolyam (2025.) 1–2. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD. r. ezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor ezredes

Dr. Farkas Ádám PhD. alezredes

Dr. Kelemen Roland PhD.

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD. 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

Szerkesztői előszó	3
--------------------------	---

TANULMÁNYOK

Kádár Pál	5
-----------------	---

*A válságkezelés és a különleges jogrend szabályozása –
szakmai fókuszpontok egy képzés megszületésének margóján*

Hipp Katalin	58
--------------------	----

*Olvad-e a jéghegy csúcsa? – A megbízhatósági vizsgálat
tapasztalatai*

Gémesi Géza	115
-------------------	-----

*Walter Mitty leleplezése – A „stolen valor” jelenség
büntetőjogi megítélése az angolszász katonai büntetőjogban*

Téglás Gyula	131
--------------------	-----

*Hadisírgondozás, a nemzetközi humanitárius jog egy
sajátos területe magyar szemmel*

Fórizs Sándor	152
---------------------	-----

Egy külföldre szökés dokumentumai

FÓRUM

Sipos Sándor Zsolt	169
--------------------------	-----

*Az Európai Unió, az Amerikai Egyesült Államok és
a Kínai Népköztársaság Mesterséges Intelligencia
szabályozásának összehasonlító áttekintése*

MŰHELY

Csery-Szücs Péter	219
-------------------------	-----

Katonai és polgári büntető bírósági ülnök voltam

Szerzőink	226
-----------------	-----

Szerzői útmutató	227
------------------------	-----

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasóink!

A Társaság kutatási spektrumához tartozó, történelmi dimenziókat, külhoni, aktuáljogi és védelmi–biztonsági kérdéseket felvillantató lapszámot tarthat kézben a tisztelt Olvasó. A kiadványt színesíti egy információ–biztonsági tanulmány és egy kortörténeti visszaemlékezés is, melyekhez hasznos időtöltést kívánunk.

a szerkesztők

Budapest, 2025. szeptember 30.

TANULMÁNYOK

Kádár Pál

A válságkezelés és a különleges jogrend szabályozása – szakmai fókuszpontok egy képzés megszületésének margóján

A Nemzeti Közszerológati Egyetemen tervezetten 2026. évtől kezdődik meg a képzés a védelmi és biztonsági igazgatási szakirányú továbbképzési szakon. A képzésen résztvevők olyan ismereteket sajátíthatnak el, amely a hazai felsőoktatásban a legmagasabb szinten helyezi a fókuszba a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának elemeit. Jelen tanulmány a képzés egyik meghatározó, a „Válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás” nevet viselő tantárgyának azon elemeit mutatja be érintőlegesen, a teljesség igénye nélkül, amelyek az átadandó tudásanyagot leginkább jellemzik.

1. A különleges jogrendi szabályrendszer

A védelmi és biztonsági igazgatás magrendelkezését a különleges jogrend alkotmányos szintű szabályrendszere adja. Ez az az ismeretanyag, amely nélkül a hatékony és jogállami garanciákat is érvényesítő válságkezelés nem lenne elképzelhető

1.1 A különleges jogrend

A jogi szakirodalom a különleges jogrendre különféle elnevezéseket használ, mint például kivételes hatalom, minősített időszak vagy rendkívüli jogrend – ezek mind egy-egy történelmi korszak vagy ország sajátos kifejezéseit tükrözik. Magyarország esetében

az Alaptörvény értelmében az alkalmazandó jogi terminus a „különleges jogrend”.¹

A különleges jogrend lényege, hogy jogállami keretek között képes biztosítani a válságok kezelését, sajátos felhatalmazás rendszerrel, megfelelő garanciák mellett már a válságmentes időszakban világossá teszi, hogy mely közjogi szereplő, milyen feltételek fennállása esetén és milyen korlátok mellett kap lehetőséget a törvényektől eltérő rendkívüli intézkedések megtételére.

A rendkívüli intézkedések kizárólagos célja a válsághelyzet, illetve következményeinek kezelése, vagy bekövetkezésének elhárítása lehet. A felhatalmazás minden esetben valamely feltételhez kötött, a rendkívüli intézkedéseknek pedig szükségesnek és arányosnak kell lenniük, azaz csak akkor kerülhet rájuk sor, amennyiben az más normál időszaki jogi eszközzel nem kivitelezhető.

A különleges jogrend lehetőséget biztosít az alapvető jogok legitim felfüggesztésére, korlátozására is, az Alaptörvényben meghatározott – nemzetközi szerződésekben is vállalt – jogok kivételével.² A lehetséges rendkívüli intézkedések katalógusát a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) tartalmazza.

1.2. A különleges jogrend hazai szabályozásának rövid története

Ha visszatekintünk a hazai különleges jogrendi intézmények történetére a rendszerváltásig,³ látható, hogy a szabályozás sajátos

¹ Magyarország Alaptörvénye 48. cikk.

² Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvény II. és a III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

³ Az ezt megelőző időszakról lásd részletesebben: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény

evolúción keresztül haladt, több lépcsőben jutott el a 2026-tól alkalmazandó szabályokhoz. Ezen lépcsőfokok nem minden esetben jelentettek tudatos és tervezett építkezést, több alkalommal azért került rájuk sor, mert valamely külső körülmény azt kikényszerítette.

1.2.1. A rendszerváltó alkotmányozás – 1989

A rendszerváltó alkotmányozás⁴ elsődleges célja a jogállami államszervezeti keretek megteremtése volt, kevesebb figyelem jutott a minősített időszakok szabályozására.⁵ E vonatkozásban az egyetlen igazi cél a diktatórikus túlhatalom elkerülése volt, annak biztosítása, hogy ne fordulhasson elő olyan helyzet, amely során bármely hatalmi ág indokolatlan túlhatalomra tesz szert, melynek a szabályozás eleget tett.

A köztársasági elnök, az Országgyűlés, a Minisztertanács [Kormány], majd a Honvédelmi Tanács⁶ jogintézményére vonatkozó szabályok ebben az időszakban a különféle válsághelyzetekre eltérő módon szabályozták az intézkedési, beavatkozási

megalkotásának történelmi előzményei, In: KÁDÁR Pál (szerk): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024. 13–42. o.

⁴ *Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.*

⁵ Lásd erről bővebben: JAKAB András – TILL Szabolcs: X. Alkotmányvédelem – különleges jogrend, In: CSINK Lóránt – Schanda Balázs – VARGA Zs. András (szerk): *A magyar közjog alapintézményei*, Budapest, Pázmány Press, 2020. 1034–1072. o. (A magyar közjog alapintézményei - jak.ppke.hu).

⁶ A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején működő állami szerv volt, a testületet az Alaptörvény kilencedik módosítása szüntette meg. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési pártok frakcióvezetői, a kormánytagok és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke voltak.

jogosultságot, egyetlen államhatalmi szereplő sem kerülhetett abszolút kizárólagos helyzetbe, más-más szabályok vonatkoztak a veszélyhelyzetre, a szükségállapotról és a rendkívüli állapotra, az ezekre a helyzetekre előírt intézkedés-katalógust később a honvédelmi törvény, illetve a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvény tartalmazta.

Az 1989-es rendszerváltást követően az alábbi három különleges jogrend kihirdetésére volt lehetőség:

a) az Országgyűlés

- hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén *rendkívüli állapotot*;
- az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (szükséghelyzet) *szükségállapotot* hirdethetett.

b) a Minisztertanács [Kormány⁷] az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (*veszélyhelyzet*), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében tehette meg a szükséges intézkedéseket, az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhatott.

1.2.2. A rendszerváltástól az Alaptörvényig

Elmondható, hogy ezt követően egyfajta „követő üzemmódban”, a biztonsági helyzet változásának megfelelően, az egyes kihívások bekövetkeztének függvényében került sor a különböző módosítások megalkotására.

⁷ 1990. május 26-tól.

Ennek során az Alkotmányban 1989-ben szabályozott három minősített időszak helyzettől – rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet – lépésről lépésre jutottunk el az Alaptörvény megszületéséig az eredeti háromról, immár öt különleges jogrendi helyzetre, amely magában foglalta az előzőeken túl – a dél-szláv háború és a „barcsi bombázás” egyik következményeként – 1994-től a „19/E. § szerinti helyzet”, azaz a váratlan támadás, illetve 2005-től – a békeidejű hadkötelezettség felfüggesztésének folyamánként – a megelőző védelmi helyzet esetkörét is.

Az Alkotmány 19/E. § kodifikálását az a felismerés tette szükségessé, hogy egyes esetekben a bekövetkezett támadás vagy közvetlen fenyegetés jellegére figyelemmel nem áll rendelkezésre megfelelő idő a kapcsolódó normál jogrendi közjogi döntéshozatali szabály alkalmazására, így előzetesen szükséges megadni a felhatalmazást valamely beavatkozó szervnek. Az Alkotmány 1994. január 1-jén hatályba lépett szövege szerint:

„19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkal – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

A jogalkotó a fenti szabályt annak nyomán kodifikálta, hogy 1991. október 27-én a dél-szláv háborúban azóta is tisztázatlan körülmények között egy jugoszláv hadrendben lévő MiG-21-es vadászbombázó repülőgépről kazettás bombatalálat érte Barcsot. Egy ehhez hasonló, azonnali válaszreakció szükségességét sem kizáró helyzet kezelésére az akkor rendelkezésre álló alkotmá-

nyos szabályok nem bizonyultak elégségesnek, hiszen ez a helyzet sem nem szükségállapot, sem veszélyhelyzet, de még csak kihirdetett rendkívüli állapotnak sem minősül, így a fegyveres ellentevékenységre nem volt meg a felhatalmazás. Ekkor kezdődött meg az a kidolgozó munka, amely eredményeként végül a 19/E.§ szerinti helyzet felhatalmazása megjelenhetett. A felhatalmazás itt sem volt korlátok nélküli, a védelmi tervben rögzítetteknek megfelelő eszközökkel és módon kellett végrehajtani az ellentevékenységet.

A 19/E. § szükségességét az idő többszörösen is igazolta, lényegében hasonló a szabályozás logikája a fegyveres készenléti erők napjainkban hatályos⁸ alkalmazási szabályainak, illetve ehhez hasonló a jogalap a terrorista céllal eltérített és fegyverként használni kívánt légijárművekkel⁹ szembeni fellépésnek is.

A különleges jogrendi tényállások következő módosulására 2005. január 1-jén került sor. Ekkor jelent meg a *megelőző védelmi helyzet* jogintézménye.

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

n) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.”

⁸ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

⁹ A NATO válasza a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásra a RENEGADE műveleti rendszer kiépítése volt, amely meghatározza azokat a feladatokat, amellyel a hasonló esetek elkerülhetők vagy hatásaik csökkenthetők, ez a rendelkezés ennek közjogi leképezését is képes biztosítani.

„35. § (1) A Kormány
m) a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be; az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja.”

A fenti szabályozást az tette szükségessé, hogy az akkori biztonsági helyzetértékelés alapján döntés született a hadkötelezettség béke időszaki felfüggesztéséről, lényegében a tartalékos rendszer is megszűnt, így az ország védelméhez szükséges felkészülési feladatok egy esetleges háborúra nem valósulhattak volna meg optimálisan, hiszen bizonyos időelteltével már kizárólag a hivatásos és szerződéses katonák rendelkeztek volna katonai ismeretekkel. Erre figyelemmel indokolt volt egy olyan átmeneti, „előszoba” tényállás, amely a rendkívüli állapot bevezetését megelőzően is lehetővé teszi bizonyos előkészületi feladatok ellátását, ezzel lehetőséget biztosítva az ország védelmi felkészítésére. Lényeges, hogy megelőző védelmi helyzetben a sorkatonák behívására nem kerülhetett sor automatikusan, ehhez az országgyűlés külön döntése volt szükséges.

Ezt követően az Alkotmány szabályai a különleges jogrend vonatkozásában nem módosultak és az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépése sem hozott áttörő változást, bár szerkezeti-leg egy fejezetbe kerültek a korábban széttagolt elemek, kisebb fogalmi pontosításokra került sor,¹⁰ de az egyes tényállások tar-

¹⁰ Ekkor lépett a „19/E. § szerinti helyzet” helyébe a „váratlan támadás” terminológia.

talma lényegesen nem tért el a korábitól,¹¹ amely szabályozási megoldás az akkor ismert biztonsági környezetben megfelelőnek volt tekinthető.

1.2.3. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályrendszerének fejlődése 2012–2024

A biztonsági helyzet változása – nevesül az Európán 2015–2016-ban végig söprő terrorhullám¹² – ugyanakkor további bővítést tett szükségessé. Így került sor 2016-ban az Alaptörvény hatodik módosítására, amely a *terrorveszélyhelyzet* tényállását is alaptörvényi szinten jelenítette meg.

„51/A. cikk

(1) Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terroristámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.”

A szabályozás fejlődésének ezen eleme azért bír kiemelt jelentőséggel, mert ez volt az első olyan különleges jogrend, amely egyes rendkívüli intézkedések bevezetését még a kihirdetést megelő-

¹¹ KÁDÁR Pál: *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014*, MTA Law Working Papers 2014/36. (https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/mtalwp/2014_36_Kadar.pdf).

¹² 2015 Párizs: terrortámadások Charlie Hebdo szerkesztősege ellen, a Bataclan szórakozóhelyen, a Stade de France-nál és több kisebb kávézó ellen, 2016 Nizza: terrortámadás a Promenade des Anglais-en; 2016 Brüsszel: terrortámadások a reptéren és Maelbeek metroállomáson, 2016 Berlin: terrortámadás a karácsonyi vásáron stb.

zően lehetővé tette,¹³ amely később mintául szolgált az Alaptörvény kilencedik módosítás hadiállapotra és szükségállapotra vonatkozó rendelkezésének.

„54. cikk (1) Hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől elterhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

A terrorveszélyhelyzet konstituálásával a magyar jogrendszer különleges jogrendi esetköreinek száma a nemzetközi összehasonlításban is rekordnak számító hatra emelkedett (*rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet*).¹⁴ Mégis számos olyan elképzelhető kihívás nem nyert szabályozást, amelyre a későbbiekben akár a technológia fejlődésére vagy a kihívások összetettségére és változékonyságára figyelemmel szükség lehetett volna.

¹³ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.) 51/A. cikk (3) A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.

¹⁴ Lásd bővebben: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

Mindezek nyomán már 2019-ben megkezdődött az az elvi kidolgozó munka, amely azt célozta, hogy a hazai különleges jogrendi szabályrendszer áttekinthetőbb legyen és jobban megfeleljen a huszonegyedik században jellemző kihívásoknak. Ennek eredményeképpen a COVID-19 pandémiát megelőzően, de legalábbis azzal párhuzamosan kidolgozásra került az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely a különleges jogrendi szabályrendszert lényegesen egyszerűbbé és rugalmasabbá tette, illetve gondoskodott mindazon jogi és szakmai hiányosságok eltávolításáról, kiküszöböléséről, amelyek akadályát képezték volna egy esetleges védekezésnek. Ennek keretében került sor:

- a rendkívüli intézkedések jogának kizárólagos kormányhoz telepítésére,
- az intézkedés katalógus egységesítésére törvényi szinten¹⁵,
- az egyes különleges jogrendi helyzetek számának csökkentésére, megfogalmazásaik tartalmi pontosítására,
- a valós működési tapasztalattal nem rendelkező és a soha – még gyakorlat keretében sem – össze nem hívott Honvédelmi Tanács jogintézményének megszüntetésére, valamint
- a köztársasági elnök rendkívüli jogalkotási jogának hatályon kívül helyezésére és
- egyes különleges jogrendi helyzetek béke jogrendbe történő tartalmi „átszabályozására”.

Ez a módosítás indította útjára a védelmi és biztonsági szabályozás átfogó reformját, amely nyomán azóta többszáz jogszabály került kiadásra, hatályon kívül helyezésre, illetve módosításra, újraszabályozásra.¹⁶

¹⁵ 2021. évi XCIII. törvény 80. §.

¹⁶ A reformfolyamat eredménye a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény is, amely a teljes honvédelmi szabályozást megújította, míg más jogszabályok esetében elegendő volt a módosítás is.

A 2020 végén elfogadott kilencedik módosítás szövege tervezetten 2023. július 1-jén lépett volna hatályba, annak érdekében, hogy megfelelő idő álljon rendelkezésre az egyes állami szervezetek és a közreműködőknek a végrehajtásra történő felkészülésre, amit ugyanakkor a 2022. február 24-én kitört orosz–ukrán háború okozta humanitárius kihívások miatt fel kellett gyorsítani. Erre figyelemmel az Alaptörvény tizedik módosítása értelmében az új különleges jogrendi szabályrendszer – a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás egyidejű kiterjesztésével – már 2022. november 1-jén hatályba lépett.

A szabályozás egyik újítása, hogy immár feltételes módon fogalmazza meg az egyes különleges jogrendek kihirdetési esetköreit, azaz nincs objektív kötelezettség a normál jogrendi szabályok felülírására. Ennek egyik szakmai indoka alapvetően az, hogy önmagában még a legsúlyosabb fenyegetés vagy támadás sem feltétlenül indokolja a rendkívüli intézkedések kibocsátását, hiszen számos döntés a normál jogrendi szabályok alapján is meghozható és a kívánt cél elérhető. A másik lehetséges ok, az eskalációs hatás elkerülése. Amennyiben egy támadás valószínűsíthetően, de nem igazoltan más állam ártó szándékú tevékenységéhez köthető, önmagában a hazai válaszreakciónak is lehet a válságot fokozó hatása. Ilyen esetekben törekedni kell a különleges jogrendi beavatkozástól eltérő megoldások alkalmazására, a nemzetközi nyomásgyakorlás, a diplomáciai vagy titkosszolgálati eszköztár használatára.

Az új szöveg értelmében a rendkívüli állapot mint különleges jogrendi helyzet megszűnt, helyébe a *hadiállapot* került az alábbiak szerint.

„A hadiállapot

49. cikk

(1) Az Országgyűlés

- a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély,
- b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres tá-

madással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy

c) kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése

esetén hadiállapotot hirdethet ki.”

Az új szabály szóhasználatára lényeges változást hozott a tartalom rugalmas, kiterjesztő megfogalmazásával, amely értelmében már nem szükséges kifejezetten fegyveres cselekmény vagy azzal való fenyegetettség fennállása, bármely, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény alapot szolgáltat a hadiállapot kihirdetésére. Amennyiben nem ezt a megfogalmazást alkalmazná a jogalkotó, vitatható lehetne a fellépés legitimációja például a kibertámadások vagy az olyan szabotázszerű cselekményekkel szemben, amelyek alkalmasak lehetnek akár egy fegyveres támadást messze meghaladó mértékű kár okozására. Itt kell kiemelnünk, hogy a szövetségesi kötelezettségeink teljesítése körében az is elképzelhető, hogy Magyarországot egyáltalán nem éri és nem is fenyegeti támadás, azonban a nemzetgazdaság vagy a polgári lakosság erőforrásainak mozgósításához a szövetségesi műveletek támogatása céljából szükséges a hadiállapot kihirdetése és az alapvető jogok korlátozása.

A hadiállapot új megfogalmazásával párhuzamosan a korábbi megelőző védelmi helyzetre vonatkozó szabályok egy része beépült ebbe a tényállásba, fennmaradó részei pedig alacsonyabb szintű jogszabályban a normál működési szabályok közé kerültek, azaz nem szükséges rendkívüli felhatalmazás az alkalmazásukhoz, azt a Kormány jogosult megtenni valamely más jogcímen.

A váratlan támadás elleni fellépés jogintézménye szintén eltűnt az alaptörvényi szintről és beépült a Magyar Honvédség alaprendeltetés szerinti feladatai közé,¹⁷ amely így nem igényel

¹⁷ Hvt. 59. § (1) bek. c) pont.

külön különleges jogrendi szabályozást, a mindennapjaink részévé vált.

A Honvédelmi Tanács jogintézménye is kivezetésre került, hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról is.

Lényeges szabály, hogy a hadiállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ugyanakkor a Kormány már a kihirdetés kezdeményezését követően rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ugyanez a szabály érvényesül a szükségállapot vonatkozásában is.

A fentiekhez hasonló kiterjesztő és az alkalmazhatóságot fókuszpontba helyező rugalmas megközelítés a szükségállapokra vonatkozó szabályozás egészében is irányadó. Ennek következtében a köztársasági elnök szükségállapoti rendkívüli intézkedési joga megszűnt, helyébe a Kormányé lépett, eltűnt a „fegyveres vagy felfegyverkezve” elkövetett erőszakos cselekmény követelménye is. Nem biztos, hogy egy-egy belbiztonsági krízis feltétlenül erőszakos és fegyveres elemeket kelljen magában foglaljon ahhoz, hogy az alkotmányos rend vagy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága veszélybe kerüljön. A XXI. századra jellemző hibrid hadviselés, az információs beavatkozási műveletek képesek a fegyveres fellépéshez hasonló eredményt elérni az állam működése kapcsán, de hasonlóra kerülhet sor egy jogellenes, a teljes működést megbénító országos sztrájk vagy a lakosság

ellátást ellehetetlenítő illegális, de nem erőszakos útlezárások esetében is, amelyekkel szemben indokolt a megfelelő jogi eszközök biztosítása.

Számos kritikai megjegyzés ismert a szükségállapot új, „felforgatás” fordulatával összefüggésben arra hivatkozással, hogy egy ilyen fogalom lényegében szabad értelmezés tárgyát képezi, túlságosan nagy mozgásteret adva a döntéshozónak, amely a visszaélés szerű joggyakorlás alapja is lehet.

„A szükségállapot

50. cikk

(1) Az Országgyűlés

a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy

b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.”

A szükségállapot harminc napra hirdethető ki, amely az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – alkalmanként – harminc nappal meghosszabbítható.

A *terrorveszélyhelyzetre* vonatkozó korábbi szabályok egy része látható módon tartalmilag beépült a fenti szabályokba, fennmaradó részeik pedig a rendőrségről szóló törvényben kaptak helyet. Az ilyen cselekményekkel szembeni fellépés szükségessége – sajnos – egyáltalán nem rendkívüli helyzet, sokkal inkább a XXI. század mindennapjainak része.

A harmadik különleges jogrendi kategória a *veszélyhelyzet*. Ez az egyetlen olyan helyzet – szerencsénkre –, amely széleskörű alkalmazási tapasztalattal rendelkezik. Az árvizek, a vörösiszap

katasztrófa,¹⁸ a koronavírus pandémia¹⁹ és az orosz-ukrán háború nyomán kialakult humanitárius helyzet²⁰ kezelésére kihirdetett helyzetekben (amelyet rendszerint hibásan háborús veszélyhelyzetnek nevez a sajtó) jelentős gyakorlati alkalmazási tapasztalat halmozódott fel.

„A veszélyhelyzet

51. cikk

(1) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”

A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki, amelyet az Országgyűlés jelen lévő országgyűlési képviselői kétharmadának felhatalmazása alapján lehet meghosszabbítani és csak abban az esetben, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.

A veszélyhelyzet kihirdetése jellegéből adódóan földrajzi területre és időben is korlátozható, azaz egy lokális hatású ipari katasztrófa vagy kiterjedt erdőtűz nyomán nem szükséges a teljes országot érintően a beavatkozás.

Valamennyi különleges jogrenddel kapcsolatban lényeges kiemelni, hogy az nem egy eltérő jogrendszer hatályba lépését jelenti, hanem kizárólag a meglévő szabályok alkalmazásától

¹⁸ *A veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet.*

¹⁹ *A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.*

²⁰ *Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.*

való eltérésre biztosít időlegesen lehetőséget. Ez azt is jelenti, hogy azokon a területeken, amelyre nem terjeszti ki a hatályát a rendkívüli intézkedést tartalmazó kormányrendelet, az általános szabályokat kell érvényesíteni, az államszervezet működését fenn kell tartani. Erre figyelemmel például az Országgyűlés törvényalkotási jogosítványai vagy a Kormány beszámolási kötelezettségei folyamatosak, az azokra vonatkozó szabályok csak kifejezett külön döntés esetén alkalmazandóak másként.

1.2.4. Az Alaptörvény tizenötödik módosítása

A különleges jogrendi szabályozás és annak alkalmazási gyakorlata számos kritikát²¹ kapott annak nyomán is, hogy a COVID pandémia okán világszerte elrendelt rendkívüli intézkedések Magyarországon voltak a leghosszabb ideig hatályban. Ezek kivezetésére olyan módon került sor, hogy számos elemükben törvényi szinten hatályban maradhattak, illetve 2022 tavaszán az orosz–ukrán háborúra hivatkozással új jogcímen ismételten veszélyhelyzet került kihirdetésre, amely újabb rendkívüli intézkedéseket alapozhatott meg.

²¹ Lásd például: HORVÁTH Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése, *Közjogi Szemle*, 2020/2–3. 1–13. o.; HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái - Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke, *Közjogi Szemle*, 2020/4. 17–25. o.; KELEMEN Roland: *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*, (<https://www.academia.edu/44681490>) Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira); SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. 115–139. o. (2020-03_SZEN-TE-tan.pdf)

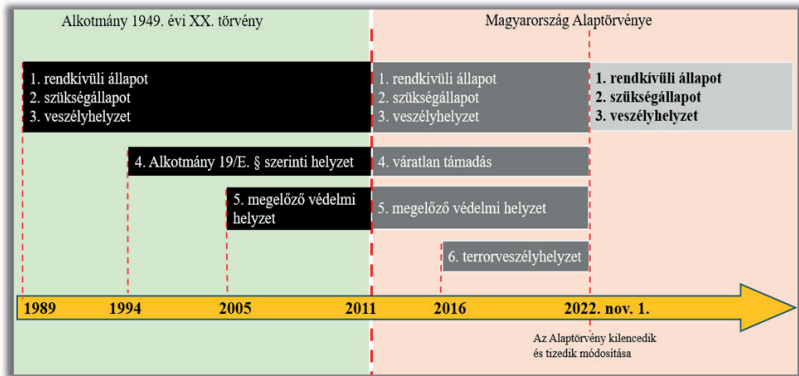
Mindezek nyomán az Országgyűlés a fentebb részletezett szabályozást tovább pontosította az Alaptörvény 2025-ben elfogadott tizenötödik módosításával, amely a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések vonatkozásában új elemeket hozott, korlátozta a Kormány döntési szabadságát, feladva ezzel korábbi következetesen képviselt álláspontját, amely szerint a védekezés érdekében a lehető legszélesebb eszköztárat kell a végrehajtó hatalom részére biztosítani.

A 2026. január 1-jén hatályba lépő szabályozás a Kormány mozgásterét annyiban csökkentette, hogy kizárólag hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően lehetséges az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül egyes törvények alkalmazásának felfüggesztése, az azoktól való eltérés, míg veszélyhelyzetben ugyanerre az Országgyűlés – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozott időre megadott – felhatalmazásával van csak lehetőség.²² Amennyiben az Országgyűlés e felhatalmazás megadásában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a Kormány részére felhatalmazást adni.

A fenti rendelkezés meglehetősen furcsa tartalmú, értelmezhetősége sem egyértelmű, hiszen a rendkívüli intézkedés lényege éppen a törvényektől való eltérés lehetősége, a gyors beavatkozás érdekében.²³

²² Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (hatályos 2026. január 1-től).

²³ CSINK Lóránt: *Gondolatok az Alaptörvény tizenötödik módosításának különleges jogrendre vonatkozó szabályairól*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2025/3. (<https://hhk.uni-nke.hu/muhelytanulmanyok-2025>).



1. sz. ábra: A különleges jogrendi szabályozás alkotmányos kereteinek fejlődése (a szerző szerkesztése)

1.2.5. Közös szabályok

A különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szabályozás vázlatos ismertetésének lezárásaként szükséges röviden kitérni az Alaptörvény 56. cikkben foglalt rendelkezésekre is. Előfordulhat olyan rendkívüli helyzet, amikor az Országgyűlés akadályozva van abban, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos döntéseket meghozza. Ilyen esetekben a köztársasági elnök jogosítványt kap arra, hogy kihirdesse a hadiállapotot vagy a szükségállapotot, meghosszabbítsa azt, illetve engedélyt adjon a Kormánynak a veszélyhelyzet idejének meghosszabbítására, valamint arra, hogy törvények alkalmazását felfüggeszsze vagy azoktól eltérjen.

Az akadályoztatás fennállása azonban nehezen határozható meg egyértelműen, mivel előállhat olyan helyzet, amikor az intézmények működése technikailag lehetséges, ám annak tényleges fenntarthatóságáról az államhatalom különböző szervei eltérő megítélést adhatnak. Ennek kezelése érdekében az Alaptörvény világos rendelkezést tartalmaz: az Országgyűlés működésépte-

lenségét három alkotmányos szereplőnek kell egyhangúan megállapítania – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és annak összehívása a kialakult krízishelyzet vagy az idő rövidsége miatt ellehetetlenül. Amint az akadályoztatás ténye megszűnik, az Országgyűlésnek feladata, hogy elbírálja a köztársasági elnök által hozott különleges jogrendi döntés jogszerűségét és megalapozottságát, valamint hogy felülvizsgálja a rendkívüli helyzetben hozott kormányzati intézkedéseket.

A különleges jogrendi működés során alapvető követelményként jelenik meg, hogy az állami intézményrendszer kulcsszereplőinek működési folytonosságát az állam a lehető legteljesebb mértékben garantálja. E követelmény valamennyi szerv vonatkozásában általános normatív elv, ugyanakkor a jogállamiságot és az alkotmányos garanciarendszert szolgáló intézmények esetében – különösen a különleges jogrendi jogalkotásra felhatalmazott Kormány viszonylatában – az Alaptörvény expliciten rögzíti azt a kötelezettséget, hogy minden szükséges intézkedést meg kell hozni az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság zavartalan és folyamatos működésének fenntartása érdekében. E kötelezettség a különleges jogrend formális kezdeményezésének időszakára is kiterjed, biztosítva ezzel a demokratikus kontrollmechanizmusok tényleges érvényesülését már a rendkívüli működés előkészítő szakaszában is.

2. A különleges jogrendi működés főbb tapasztalatai

A védelmi és biztonsági igazgatási szakirányú továbbképzési szak természetesen nem csak a fentiek szerinti alaptudáshoz kapcsolódó részletes szabályok ismeretét kívánja elmélyíteni, hanem egyes esettanulmányokon keresztül a különleges jogrendi működés

gyakorlati tapasztalatait is fel kívánja dolgozni. Ez a képzési blokk tervezetten adaptív módon kerül feltöltésre a különféle válságkezelési helyzetekben alkalmazott tényleges lépések ismertetésével és kritikai elemzésével. Lesznek azonban olyan állandó elemek, amelyek megtárgyalása nem elkerülhető, figyelemmel azok előfordulási valószínűségére vagy meghatározó jelentőségére.

A fentiek alapján a képzés kiterjed majd a COVID pandémia elleni küzdelem tapasztalataira, az árvizek kezelésére, és a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításához és kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre, az ezekben az időszakban meghozott vagy meghozni elmulasztott döntésekre, az igazgatási és szakmai munka tapasztalataira.

Ez utóbbi elemzése azért is kiemelten lényeges, mert ez a különleges jogrend volt az első, amelyet már döntően a védelmi és biztonság szabályozási reform új szabályai alapján menedzselte az állam,²⁴ míg a COVID kezelése még az előző alaptörvényi szabályok keretein belül valósult meg.

A COVID esetében alapvetően ad hoc beavatkozás történt és eseti jelleggel életre hívott munkaformák – akciócsoportok²⁵ és operatív törzs – végezték el a különleges jogrendi döntések előkészítését, amely a válság csúcsidőszakában szinte folyamatos munkarendet igényelt. A lakosság tájékoztatásának elektronikus és média csatornái is kifejezetten erre a célra létrehozott munkaformák voltak, amelyek az akkor még nem ismert fenyegetést jelentő vírussal szembeni védekezést nagyban segítették. Itt kell

²⁴ Ahogy azt már jeleztük, a reformot megalapozó Alaptörvény módosítás és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 2022. november 1-jén lépett hatályba.

²⁵ 2020-ban a COVID-19 világjárvány idején a magyar kormány számos akciócsoportot hozott létre a védekezés koordinálására. Ezeket a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapozta meg.

utalunk sokadszor a lakossági támogatás jelentőségére, ennek hiányában a válságkezelés eredményessége könnyen veszélybe kerülhet.

A COVID időszakában nagy vitát váltott ki az operatív törzs üléseinek nyilvánossága, az ott elhangzottakat rögzítő jegyzőkönyvekhez való hozzáférés korlátozása. A Kormány álláspontja szerint az operatív törzs belső működése kormányzati döntéshozó folyamatnak minősül, így az ott készült dokumentumok nem tartoznak a közérdekű adatok körébe.

Az orosz-ukrán háború esetében a döntéshozókészítés sokkal inkább támaszkodott a Kormány ügyrendje szerinti normál ügymenetre, a közigazgatási államtitkári értekezlet, a Kormány kabinetjei és ezek közül is kiemelten a Védelmi Tanács munkájára. Operatív törzs itt is alakult,²⁶ de ennek tevékenysége a háború elhúzódására figyelemmel a későbbiekben lényegében beleolvadt a Védelmi Tanács²⁷ és a Kormány üléseinek napirendjeibe, az operatív törzset statuáló kormányhatározat 2024 júliusában hatályon kívül helyezésre került.

Egy gondolat erejéig érdemes felhívunk arra is a figyelmet, hogy bár a Vbö. 2022. novemberétől lehetővé tette volna Nemzeti Eseménykezelő Központ működtetését a Védelmi Igazgatási Hivatal bázisán, erre vonatkozó döntés nem született. Ennek oka az, hogy a Nemzeti Eseménykezelő Központ működtetése nem kötelezettség, hanem lehetőség, így amennyiben a Kormány a válsággal összefüggésben úgy ítéli meg, hogy képes a szakmai folyamatokat kézben tartani a meglévő eszközeivel, nem hoz olyan döntést, amely a normál közigazgatási működést felülírná.

Azt is itt kell megemlíteni, hogy a Nemzeti Eseménykezelő Központ működésének számos formája elképzelhető az egysze-

²⁶ *A Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről szóló 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat.*

²⁷ *A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 108. pont.*

rű helyzetkövetéstől, jelenő központtól a közvetlen döntéshozóké-szítést szolgáló koordinációig, vagy akár egyes operatív feladatok irányításához kapcsolódó háttérmunka elvégzéséig, melyekhez eltérő infrastrukturális és humánfeltételek szükségesek, így az erre vonatkozó kormányzati szándékot a válságkezelés lehető legkorábbi szakaszában meg kell tudni határozni.

A különleges jogrendi működés tapasztalatainak feldolgozása során nem kizárólag a központi közigazgatás működését kell a képzés során áttekinteni, hanem a területi vagy helyi igazgatás működését is. Az ország védekezési hatékonyságát alapjaiban határozza meg a vármegyénél folyó igazgatási munka, a főispánok és a védelmi bizottságok tevékenysége, melyek kapcsán célszerű az oktatói gárdába vendégelőadóként gyakorló szakembereket is meghívni.

3. A kvázi különleges jogrendi szabályok

3.1. A kvázi különleges jogrend

Az állam védelmi rendszere a klasszikus különleges jogrendek körén túl sem eszköztelen. A hazai szabályozásban már jóval az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően megjelent egy sajátos jogpolitikai konstrukció, amelyet a szakirodalom „kvázi különleges jogrendként” azonosít.²⁸ Ezek a jogi helyzetek nem illeszkednek a klasszikus különleges jogrend keretei közé, erre figyelemmel nem is jelennek meg az Alaptörvényben, mégis sajátos kormányzati intézkedések alapjául szolgálnak és egy

²⁸ Bővebben lásd erről: 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

bizonyos eszkalációs szintig alkalmasak a kialakult válsághelyzet kezelésére. A védelmi és biztonsági igazgatási szakirányú továbbképzési szak ezen helyzetek elemzésére is hangsúlyt fektet.

A kvázi különleges jogrendek sajátja, hogy az Országgyűlés már békében meghatározza azokat az eseteket, amikor a Kormány egyes válságok kezelése érdekében a normál működestől eltérő, de a különleges jogrendi intézkedés szintjét el nem érő beavatkozással élhet. Ezek a döntések nyilvánvaló korlátozásokat és többlet kötelezéseket tartalmaznak, ugyanakkor a rendszer-szintű folyamatos fenntartásuk válságmentes időszakban nem lenne indokolt.

A kvázi különleges jogrend időszakában meghozható intézkedések konkrétan szabályozottak, az ezt meghaladó szintű beavatkozás szükségessége esetén különleges jogrendet kell hirdetni.

A kvázi különleges jogrendek szabályozása nem egyetlen törvényben valósul meg, hanem rendszerint adott ágazat/rendszer működési szabályai szintjén, akár egymástól függetlenül elrendelhető módon. Figyelemmel a szabályozás törvényi szintjére, a kvázi különleges jogrendek listája és az ennek során bevezethető intézkedések listája egyszerűbben bővíthető, mint az alaptörvényi szinten szabályozott válságkezelési eszköztár. Ez a rugalmasság és adaptivitás teszi lehetővé, hogy alkalmazásukra széles körben kerülhessen sor és a lakosságot érintő szükségtelen hatások minimalizálhatóak legyenek.

Kiemelt figyelmet érdemel a kvázi különleges jogrendek sorában a összehangolt védelmi tevékenység, amely a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény mint keretszabály alapján több más válságkezelési intézkedéssel is összefügg, így ennek ismertetését a lenti áttekintés zárásaként végezzük el.

3.2. Az egyes kvázi különleges jogrendi helyzetek áttekintése

3.2.1. A kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet

A kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet szabályozása a 2013. évi XXIII. törvény szerint nemcsak a hazai ellátásbiztonságot, hanem az uniós és nemzetközi gazdasági érdekeltségeket is figyelembe veszi. Az Európai Közösségek Tanácsa már a 68/414/EGK irányelvben előírta, hogy legalább 90 napi átlagos fogyasztásnak megfelelő stratégiai készletet kell képezni minden tagállamban, és ezekről havi adatközlési kötelezettség terheli őket. E szabályokat a 2006/67/EK irányelv korszerűsítette.

A válsághelyzet akkor áll fenn, ha a kőolajbehozatal legalább 7%-kal csökken, és a szükségleteket kizárólag a biztonsági készletből lehet kielégíteni. Válsághelyzetet jelent továbbá, ha az Európai Unió vagy a Nemzetközi Energiaügynökség a készletek felszabadítását elrendeli.

A törvény lehetőséget biztosít az energiapolitikáért felelős miniszternek arra, hogy szükség esetén fogyasztást korlátozó intézkedéseket hozzon, de ezek nem tekinthetők különleges jogrendi intézkedésnek. Az intézkedések többnyire a forgalmazókat érintik, és nem az állampolgárok közvetlen jogait korlátozzák. Ezáltal a jogszabály a piaci stabilitást és az ellátás folyamatosságát kívánja biztosítani rendes jogi eszközökkel – rendkívüli jogalkotás nélkül.

3.2.2. Az egészségügyi válsághelyzet

Az egészségügyi válsághelyzet egy olyan külön jogi kategória, amely a járványügyi szükséghelyzetekre, illetve az állampolgárok életét és egészségét súlyosan veszélyeztető eseményekre ad szabályozott állami választ. Az egészségügyről szóló 1997. évi

CLIV. törvény (Eütv.) meghatározza azokat a feltételeket,²⁹ amelyek fennállása esetén a Kormány jogosult elrendelni egy egészségügyi válsághelyzetet, legfeljebb hat hónapos időtartamra, amely szükség esetén meghosszabbítható. A jogintézmény alkalmazásának alapját képezi az ellátási igények és kapacitások közötti jelentős aránytalanság, a gyógyintézeti ellátás súlyos akadályoztatása, valamint a lakosság ellátásának aránytalan nehézségekkel járó átszervezhetősége és az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködésének szükségessége.

Az egészségügyi válsághelyzet a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenységnek minősül, illetve a járványügyi készség szabályrendszerét is alkalmazni rendeli.

Fontos különbséget tenni az egészségügyi válsághelyzet és az egészségügyi veszélyhelyzet között.³⁰ Utóbbit a kormányhivatal vezetője hirdetheti ki legfeljebb tíz napra, ha a katasztrófavédelemmel összefüggésben az egészségügyi feladatok ellátásának biztosítása sürgős beavatkozást igényel. Ez a jogintézmény nem követeli meg a Kormány előzetes döntését, ugyanakkor miniszteri jóváhagyás szükséges, ha katasztrófhelyzet nélkül kerül sor alkalmazásra.

3.2.3. A villamosenergia-ellátási válsághelyzet

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) alapján szabályozott villamosenergia-ellátási válsághelyzet³¹ sajátos és jól körül határolható jogi helyzetet képvisel a magyar jogrendben.

²⁹ Eütv. 228. §.

³⁰ Vö. Eütv. 228. § (1) bek., 232/C. § (1) bek.

³¹ Vet. 139. § (1). bek.

A törvény alapján villamosenergia-ellátási válsághelyzet akkor áll fenn, amikor olyan zavar lép fel a villamosenergia-szolgáltatásban, amely közvetlenül veszélyezteti személyek, vagyontárgyak, a természeti környezet vagy a felhasználók jelentős részének biztonságos ellátását. A zavar technikai és mennyiségi paramétereit a törvény végrehajtási rendelete³² részletesen szabályozza. Az ilyen helyzetekben a Kormány különleges felhatalmazást kap: módjában áll felfüggeszteni a villamosenergia-ellátásra kötött szerződéseket, korlátozni a villamos energia hozzáférhetőségét, maximálni az energiaellátással kapcsolatos termékek és szolgáltatások árát, illetve új kötelezettségeket meghatározni az engedélyesek számára a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalon keresztül.

A villamosenergia-ellátás zavara nemcsak a lakossági ellátást, hanem az állam szervezeti működését és az ország kritikus infrastruktúráit is érintheti, ezért az ilyen kockázatokat folyamatosan értékelni szükséges. A villamos energia fizikai sajátosságai – például tárolhatatlanság, azonnali fogyasztásra való termelés – miatt az ellátási zavar kezelése különösen nehéz feladat. A fogyasztói korlátozások ugyan az elsődleges eszközt jelenthetik, ám komolyabb technikai problémák esetén nem elegendők a szolgáltatás helyreállítására.

3.2.4 A földgázellátási válsághelyzet

A földgázellátási válsághelyzet kezelésére vonatkozó magyar szabályozás a 2008. évi XL. törvényen alapul, amely az Európai Unió releváns jogforrásait – elsősorban az Európai Parlament és a Tanács 2017/1938/EU rendeletét – figyelembe véve került

³² *A villamos energiarendszer jelentős zavara és a villamosenergia-ellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről szóló 280/2016. (IX. 21.) Korm. rendelet.*

kialakításra. A rendelet hangsúlyozza, hogy a gázellátás súlyos zavara nemcsak a tagállamokat, hanem az Energiaközösség szerződő feleit is érinti, gazdasági és társadalmi szinten komoly következményekkel járhat. Ennek megfelelően minden szükséges intézkedést meg kell tenni a biztonságos és folyamatos ellátás érdekében.

A magyar joganyag három fokozatban határozza meg a válsághelyzeteket: korai előrejelzési szint, riasztási szint és vészhelyzeti szint. Ezen szintek közül a vészhelyzeti szint elérésekor kerülhet sor olyan rendkívüli intézkedésekre, amelyek a fogyasztók számára is közvetlen hatással bírnak. A vészhelyzet kihirdetéséről a miniszter dönt határozat formájában, míg a korai szintek megállapítása a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) elnökének hatáskörébe tartozik.

A válsághelyzeti intézkedések – különleges jogrend elrendelése nélkül – lehetőséget adnak a Kormánynak arra, hogy szabályozza a munkavégzés és nyitvatartás rendjét, a köz- és magánintézmények fűtési hőmérsékletét, valamint a földgázfelhasználás korlátozását. Ezen felül rendelkezhet a gázexport korlátozásáról. Ezek az intézkedések hatásukban és jellegükben már megközeleltik a különleges jogrend időszakában alkalmazható jogkorlátozásokat, azonban nem járnak együtt az Alaptörvény szerinti hatalommegosztási struktúra átrendezésével, sem rendkívüli jogalkotási jogosítványok gyakorlásával.

A válsághelyzet súlyosbodása, elmélyülése esetén már nem kizárható, hogy az ellátási zavar belbiztonsági vagy katasztrófavédelmi dimenziókat ölt, amely viszont valódi különleges jogrendi intézkedéseket is szükségessé tehet. Ebben az esetben a hangsúly már nem kizárólag a gázellátás biztosításán, hanem az állami működés egészének fenntartásán van.

A törvény alapján a Kormány mellett az energiapolitikáért felelős miniszter is széles körű jogosítványokkal rendelkezik: felüggesztheti az ellátási szerződéseket, meghatározhatja a föld-

gázellátás korlátozásának feltételeit, szabályozhatja a szállítási rendszerirányító és rendszerüzemeltetők, valamint felhasználók jogait és kötelezettségeit, és rögzítheti a földgázzal kapcsolatos termékek és szolgáltatások maximális árát.

3.2.5. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

A tömeges bevándorlás az elmúlt évek egyik legnagyobb kihívását jelentette Európa számára, különösen a 2015-ös migrációs krízis idején. A jelenség nem csupán humanitárius, társadalmi és gazdasági következményekkel járt, hanem a nemzeti és nemzetközi jogrendszerek alkalmazkodását is szükségessé tette. Hazánkban a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” jogi kategóriájának bevezetése teszi lehetővé az ilyen helyzetek kezelését. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet akkor hirdethető ki, ha olyan mértékű az illegális migráció, amely veszélyezteti a közbiztonságot, a közrendet vagy az állampolgárok jogbiztonságát.³³ A válsághelyzet kihirdetéséről a kormány dönt, és azt meghatározott időre, meghatározott területre – jellemzően a határ menti, illetve az illegális bevándorlók várható közlekedési útvonalainak vármegyéire – korlátozva rendeli el.

Az ilyen rendkívüli helyzetekben a hatóságok széles körű jogosítványokat kapnak, amelyek célja a migrációs nyomás gyors és hatékony kezelése határőrizeti, idegenrendészeti, közrendvédelmi és humanitárius szempontok alapján. Az elrendelhető intézkedések közé tartoznak például a tranzitzónák létesítése, az ideiglenes határzár vagy megerősített határőrizet bevezetése, kijelölt befogadóállomások és regisztrációs központok működtetése, gyorsított idegenrendészeti eljárások, a rendvédelmi szervek megerősített jelenléte a határ mentén és a tranzitzónák környezetében. Jellemző módon a tömeges bevándorlás okozta válság-

³³ *A menedéjigről szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.*

helyzetben a menekültügyi és idegenrendészeti ügyekben sajátos eljárási szabályok érvényesíthetők, amely nyomán az eljárási határidők és a jogorvoslati lehetőségek is eltérő kereteket kapnak.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a válsághelyzet kezelésében részt vevő szervnek lehetősége nyílik az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonosi joggyakorlásában vagy vagyonnevelésében, továbbá a többségi állami tulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenesen igénybevétele, amelyért kártalanítás jár. Erre a tulajdonjog gyakorlását korlátozó intézkedésre akkor lehet szükség, amennyiben az igénybe vevő saját erőforrásai terhére csak aránytalanul nagy ráfordítással vagy késedelmesen tudná végrehajtani feladatait.

3.2.6. A nukleáris veszélyhelyzet

A nukleáris veszélyhelyzet kategória sajátos helyet foglal el Magyarország jogrendszerében. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény értelmező rendelkezése szerint a nukleáris veszélyhelyzet olyan rendkívüli esemény következtében létrejövő állapot, amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása vagy enyhítése érdekében intézkedésekre van vagy lehet szükség. Ilyen módon ez a veszélyhelyzet a ténylegesen bekövetkezett vagy fenyegető veszély mértékének függvényében teljesen eltérő kezelési módokat követelhet meg, amely az Alaptörvény 53. cikk szerinti veszélyhelyzet kihirdetésétől és ennek keretében megtett rendkívüli intézkedésektől, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény vagy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerinti intézkedéseken át, a lényegesen alacsonyabb szinten szabályozott Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Intézkedési Terv alkalmazásáig terjedhet, amelyhez nem szükséges külön eseti kormányzati felhatalmazás.

A törvény végrehajtási rendelete³⁴ tovább pontosítja a definíciót, és némiképp eltérően határozza meg a nukleáris veszélyhelyzet tartalmát. A nukleáris veszélyhelyzet eszerint: bármilyen okból bekövetkező, az emberek nem tervezett sugárterhelését, valamint radioaktív anyagok környezetbe történő kibocsátását eredményező olyan helyzet, amikor a lakosságra és környezetre káros radioaktív sugárzási szint, vagy szennyezettség jelenik meg, vagy jelenhet meg, illetve áll fenn, és amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása vagy enyhítése érdekében állami, önkormányzati intézkedésre van vagy lehet szükség.

A nukleáris veszélyhelyzet kategória a fentiekre figyelemmel más válsághelyzetektől eltérő logikával jelenik meg a rendszerben, nem részletezi a bevezethető intézkedések körét, azt minden esetben a kialakult helyzet súlyosságához igazítva, a megfelelő szabályok felhívása útján érvényesíti.

3.2.7. A katasztrófaveszély

A katasztrófaveszély fogalmát a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) határozza meg. Ennek értelmében a katasztrófaveszély olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, a környezetet, valamint az élet- és vagyonbiztonságot.³⁵

A katasztrófaveszély sem minősül különleges jogrendi kategóriának, jogi és intézményi működése mégis szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény 53. cikk szerinti veszélyhelyzettel. Ennek

³⁴ *A nukleáris és radiológiai veszélyhelyzet esetén végzett lakossági tájékoztatás rendjéről* szóló 165/2003. (X. 18.) Korm. rendelet.

³⁵ Kat. 3. § 9. pont.

ellenére a katasztrófaveszély nem tekinthető csupán egy előzetes, megelőző „előszoba-tényállásnak” a különleges jogrend irányába, mivel önálló döntéshozatali és intézkedési jogosítványok kapcsolódnak hozzá és a veszélyhelyzet kihirdetésére a katasztrófaveszély szabályainak alkalmazása nélkül is sor kerülhet.

A katasztrófaveszély kihirdetése esetén az azonnali beavatkozásokhoz nem szükséges eseti kormányzati szintű döntés. A beavatkozásra a belügyminiszter által jóváhagyott veszélyelhárítási terv alapján kerül sor, amelynek végrehajtásáért a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságának vezetője felel. Külön (honvédelmi) miniszteri szintű döntés kizárólag akkor válik szükségessé, ha a védekezés során a Magyar Honvédség bevonása is szükségessé válik, és a bevetendő állomány meghaladja a 200 főt. Kormányzati szintű döntésre pedig csak abban az esetben van szükség, ha a veszélyelhárítási terv olyan intézkedést tartalmaz, amelynek végrehajtása a kormány jóváhagyása nélkül más szabályokra figyelemmel nem lehetséges.

Az ilyen típusú intézkedéseket a törvény nem konkretizálja, azok jellemzően a kialakuló helyzet sajátosságainak megfelelően, egyedi mérlegelés alapján kezelendők, és adott esetben már rendkívüli intézkedéseket, illetve különleges jogrend kihirdetését is indokolhatják.

A katasztrófaveszély jogintézménye a fokozatosság elvén alapuló katasztrófavédelmi rendszer szerves része, amely lehetőséget teremt arra, hogy a várható kockázatok és azok következményei időben azonosíthatók és kezelhetők legyenek. Ezáltal nemcsak a károk mérséklése válik lehetségessé, hanem a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségessége is elkerülhetővé válhat. Az ilyen időszakban jellemzően szóba jöhető intézkedések elsődlegesen a katasztrófavédelmi tevékenységben részt vevő szervezetek felkészülését és összehangolt működését szolgálják, elsődleges célként a lakosság védelmét, az alapvető ellátások biztosítását,

valamint a kritikus szervezetek és kapcsolódó infrastruktúra meghatározó elemeinek megóvását középpontba helyezve.

A katasztrófaveszély intézményének megfelelő szintű alkalmazása optimális esetben olyan mértékű ellenálló képességet eredményezhet, amely a különleges jogrend bevezetését nemcsak elhalasztja, hanem adott esetben teljesen szükségtelenné is teheti.

3.2.8. A honvédelmi veszélyhelyzet

A honvédelmi veszélyhelyzet jogintézménye szintén a válságkezelési rendszer egyik meghatározó eleme, amelynek főbb szabályait a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXI. törvény (Hvt.) tartalmazza.

A honvédelmi válsághelyzet kihirdetésére a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén vagy a NATO/EU tagságunkkal összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében kerülhet sor.

Honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, illetve az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki.³⁶

A honvédelmi válsághelyzet egyben összehangolt védelmi tevékenységnek is minősül, azaz a Vbö. 76. § szerinti intézkedések is alkalmazhatóak, amelyeken felül a kialakult helyzet jellegére tekintettel maga a Hvt. sorolja fel, milyen további válságkezelési lépésekre van lehetőség.

Ezek körében kerülhet sor a Kormány döntése alapján a honvédelmi szervezet készenlétének fokozására, a felderítő, elhárító,

³⁶ Hvt. 107. § (3) bek.

valamint kibertér műveleti erők tevékenységének fokozására, a közszolgálati műsorszórók kötelezésére hivatalos állásfoglalások kiadására, egyes termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezésének elrendelésére, a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök gyorsított feltöltésére és a túlmunka elrendelésére. Ugyancsak lehetőség nyílik a honvédelmi válsághelyzet keretében a rádióspektrum használatra vonatkozó speciális szabályok bevezetésére, vagy a katonai légiforgalmi irányítás bevezetésére, az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazására. A Kormány jogosult továbbá ebben az időszakban korlátozni egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségét is.³⁷

A Vbő. általános válságkezelési-igazgatási keretszabály ebben az esetben is. Míg a Hvt. a katonai érdekekre és a honvédség mozgósítására helyezi a hangsúlyt, addig a Vbő. a védelmi és biztonsági szervezetek széles körű együttműködésére épít. A szubszidiaritás elve mindkét törvényben megjelenik, biztosítva, hogy a rendkívüli intézkedések csak akkor lépjenek életbe, ha más válságkezelési eszközök már nem elegendők.

3.2.9. A kiberbiztonsági válsághelyzet

A Magyarország kiberbiztonságáról szóló 2024. évi LXIX. törvény (Kibertv.) értelmében a kiberbiztonsági válsághelyzet olyan védelmi és biztonsági esemény, amely esetén a Kormány az informatikáért felelős miniszter előterjesztése alapján összehangolt védelmi tevékenységet rendelhet el.³⁸ Az erre vonatkozó

³⁷ Hvt. 107. § (4) bek.

³⁸ Kibertv. 74. § (2) bek.

kezdeményezést jelentős³⁹ vagy nagyszabású⁴⁰ kiberbiztonsági incidens alapozhatja meg.

A törvény előírja a kiberbiztonsági válsághelyzet kezelésére vonatkozó eljárásokat, amelyek középpontjában a kormányzati és nem kormányzati szervek szoros együttműködése áll. A jogszabály meghatározza a felelős hatóságokat és a válsághelyzet során alkalmazandó intézkedéseket. Ezen intézkedések közé tartozik a gyors reagálásra képes szakértői csapatok felállítása, a támadások forrásának felderítése és az érintett rendszerek biztonságának helyreállítása. Lényeges hangsúlyoznunk, hogy a XXI. században a kibertérből érkező fenyegetések sokszor jóval nagyobb kárt tudnak okozni, mint egy hagyományos fegyveres támadás, így az ilyen helyzetekre történő felkészülés és a védekezés, illetve az esetleges ellentevékenységre való technikai képesség kiemelt fontosságú.

A hálózati rendszerek működési sajátja, hogy a kibertérben érkező támadások nem csak lokálisan képesek hatást gyakorolni, hanem az országhatárokon átnyúló módon is. Ezt felismerve bocsátotta ki az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 irányelvét az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv). A hazai kiberbiztonsági szabályozási rendszer ezzel összhangban került kodifikálásra.

A törvény a kiberbiztonsági válsághelyzet kezelésében kiemelt szerepet ad a Nemzeti Kibervédelmi Intézetnek, amely ko-

³⁹ Kibertv. 4. § 40. pont.

⁴⁰ A Kibertv. 4. § 74. pont értelmében az olyan kiberbiztonsági incidens tekintendő ilyennek, amely által okozott zavar mértéke, amely meghaladja Magyarországnak az arra való reagálási képességét, vagy amely Magyarországra és legalább még egy másik országra jelentős hatást gyakorol.

ordinálja a válaszintézkedéseket, valamint a kormányzati szintű döntéshozatalt. A törvény azt is előírja, hogy a magánszektornak és az egyes vállalatoknak is kötelessége aktívan együttműködni a kormányzati szervekkel a kiber-fenyegetések kezelésében, valamint az információk gyors és pontos megosztása érdekében. A jogszabály figyelembe veszi a kiberbiztonság globális és dinamikus változó jellegét, és arra ösztönzi a nemzetközi együttműködést is, hogy az államok közösen védekezzenek a kibertámadásokkal szemben.

A Kibertv. a Hvt-nél már ismertetett megoldáshoz hasonlóan a kiber-válsághelyzetben a Vbö. szerinti kormányzati intézkedéseken túl további lépések megtételére ad felhatalmazást,⁴¹ amelyek között olyan intézkedések is szerepelnek, mint a kiberbiztonsági válsághelyzet-kezelésben érintett szervek készenlétének fokozása, fizikai védelmének megerősítése, a kibertér műveleti erők tevékenységének fokozása vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése. A válságkezelési eszköztár azt is biztosítja, hogy amennyiben az indokolt, a kiberbiztonsági válsághelyzet-kezeléséhez szükséges szolgáltató működési helyiségeinek, technikai eszközparkjának, elektronikus információs rendszerének és létesítményeinek térítésmentes igénybevételét, esetlegesen a védekezéshez szükséges eszközökre vonatkozóan késletképzést, szolgáltatási kapacitások biztosítását is el lehet rendelni.

3.2.10. Az összehangolt védelmi tevékenység

Felsorolásunk utolsó elemeként az összehangolt védelmi tevékenység jogintézményével foglalkozunk, amely a 2022-ben hatályba lépett védelmi és biztonsági reform egyik újítása, amely

⁴¹ Kibtv. 74. § (4) bek.

a Vbö.-ben kapott helyet.⁴² Korábban nem volt olyan törvényben szabályozott általános válságkezelési felhatalmazás, amely az ágazatokon átívelő módon ilyen meghatározó hatékonysággal képes lett volna biztosítani a védekezés fokozását a különleges jogrend elrendelését mellőzve.

Az összehangolt védelmi tevékenység olyan kerettényállás, amely azokban az esetekben is felhívható, amelyre nincs ágazati szabály vagy amennyiben van, az itt felsorolt jogosítványok megfelelő módon kiegészülhetnek.

A törvény szerint a Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha a válsághelyzet vagy biztonsági esemény kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az a törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

A Kormány az elrendelő döntésében az irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapíthat meg. Ezzel a megoldással a olyan nagyfokú rugalmasság kerül a rendszerbe, amely – az alapvető jogok korlátozásától eltekintve – szinte különleges jogrendi felhatalmazással ér fel. A normaszöveg megfogalmazása alkalmassá teszi a szabályozást az olyan esetekben történő felhívásra, amelyre a jogalkotás időpontjában – például a technológia fejlődés előre nem látható eredményei vagy új veszélyforrások megjelenése miatt – egyáltalán nem gondolhatott az Országgyűlés, ugyanakkor ezzel biztosítható az, hogy ne forduljon elő olyan eset, hogy nincs jogi felhatalmazás valamely védekezéshez szükséges intézkedés megtételére.

⁴² Vbö. 74. §.

A Kormány az összehangolt védelmi intézkedések alapján közlekedési korlátozásokat vezethet be, fokozott ellenőrzést vagy átlépési korlátozást rendelhet el az államhatáron, korlátozhatja a személyforgalmat és a szállítási tevékenységet, korlátozhatja az olyan eseményekhez kapcsolódó intézmények, létesítmények vagy rendezvények látogatását és szervezését, amelyek az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó helyzetekhez kapcsolódnak. mindezeken túl lehetőség van kijelölt közterületek és intézmények biztonsági intézkedéseinek szigorítására vagy különösen veszélyes személyek elfogására irányuló közös akciók végrehajtására a védelmi és biztonsági szervek együttműködésével. Az összehangolt védelmi tevékenység szabályrendszere a COVID pandémia tapasztalataira alapozva lehetővé teszi a köznevelési, felsőoktatási, szakképzési és felnőttképzési területeken alkalmazott kiegészítő szabályok bevezetését is.

A Vbő. lehetőséget biztosít arra is, hogy a fent felsorolt intézkedések mellett, a törvényben előírt egyéb intézkedések is alkalmazhatók legyenek – ahogy ezt pl. az Eütv., a Kibertv. vagy a Hvt. ki is használja –, amennyiben azok közvetlenül kapcsolódnak az események kezeléséhez, felszámolásához, illetve a káros hatások megelőzéséhez vagy elhárításához, anélkül, hogy alapvető jogokat sértenének. Ezzel biztosítható a szükséges rugalmasság a helyzet gyors és hatékony kezelése érdekében.

A fentieket összegezve kijelenthető, hogy a kvázi különleges jogrendek létrejötte a gyakorlat vezérelte jogfejlődés egyik sajátos példája, mely jól mutatja, hogyan képes az Országgyűlés és a Kormány szabályozási eszközökkel biztosítani a rendkívüli helyzetekre történő reagálást. A kvázi különleges jogrendek alkalmazása mindemellett a kihívások összetettsége és a párhuzamos elrendelés lehetősége miatt intézményi és normatív kihívásokat is felvet, amelyeket esetről esetre szükséges kezelni. Ahogy valamennyi válság és különleges jogrend esetén, itt is a Kormány az a szerv, amely meghatározó befolyást gyakorol a működés hatékonyságára.

4. Költségvetési és közpénzügyi sajátosságok a különleges jogrendi működésben

A különleges jogrend időszakában Magyarország Alaptörvénye és sarkalatos törvényei olyan szabályrendszert biztosítanak, amelyek az állami működés folyamatosságát és a jogállami garanciákat fenntartva, lehetőséget adnak a rugalmas és gyors pénzügyi intézkedésekre.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése szerint a költségvetési gazdálkodásnak kiegyensúlyozottnak, átláthatónak és fenntarthatónak kell lennie, amely elv – hasonlóan az Alaptörvény valamennyi további rendelkezéséhez – a különleges jogrend idején sem kerülhet felfüggesztésre. Az intézkedések sürgőssége és rendkívüli természete miatt azonban eljárási könnyítések és sajátos elszámolási, tervezési szabályok érvényesülhetnek.

A védekezés érdekében bevonható erőforrások optimalizálását szolgálják a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának tervezési feladatai, melyet a Vbö. 25. § szabályoz.⁴³ Ennek értelmében már a válságmentes időszakban meg kell határozni azokat az erőforrásokat, amelyek a védekezéshez szükségesek vagy az erre történő felkészüléshez, készletképzéshez rendelkezésre kell állniuk.⁴⁴

⁴³ Ennek részletszabályait a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet tartalmazza.

⁴⁴ A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú állami tartalékát különösen a következő ágazati besorolású termékek, eszközök alkotják: a) ipari alapanyagok, késztermékek, eszközök, b) haditechnikai, hadfelszerelési, fegyverzeti és kettős rendeltetésű eszközök, c) közlekedési eszközök, d) elektronikus hírközlési és informatikai eszközök, e) mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek, a lakosság ivóvízellátásához szükséges eszközök és készletek, f) egészségügyi és gyógyszeripari termékek, gyógyászati eszközök,

Az állam a felkészülést azzal is támogatja, hogy a nemzetgazdaság szereplői számára előírt tartalékolási kötelezettség teljesítéséhez pénzbeli támogatást biztosít.

Mindezek alapján a különleges jogrendi működés finanszírozásának hátterét a költségvetésben eleve tervezett tételek biztosítják, amelyek a különböző ágazatok fejezeti költségvetéseiben jelennek meg és azoknál a szervezeteknél, amelyek alaprendeltetése a védelem, számos esetben nem is elkülöníthetőek az éves működési kiadásoktól.

Ezeket túl a költségvetési törvény külön soron központi kezelésű előirányzatokon belül különféle céltartalékokat, illetve rendkívüli kormányzati intézkedések fedezetéül szolgáló tervszámot is allokál. A céltartalék nem egy önállóan felhasználható keret, hanem az év során kormányrendeletekkel kerül átirányításra, a tényleges felhasználás célja az aktuális gazdasági, társadalmi vagy biztonsági szükségletek függvényében változik. Ezek mértéke évenként eltérő, de az elmondható, hogy jelentős és valószínű beavatkozást lehetővé tevő pénzügyi keretről van szó.⁴⁵

Szintén a különleges jogrendi működés finanszírozásához kapcsolódik a költségvetés honvédelmi fejezetében megjelenő „a Kormány speciális működési feltételeinek biztosítása” sor, amely keretből elsődlegesen az ilyen helyzetekben szükséges speciális technikai fejlesztéseket és magas védetségű infrastrukturális felteletet kell biztosítani.⁴⁶

g) energetikai eszközök és készletek, elektronikus hírközlő hálózati kapacitások, h) vízügyi és árvízvédelmi termékek, i) pénzeszközök, valamint a fentiekben túl a kritikus szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek által nyújtott alapvető szolgáltatásokhoz szükséges eszközök, erőforrások.

⁴⁵ 2025. évben a rendkívüli intézkedésekre fordítható keret 100 milliárd forint, míg a céltartalék soron tovább 562,1 milliárd volt elérhető.

⁴⁶ 2025. évben a speciális működésre fordítható keret 3,077 milliárd Ft volt.

A válságkezelés és a költségvetési gazdálkodás kialakult és szabályozott gyakorlata szerint a védekezéshez szükséges források alapesetben azon szervezeteket – honvédség, rendőrség, katasztrófavédelmi szervek, kormányhivatalok, önkormányzatok, stb – terhelik, amelyeknél a szükséges kiadások a feladatok kapcsán generálódnak. Abban az esetben azonban, amikor a védekezés volumene meghalad egy bizonyos szintet és nem lehetséges a fenntartható működés, a Kormány intézkedik a hiányzó források biztosításáról. Kihirdetett különleges jogrendben a védekezés költségeihez rendszerint egy ún. „felülről nyitott” előirányzatot kapcsolnak, amely a költségek felmerülését követően elszámolás tárgyát képezi és a központi költségvetés biztosítja annak fedezetét.

A cél a működés során az, hogy ne forduljon elő olyan eset, hogy egyes védekezéshez szükséges feladatok forráshiány miatt elmaradjanak, egy ilyen helyzetben nemzetközi segítség, adományok és lakossági felajánlások is fedezetül szolgálhatnak.

Maga a különleges jogrend jogintézménye a források biztosítása érdekében lehetőséget biztosít arra is, hogy a rendkívüli intézkedések keretében a Kormány akár az adó jogszabályokat, a költségvetési törvényt vagy a pénzügyi elszámolási szabályokat felülrő rendkívüli intézkedést hozhasson a Vbő. 80. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozással az elérendő védelmi és biztonsági (humanitárius, egészségügyi, katasztrófavédelmi, honvédelmi, gazdaságbiztonsági, stb) célból, melyre a koronavírus időszakában számos példa született a gyakorlatban is. Amennyiben a Kormány vagy az Országgyűlés nem dönt ilyen eltérés engedélyezéséről, az általános költségvetési működés szabályai az irányadóak.

5. Nemzetközi törekvések a válságok kezelésének összkormányzati megközelítésére

A válságok kezelésével összefüggésben nem újkeletű felfedezés, hogy az egyes kritikus helyzetek kezelése csak korlátozottan lehetséges egyetlen ágazat felelősségi körében. A kiterjedt válsághelyzetek kezelése szinte kivétel nélkül igényli más ágazatok bevonását is a döntéselőkészítésbe, ha más miatt nem, akkor a védekezés költségigénye vagy a helyzet kezelésének humanitárius összefüggései miatt.

A COVID-19 pandémia valamennyi államot felkészületlenül ért és a védekezés megszervezésében nem csak az egészségügyi szervezetek vettek részt, számos intézkedés született a nemzetgazdaságot, állami működést, a személy- és árumozgások korlátozását vagy akár a fegyveres erők közreműködését érintő kérdésekben is.

A 21. századra nyilvánvalóvá vált, hogy a válságok komplex módon hatnak a társadalom minden szegmensére, illetve a jelentkező fenyegetések rendkívül sokfélék (klíma, energia, fegyveres konfliktus, egészségügyi válság, kiberveszélyek, ellátási krízisek, belbiztonsági kihívások, stb) összetettek, gyorsan változnak, hatásuk sok esetben egymást erősíti, így kezelésük sem lehetséges egyetlen szűk szakterület logikája mentén.

Ennek megfelelően számos ország – különböző politikai és közigazgatási berendezkedésük ellenére – a „whole-of-government” (összkormányzati) megközelítés felé mozdult el, amely során a szélesebb értelemben vett kormányzat valamennyi szereplője és sokszor a civil társadalom is („whole of society”) közösen, koordináltan reagálnak a fenyegetésekre.

A teljesség igénye nélkül az alábbiakban néhány ország fentiekre vonatkozó megközelítéséről adunk áttekintést.

Az Egyesült Királyságban az elmúlt években a válságkezelés középpontjába az állami szervek közti koordinációt elősegítő Resilience Framework került.⁴⁷ Ennek kulcseleme, hogy a kabinetiroda alatt működő válságkezelő struktúrák (pl. Cabinet Office Briefing Room) nem csupán operatív döntéshozatalt tesznek lehetővé, hanem rendszeres előkészítő és elemző munkát is végeznek. A COVID-19 idején például a National Health Service, a haderő, a belügyi tárca és a logisztikai szereplők együttesen dolgoztak a vakcinák elosztásán és a kórházi kapacitások bővítésén.

A Resilience Framework közép és hosszú távú célokat fogalmaz meg, elsősorban belföldi válságok és katasztrófák kezelésére fókuszál, de végrehajtásában a haderő is kulcsszerepet kap az evakuálás, logisztika és egyéb területeken.

Az új keretszabályozás értelmében Ellenállóképességi Igazgatóság (Resilience Directorate) jött létre, amelynek fő feladata a megvalósítás irányítása. Emellett 2025-ben megkezdte működését Egyesült Királyság Ellenállóképességi Akadémiája⁴⁸ és kinevezésre került az ellenállóképességért felelős vezető (Head of Resilience) is.

A cél az állam ellenállóképességének átlátható és fenntartható fejlesztése, a válságokkal szembeni fellépés hatékonyságának fokozása.

Németországot vizsgálva látható, hogy az elmúlt években fokozatosan erősítették meg a szövetségi és tartományi válságkezelési együttműködést.⁴⁹ A Zivilschutzkonzept modernizálását követően 2022-ben új hatásköröket kapott a szövetségi válság-

⁴⁷ The UK Government Resilience Framework 2022 ([http: Resilience Framework](http://ResilienceFramework.gov.uk/); The UK Government Resilience Framework (HTML) - GOV.UK).

⁴⁸ Home - UK Resilience Academy.

⁴⁹ Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen.

törzs (Krisenstab), különösen az energiabiztonság és a logisztikai ellátási láncok zavarainak kezelése terén. Az orosz–ukrán háború és az azt követő gázválság alatt az energiaügyi, külügyi és belügyi minisztériumok összehangolt stratégiai intézkedéseket hoztak.

A német kormányzati struktúra működése föderális, így a válságkezelés és reziliencia nem egyetlen személyhez vagy szervezethez, hanem a tartományokban működő, illetve azon átívelő intézményi hálózathoz van rendelve. Ez lehetővé teszi a szektorok közti együttműködést, de egyben kihívást is jelenthet az egységes irányítás szempontjából.

Az Egyesült Államokban a National Response Framework⁵⁰ biztosítja a válságok kormányzati szintű kezelésének jogi és operatív kereteit. Az Egyesült Államok Szövetségi Vészhelyzet-kezelő Ügynöksége (FEMA), a Centers for Disease Control and Prevention és a Belbiztonsági Minisztérium (DHS) koordináltan lépnek fel a különféle fenyegetések kezelésében, szükséges esetben további közreműködők is bevonásra kerülnek.

A National Response Framework a belbiztonsági nemzeti stratégia részeként került kidolgozásra, amely bemutatja azokat az irányadó elveket, amelyek lehetővé teszik a belföldi reagálási partnerek minden szintjének felkészülését és egységes nemzeti reagálását a katasztrófákra és vészhelyzetekre. A védekezés a Nemzeti Incidenskezelő Rendszer (NIMS) és az Incident Command System (ICS) szabványosítására épül, valamennyi államban és valamennyi szinten hasonlóan épülnek fel a válságreakáló szervezetek, amely így gyors és koordinált beavatkozást tesz lehetővé abban az esetben is, ha a válság kiterjedése túllépi a helyi kezelhetőség határait.

A polgári válságkezelés rendszerén túl a Védelmi Minisztérium is kialakította a vészhelyzet-kezelési programját, amely azonban nem önálló katonai rendszer, hanem indokolt esetben

⁵⁰ National Response Framework. FEMA.gov.

a válság időszakában integráltan képes működni a polgári válságkezelés szerveivel.⁵¹

Svédországban a totális védelem (Totalförsvar) koncepció újraértelmezte a klasszikus védelmi együttműködés határait, és beemelte a polgári szektorokat is. Ennek eredményeként például a kiberbiztonsági fenyegetések esetén nem csak a katonai, hanem a polgári, energetikai és közlekedési szereplők is részesei a válságkezelési protolloknak.⁵²

A svéd totális védelem mint megközelítés gyökerei a hidegháborúra vezethetőek vissza, de az orosz–ukrán háború és a NATO tagság új lendületet adott a kiteljesedésre és a közép-pontba a társadalom rezilienciájának növelése került. A cél, hogy Svédország állami, gazdasági és lakossági szinten is képes legyen alkalmazkodni, túlélni és a lehető legrövidebb időn belül visszatérni a normál működéshez fegyveres támadás, katasztrófa vagy más jellegű válság esetén.

A feladatban meghatározó szerepe van a svéd Polgári Védelmi és Válságkezelési Ügynökségnek (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), de a szervezet nem tekinthető az összkormányzati megközelítés kizárólagos letéteményesének, a teljes államszervezetet és társadalmat áthatja a védelemre történő felkészülés kérdésköre.

Lengyelország az orosz–ukrán háború hatásaira figyelemmel 2022-ben frissítette a nemzeti válságkezelési tervét,⁵³ megerősítve a Kormányzati Biztonsági Központ (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa-RCB) szerepét.

⁵¹ When Disaster Strikes: Inside the Military's Emergency Preparedness Machine. GovFacts.

⁵² Total defence – Government.se; Defence Resolution 2025–2030 – Government.se.

⁵³ National Crisis Management Plan - Government Centre for Security – Gov.pl website.

A terv több mint 190 modul tartalmaz, amelyek a miniszterelnök, az egyes minisztériumvezetők, az ABW (Belső Biztonsági Ügynökség) és az AW (Külföldi Hírszerző Ügynökség) vezetői, a tartományi kormányzók és az RCB igazgatója által végzett tevékenységek széles skáláját fedik le és minden esetben a kialakult helyzetnek megfelelően születik döntés, hogy mely miniszter vagy hatóság irányítási felelősségébe kerül a helyzet kezelése. Minden szervezetnek elő kell készítenie a hozzárendelt modulokat, így a válságkezelés egyfajta mátrixként épül fel, amelyben rugalmasan érvényesíthetőek az ágazati és összkormányzati szempontok. A terv logikája és felépítése számos hasonlóságot mutat az előkészített magyar szakmai megoldásokkal, kezdve a fenyegetettség értékelést és a bevonható erők katalógusától, a rendelkezésre álló erőforrások felméréséig és az egyes eljárások beazonosításáig.

Finnországban a válságokra való felkészülés a hosszú távú „totális védelem” stratégiájára épül, amelynek legfrissebb változata 2025-ben került elfogadásra.⁵⁴ A biztonsági stratégia a társadalom számára az átfogó biztonság koncepcióját írja le, amelyben a társadalom létfontosságú funkcióit az állami szervek, a piaci szereplők, a civil szervezetek és az állampolgárok együttműködésével látják el. A finn válságkezelés központi koordinációs szerve a Turvallisuuksomitea (Biztonsági Bizottság),⁵⁵ amely biztosítja a felkészülést különböző krízishelyzetekre, kockázatelemzést végez és biztosítja a koordinációt a válságkezelésben közreműködő szervezetek között. A bizottság szerepe nem az operatív irányítás, hanem a stratégiai szintű koordináció, illetve a kormányzat részére ajánlások megfogalmazása.

⁵⁴ Security Strategy for Society: Government resolution.

⁵⁵ Turvallisuuksomitea – Turvallisuuksomitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvä ennakoivan varautumisen pysyvä ja laajapohjainen yhteistoimintaelin.

A fenti kiragadott példákon keresztül jól kirajzolódik, hogy a központi koordinációs feladatkör igénye valamennyi esetben megjelenik, azonban az egyes államok eltérő megoldásokkal igyekeznek ezt biztosítani.

A védelmi és biztonsági szakirányú továbbképzési szak keretében lehetőség nyílik további példák feldolgozására is, ehelyütt csak felvillantani szándékoztunk ezek egyes elemeit.

6. A különböző ágazatokban kialakuló válsághelyzetek kapcsolódásai, azok hatásai, a kezelésük lehetőségei

A képzés során kifejezett cél azon ismeretanyag elsajátítása, amely az egyes válsághelyzetek egymásra hatását mutatja be. Ennek keretében gyakorlati példák sorával kívánjuk igazolni, miként képes egy kisebb jelentőségűnek tűnő esemény akár stratégiai szintű válsághelyzetet generálni.

A legkézenfekvőbb példa erre a COVID-19 terjedése, amelynek kiindulási helye és keletkezésének módja a mai napig vitatott. Amennyiben egy laboratóriumból véletlenül kikerült vírusról van szó, könnyen belátható, hogy milyen globális hatást gyakorolhat egy emberi mulasztás, amelynek csak egyik következménye az egészségügyi rendszerben megjelenő extrém terhelés, amely mellett súlyos világgazdasági összefüggések, a piacok megingása, a nemzetgazdaságok teljesítményének súlyos visszaesése és az egyes társadalmakra, az államközi viszonyokra is hatást gyakorló eredményei voltak.

A társadalmi hatások között ki kell emelni a polgárok mentális egészségére gyakorolt hatást, a bezártság, a bizonytalanság és a veszteségek miatt jelentősen nőtt a depresszió és szorongás előfordulása. A fizikai távolságtartás és korlátozások beszűkítették az emberek közötti kapcsolatokat, amely olyan hatást gyakorolt a közösségre, melynek következtében a társadalmi folyamatok

más irányt vettek. A járvány következtében az iskolák látogatását is korlátozták szerte a világban, az online oktatásra való átállás a digitális eszközökhöz való hozzáférés eltérő lehetőségei miatt súlyosbította az egyenlőtlenségeket is.

A COVID hatásai ugyanakkor a gazdaság területén is jelentősek voltak. A termelésükben korlátozott vállalkozások elbocsátásokra kényszerültek, a lakossági bevételek csökkentek, amelynek következtében súlyos élethelyzetek alakultak ki. Gondoljunk csak arra, hogy a lakáshitelek törlesztése miként lehetséges egy olyan család számára, akik elvesztik a jövedelmük jó részét.

Az egészségügyi kiadások növekedése miatt világszerte nőtt az államadósság, illetve az egyes szolgáltatások és termékek hozzáféréseinek nehézségei miatt a korrupciós kockázat is fokozódott.

A COVID-nak jelentős politikai hatása is volt. Kormányok erősödtek vagy gyengültek meg annak megfelelően, hogy milyen sikerrel vették fel a küzdelmet a járvánnyal szemben. A különleges jogrendek alkalmazási gyakorlata mindennapossá vált, ezen keresztül a szabadságjogok korlátozása is szükségszerű lett.

Ugyanakkor nem csak negatív hatásai voltak a pandémiának, hiszen például felgyorsította a home office elterjedését, új munkamodell alakult ki, illetve a digitalizáció is lendületet kapott, az online szolgáltatások, az e-kereskedelem és telemedicina robbanásszerű fejlődést mutatott.

Ugyancsak jól szemléltethető a válságok egymásra hatása és az eskaláció veszélye a kiber-fenyegetések kapcsán. Egy ilyen emlékezetes eset volt 2021 májusában az Egyesült Államok legnagyobb üzemanyag-szállító vállalatát, a Colonial Pipeline-t érő zsarolóvírusos támadás.⁵⁶ A támadást a DarkSide kiberbűnözői csoport hajtotta végre a Colonial Pipeline informatikai rend-

⁵⁶ <https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-statement-on-compromise-of-colonial-pipeline-networks>.

szere ellen, amelynek következtében a vállalat leállította a teljes üzemanyag-szállító hálózatát, amely közel 9000 km hosszú, és a keleti part üzemanyag-ellátásának 45%-áért felel. Az Egyesült Államokban 12 000 benzinkút ellátása került veszélybe, pánikvásárlás indult, és egyes helyeken verekedések is kitörték az üzemanyagért, ezzel belbiztonsági krízis veszélyét is előidézve. A nem sikerült elhárítani a támadást, sem visszaszerezni a rendszer feletti irányítást, így végül az ellátásbiztonság visszaállítása érdekében a cég ötmillió dollárt fizetett a hackereknek kriptovalutában.

Ennek az esetnek köszönhetően döntött a szövetségi kormányzat a kiberbiztonsági megoldások megerősítéséről és kötelező tette a kétlépcsős azonosítást a rendszerekhez való hozzáférés korlátozása érdekében, illetve további szakmai lépések történtek a hasonló esetek minimalizálása érdekében.⁵⁷

Hasonló összefüggéseket lehetne kimutatni lényegében bármely ellátási válság kapcsán. Amennyiben szélsőséges élelmi-szerhiány vagy ivóvízhiány lépne fel, elkerülhetetlen a lakosság pánikreakciója és előbb-utóbb a felvásárlási láz mellett megjelenik a termékek fekete kereskedelme, a kapcsolódó szervezett bűnözés, illetve az illegális erőszakos fellépés a készletekhez való hozzáférés vagy azok megtartása érdekében.

További lehetséges következmény, hogy amennyiben a védekezésben érintett szervezetek ellátása is veszélybe kerül, bekövetkezhet a teljes összeomlás, az állam elveszíti kontroll és szabályozó funkcióját, amely szélsőséges esetben a szuverenitás megszűnését is eredményezheti, vagy olyan failed state állapot alakul ki, amelyben az olyan legalapvetőbb állami funkciók sem valósulnak meg, mint a védelem.

⁵⁷ The Attack on Colonial Pipeline: What We've Learned & What We've Done Over the Past Two Years. CISA.

Szintén szemléletes példa a válsághelyzetek egymásra hatására a villamoshálózat működési zavarai kapcsán előálló helyzet. 2013 tavaszán észak-kelet Magyarországon a vizes hó megta- padt a felsővezetékeken, ami kritikus vezetékszakadásokat okozott.⁵⁸ Az áramkimaradás veszélyeztette a fűtést, a kommunikációt és alapvető szolgáltatásokat, ideértve az ivóvíz szivattyúk működtetését is. A helyzetet csak napok alatt, az állami szervek és a szolgáltatók példa nélküli szintű együttműködésével sikerült megoldani és elkerülni az aká emberéletben is mérhető súlyo- sabb károk bekövetkezését.

Hasonlóan emlékezetes eset volt 1977-ben a New Yorkban bekövetkezett 24 órás áramszünet, amely során 4000 embert kel- lett kimenteni a metrókból, több mint 1600 üzletet törtek fel a fosztogatók,⁵⁹ vagy 2025 tavaszán az Ibériai-félszigetet érin- tő áramkimaradás, amely több millió embert érintett és komoly fennakadásokat okozott a közlekedésben, kommunikációban és közszolgáltatásokban. Madridban, Barcelonában, Sevilleben le- álltak a repülőterek, a metróhálózatok, a vasúti közlekedés, és sok helyen internetkapcsolat sem volt, amely a helyzet kezelését tovább bonyolította.

A fenti érintőlegesen felvázolt példákkal jól igazolható an- nak jelentősége, hogy egy állam válságkezelési rendszerének ha- tékonyságán mi minden múlhat és miért is van szükség már a felkészülés során valamennyi kapcsolódó válságkövetkezmény- nyel ezek egymásra hatásával számolni, az ezek megoldására megfelelő eljárásokat kidolgozni.

⁵⁸ Ezért alakult ki katasztrófhelyzet Magyarországon – Infostart.hu.

⁵⁹ Lásd bővebben: 1977. július 25. A TIME Magazin cikke Night of Terror – TIME; New York Blackout II – 1977 Year in Review – Audio – UPI.com.

7. A védelmi és biztonsági szabályozás új rendszere

A védelmi és biztonsági igazgatási szakirányú továbbképzési szak kiemelten fontos küldetése, hogy a hallgatók részleteiben megismerjék az új fogalomrendszert és a 2022 novemberétől hatályos szabályokat, képesek legyenek azok rendelkezéseit a gyakorlatban is alkalmazni.

A védelmi és biztonsági szabályozási reform keretében a Vbö. olyan mélységben hozott újat a szakigazgatás ezen területére, hogy nyugodtan kijelenthető, hogy akik csak 2022-t megelőzően foglalkoztak ezzel a kérdéskörrel, mára a tudásuk idejétmúlttá és korszerűtlenné vált. A Vbö. egyfajta ernyőként fedi le valamennyi ágazat válságkezelési és felkészülési tevékenységét, már az 1. § rendelkezése is egyfajta „védelmi minialkotmánnyá” emeli a törvényt, amelyet természetesen nem alkotmányjogi értelemben kell érteni, hanem rendszerszervező elvként:

„Vbö. 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.”

Jelen tanulmány terjedelmi keretei nem teszik lehetővé, hogy a Vbö. valamennyi részkérdéseket áttárgyaljuk, jónéhány szakcikk áll rendelkezésre magyar és angol nyelven is, amely segít az eligazodásban.⁶⁰

⁶⁰ Lásd ezek közül is kiemelten a Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok elmúlt öt évben született cikkeit (<https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok>).

vagy terrorcselekményekre terjed ki, hanem egyebek mellett a kibebiztonsági válsághelyzetekre, az egészségügyi kihívásokra, az energiarendszer összeomlására, vagy akár az államműködés folytonosságát veszélyeztető súlyos eseményekre is. Ezáltal a Vbő. képes átfogó jogi eszközt biztosítani valamennyi olyan rendkívüli esemény kezelésére, amelyekre korábban nem volt egyértelmű felhatalmazás.

A törvény különösen nagy jelentőséggel bír az állami szervek, a honvédség, a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szolgálatok közötti koordináció megerősítése tekintetében. A Vbő. rögzíti, hogy ezeknek a szerveknek kötelességük együttműködni a közigazgatás különböző ágazataival, valamint a civil szervezetekkel, így létrehozva egy valóban integrált biztonsági rendszert. Ez a hálózat alapot ad a nemzeti ellenálló képesség megerősítésére.

A törvény megfelelő hatályosulása esetén a lakosság, a gazdaság és az állami szervek együttesen, összehangolt módon reagálhatnak a súlyos biztonsági helyzetekre, az állami és magánkézben lévő erőforrások a kötelezettségrendszeren keresztül maradéktalanul becsatornázhatóak a védekezésbe.

8. Záró gondolatok

A védelmi és biztonsági szabályozás reformja nem csupán jogi modernizáció, hanem szemléletbeli váltás is, amely Magyarország stratégiai gondolkodásában és állami működésében egyaránt új korszakot nyit, legalábbis a jogi feltételeit megteremti egy ilyen változásnak.

A szakirányú továbbképzési szak válságkezelés és a különleges jogrend modulja a fenti főbb elemek mentén kívánja átadni azt a tudást, amely a globális fenyegetések és az egymásra kölcsönösen hatást gyakorló válságok korában elengedhetetlen

és végső soron csak ennek birtokában lehetséges az eredményes felkészülés és az összkormányzati szinten koordinált védekezés.

A képzés arra is felhívja a figyelmet, hogy az állampolgár, a gazdaság és az állami intézményrendszer egyaránt aktív szereplője a védekezés rendszerének és a XXI. századi kihívásokra nem lehetséges megfelelő választ adni a XX. század megközelítésének és intézményrendszerének fogságában.

Hipp Katalin

Olvad-e a jéghegy csúcsa? – A megbízhatósági vizsgálat tapasztalatai

I. Bevezetés

A korrupció régóta ismert történeti jelenség, és nemcsak a büntetőjoggal foglalkozó szakemberek, hanem az egész társadalom által tudott tény, hogy a korrupciós bűncselekmények esetében a legmagasabb a látencia. Az ellene való fellépés – még siker esetén is – csak az összes elkövetés csekély részét érinti.

Ennek elsődleges oka, hogy e bűncselekmények úgynevezett „találkozó” típusúak, azaz jellemzően az egyik oldalon az aktív cselekvő, tehát a vesztegető, az előnyt felajánló áll, míg a másikon a passzív, tehát az előnyt elfogadó személy foglal helyet. Tekintettel arra, hogy mindkét fél bűncselekményt követ el, valamint mindketten „nyernek” a bűncselekmény elkövetésével, így nincs érdekükben feljelentést tenni. Mindezek miatt, ha indulna is eljárás, a fentiek alapján mindkét fél tagadná a bűncselekményt.¹ A felderített korrupciós bűncselekmények esetében rendkívül jó a nyomozati eredmény, nagyon ritka az ismertelen tetteses megszüntetés, és az ügyek jelentős százalékában vádemelésre kerül sor.² Az elkövetett korrupciós bűncselekmények tényleges szá-

¹ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/2d/a1000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf> - letöltés: 2025. február 1.

² Kó József: *A büntetőjogilag értékelhető cselekmények indikátorai*, https://www.okri.hu/images/stories/KT/KT59_2022/005_Ko_64-92.pdf 85. o. - letöltés: 2025. január 25.

mát ugyanakkor rendkívül nehéz meghatározni. Valós volumenének megismerésére több módszert kell ötvözni, melynek csak egy szegmense az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnözési statisztika.³

Az utóbbi, kriminál-statisztikai adatokból látszik, hogy a megállapított bűncselekmények száma egy időszakon belül viszonylag egységes képet, vagy legalábbis egy jól meghatározható trendet mutat. 2019 és 2023 között a regisztrált bűncselekmények száma 154 ezer és 178 ezer között mozgott. Ehhez képest a korrupciós bűncselekmények számában jelentős „kilengések” voltak tapasztalhatók: a megjelölt öt év során a legkevesebb 460 a legtöbb 6219 volt az egy évben regisztrált korrupciós bűncselekmények száma.⁴ Az ilyen jellegű eltérés arra utal, hogy azok a korrupciós bűncselekmények, melyek miatt büntetőeljárás indult, csak egy – kiszámíthatatlanul – kis részét jelentik a valóban elkövetett bűncselekményeknek. Mondhatni, a korrupciós jéghegy csúcsát.

A jelenség kutatására az utóbbi évtizedekben a kriminológia is nagy hangsúlyt fektetett, mert bár ezeknél a bűncselekményeknél a látencia sokkal nagyobb, mint más deliktumoknál,

³ INZELT Éva – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós: *Korrupciós bűncselekmények a büntető igazságszolgáltatás tükrében*, <https://www.ajk.elte.hu/media/39/1e/d6420ce846d0a6b5a8541f7a319c16208f834ee00073679fe8f2a0433ed7/Inzelt-%C3%89va-Kerezi-Kl%C3%A1ra-L%C3%A9vay-Mikl%C3%B3s-Korrupci%C3%B3s-b%C5%B1ncselekm%C3%A9nyek-a-b%C3%BCntet%C5%91-igazs%C3%A1gszol%C3%A1tl%C3%A1s-t%C3%BCkr%C3%A9ben.pdf> 15. o. Letöltés: 2025. január 25.

⁴ Tájékoztató a Bűnözés 2023. évi adatairól – Legfőbb Ügyészség 2023. <https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2024/10/tajekoztato-a-bunoz-es-2023.-evi-adatairól.pdf>. Letöltés: 2025. január 30.

ugyanakkor összehasonlíthatatlanul nagyobb kárt okoz, mint az összes vagyon elleni bűncselekmény együttvéve.⁵

A korrupció egyik jelentős és speciális típusa a rendészeti korrupció, mely azért érdemel elsőrendű figyelmet, mivel a bűncselekmény egyik elkövetője egy hatósági személy, akinek éppen a szabályok betartatása, a közbizalom fenntartása lenne a feladata. A rendészeti korrupció jelenségének csökkentése tehát kiemelt cél mind a nemzetközi, mind a hazai bűnüldözés terén. Az ehhez rendelkezésre álló hatékony eszközök megtalálása és eredményes alkalmazása egyértelmű büntetőpolitikai és társadalmi érdek.

Ilyen eszköz a megbízhatósági vizsgálat, melyet már több országban is alkalmaznak, eltérő szabályozással, és amely lassan másfél évtizede a hazai jogrendszerben is létező, és működő jogintézmény. A megbízhatósági vizsgálat kezdetektől fogva nem volt mentes a jogszerűségét megkérdőjelező vagy hatékonyságát igazoló vitáktól. Azt azonban ellenzői sem vitatják, hogy a korrupció megelőzéséhez és felderítésének sikerességéhez szükséges egy olyan intézmény, mely az eddigi megoldásokon túlmutat.

Dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy összefoglaljam a megbízhatósági vizsgálat létrejöttének alapjait, tisztázzam fogalmi és elméleti hátterét. Ezt követően bemutatom a relatíve kevés államban működő jogintézmény nemzetközi gyakorlatát és hazai szabályozásának kialakítását. Felvázolom az elmúlt – közel 15 éves – gyakorlatot, kitérve a kezdeti nehézségekre és azokra a problémákra, melyek a mai napig felmerülnek a jogalkalmazás során. Ezek alátámasztására bírósági ítéleteket kívánok bemutatni, melyek mentén a jogintézmény várható jövőjét is áttekintem.

⁵ KEREZSI Klára: *A kelet-európai országokban bocsánatos bűnnek tartják a korrupciót*, https://hvg.hu/360/202053_kerezi_klara_biztonsagerzetrol_korrupcirol__szubjektiv_felelem. Letöltés: 2025. január 30.

II. A megbízhatósági vizsgálat létrejöttének okai, fogalmi és elméleti alapjai valamint típusai

A korrupcióval szembeni hatékony fellépés mindegyik jogállam kiemelt célja. A korrupció elterjedése ugyanis – a negatív gazdasági következményei mellett – több szempontból is hatalmas károkat tud okozni. Egyfelől, mert a korrupciós cselekmények elkövetői olyan kiemelt szervezetek dolgozói, akiknek feladata, hogy hatósági eszközökkel, de akár erőszak alkalmazásával is kikényszerítsék a jogszabályok betartását. Joggal kelt így ellenérzést a társadalom tagjaiban, ha ezek a személyek a törvények betartása helyett, a törvények megsértésével végzik dolgukat. A szervezet egyes tagjainak korrupciós cselekményei pedig nem csak egyedi esetként jelentkeznek, hanem az egész szervezet tekintélyét is rombolják.

A „zsebre bírágoló” belvárosi közlekedési rendőrök elkövetési magatartásai szinte mémként léteztek egy bizonyos időszakban. Visszatérő toposz volt a közlekedési rendőr, aki a mondacsinalt intézkedés során a hiányzó égőkészletet kéri számon az egyébként szabályosan közlekedő autón, majd az emiatt felmerülő szabálysértési eljárás helyett elfogadja az „okos megoldást”. Az állampolgárok egy ilyen környezethez megpróbálnak alkalmazkodni, és már természetessé válik, hogy adott szituációt eleve a korrupcióval együtt tartsák természetesnek. Egyes felmérések szerint az Európai Unión belül Magyarországon a legnagyobb a korrupció toleranciaindex: a lakosság 64 százaléka szerint a korrupció bocsánatos bűn.⁶

⁶ <https://www.atv.hu/belfold/20220118/transparency-international-a-magyarok-tobbsege-szerint-a-korrupcio-bocsanatos-bun>. Letöltés: 2025. február 6.

Másfelől ugyanakkor a korrupciónak rendkívül bomlasztó hatása van szervezeten belül is. Egy fertőzött területen hivatást teljesítő rendvédelmi dolgozó számára demoralizáló hatással jár a konkrétan be nem azonosított kollégái által elkövetett korrupciós cselekmények híre, de még inkább destruáló, mikor ezen kollegák személyét is ismeri.

A korrupció fogalmához, illetve a korrupció megelőzéséhez az integritás eszméje szorosan kapcsolódik. Maga az integritás több tudományágban használatos fogalom, mely eltérő szövegekörnyezetekben fordul elő.⁷ Az integritás kifejezés latin eredetű, az „integer” szóból származik, jelentése sértetlen, érintetlen, ép, egész.⁸ A kifejezést Róma hivatásos katonái, a légiósok használták, akik számára ennél jóval többet jelentett, és a katonai felszerelés és a harci morál teljességét, egységét is megtestesítette.⁹

Az integritás tehát egy belülről fakadó, a jogkövetésre irányuló igényt megtestesítő, értékvezérelt magatartás, amelyhez szükséges a megfelelő szakmai felkészültség, objektivitás, a jogszabályok betartása, a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben.¹⁰ Ebben az értelemben pedig a korrupció és az integritás egymással teljesen ellentétes értékrend,

⁷ NAGY Balázs Ágoston – Végh Viktória: Integritással a korrupció ellen: régi-új feladatok a rendvédelmi szerveknél, *Belügyi Szemle*, 2018/1. 41. o.

⁸ KLOTZ Péter: *Az integritás-szemlélet lebetősegei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*, Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2017. Kézirat, 18. o.

⁹ KLOTZ Péter – MOLNÁR Katalin – ZSOLT Péter: *Integritás – a láthatatlan védelem. Válogatott írások az etika és integritás elméletéből és gyakorlatából*, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2022. 23. o.

¹⁰ FARKAS Krisztina: Az integritás teszt, mint a korrupció elleni harc rendszeti eszköze, In: KARLOVITZ János Tibor: *Tanulmányok a kompetenciákra építő, fenntartható kulturális és technológiai fejlődés köréből*, International Research Institute, Komárno, 2019. 167. o.

cselekvés, illetve magatartásforma. Az integritás valójában alkalmas arra, hogy segítse megelőzni a rendellenes tevékenységeket, a helytelen működést, ezáltal pedig a korrupciós cselekményeket is.

A megbízhatósági vizsgálat a külföldi szakirodalomban integritástesztként (angolul: integrity test) használatos, és öt területen vált létjogosulttá: a külső felügyelet, a rendőrség felelősségre vonhatósága, a humánerőforrás-menedzsment, a pénzügyi menedzsment és a büntetőjogi felelősség körében. Ez utóbbi terület értékeli a tesztelt személy büntetőjogi felelősségét megalapozó korrupciós tevékenységet.¹¹

Európa legtöbb államában az integritástesztet a rendőrség tagjainak felvétele során egy megelőző háttér- vagy biztonsági ellenőrzésként alkalmazzák. Az angolszász államokban, és néhány európai országban – a következő fejezetben kifejtettek szerint – az integritásteszt egy mesterséges szituáció megteremtését jelenti. A teszt keretében a vizsgálók olyan életszerű helyzetet teremtenek, melyben szakmai standardok szerint lehet értékelni az egyén magatartását, viselkedését.

III. Az integritási teszt szabályozásának nemzetközi gyakorlata

Az állampolgárok felett kontrollt gyakorlók ellenőrzése nemzetközi viszonylatban is jelentős érdeklődés központjában áll. A hazai szabályozás elsősorban a román gyakorlaton alapul, mivel azonban témánk tárgya egy relatíve új, a hazai jogrendszer-

¹¹ FARKAS Krisztina: Az integritásteszt alapjai nemzetközi tapasztalatok tükrében, In: *Kriminológiai Tanulmányok* 57. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2020. 147. o. https://okri.hu/images/stories/KT/KT57_2020/KT57_web_sec.pdf 146. o. Letöltve: 2025. február 13.

ben korábban nem létező jogintézmény, érdemes megvizsgálni a különböző nemzetközi modelleket. A hazai megbízhatósági vizsgálat szabályozásának fejlesztéséhez szükséges ugyanis az előnyök és a hátrányok folyamatos elemzése, valamint az esetlegesen felmerülő problémák értékelése, melyekben sok segítséget nyújthatnak a külföldi tapasztalatok.

Nem meglepő, hogy a megbízhatósági vizsgálat kérdése, mint a rendőrök ellenőrzésének egyik eszköze, először az **Amerikai Egyesült Államokban** jelent meg. A rendőri korrupció problémája már a szesztilalom idején felmerült, hiszen az 1920–1933 évek időszakában az amerikai rendőrök tevékenysége jelentősen hozzájárult a szeszcsempészet és az abból vagyontárgyakat szerző szervezett bűnözői körök virágzásához.¹²

Később, az 1970-es években, a rendőri visszaéléseket vizsgáló Knapp-bizottság a New York-i rendőrségen belül széles körben elterjedt korrupciót és morális válságot tapasztalt. A bizottság több ajánlást fogalmazott meg jelentésében mind a megelőzés, mind pedig a korrupció feltárására vonatkozóan. Ezek között szerepelt a kiválasztási eljárás fejlesztése, a parancsnokok beosztottjaikért való komolyabb felelősségvállalása, a korrupciót kiváltó főbb okok feltárása, a titkos informátorok alkalmazása, a belső elhárítás erősítése, valamint a rendőrségi reform folytatása és ezzel együtt a rendőrség hozzáállásának változtatása.¹³

A bizottsági jelentés nyilvánosságra hozatalát követően a New York-i rendőrök szemléletében komoly változások történtek, melynek egyik oka az ún. integritásteszt alkalmazása volt. Az egyik első ilyen teszt során becsületes megtalálónak álcázott

¹² Finszter Géza (2008): A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Budapest, Rendőrtisztai Főiskola, 167. o.

¹³ Knapp Commission (1973): The Knapp Commission Report on Police Corruption. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/knapp-commission-report-police-corruption>. Letöltés: 2025. január 28.

beépített emberek adtak át rendőröknek pénztárcákat, és azt vizsgálták, hogy hányan tartották meg maguknak a könnyen jött bevételt.

Az ABC News televíziós csatorna által felkért személyek az 1970-es években a miami rendőrség munkatársainak összesen 31 db – pénzt és személyi azonosítókat tartalmazó – pénztárcát adtak át. Az érintett 31 rendőrtisztből 9 tartotta meg a pénzt, és egyúttal veszítette el a munkáját.¹⁴

A jelentős előrelépés ellenére a legfertőzöttebb városban, New Yorkban új botrányok láttak napvilágot. 1986-ban a harlemi rendőrőrs több tucat munkatársa keveredett gyanús ügyletekbe, melyek között olyan is előfordult, hogy az egyébként testi sérteket és vagyon elleni bűncselekményeket elkövető rendőrök szolgálatban a rendőrautó műszerfaláról szívták a kokaint.¹⁵

Az újabb botrányok feltárására létrejött ún. Mollen-bizottság a belső elhárítás átszervezésére és a megbízhatósági vizsgálatok hatékonyságának növelésére tett javaslatot. A bizottság ajánlásai között szerepelt, hogy a belső elhárítási feladatokat ellátó, Belső Ügyek Irodája (Internal Affairs Bureau – IAB) a mennyiség, a véletlenszerűség és a minőség tekintetében egyaránt növelje mind a célzott, mind a véletlenszerű megbízhatósági vizsgálatok alkalmazását és tegyék mindezt ügyészi felügyelet alatt. Felhívták a figyelmet, hogy a teszteket olyan személyek esetében kell végezni, akiknél a meglévő kockázatok ezt indokoltá teszik.¹⁶

Az ajánlások alapján a megbízhatósági vizsgálatok átalakítása megtörtént, és ezzel a jogintézmény hatékony eszköz lett

¹⁴ Knapp Commission (1973).

¹⁵ <https://nymag.com/news/features/49093/>. Letöltés: 2025. január 23.

¹⁶ Mollen Commission (1994): The City of New York Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department. The Mollen Commission Report: an Overview. Letöltés: 2025. január 30.

a rendőri korrupció elleni küzdelemben. Az Amerikai Egyesült Államokban ennek eredményeként 1995. évtől végzik a vizsgálatokat, melyek során kijelölt integritás tisztek által végzett célzott (targeted) vizsgálatokat és olyan véletlenszerű (random) vizsgálatokat lehet végrehajtani, mint amilyen a fent említett pénztárca megtalálásának esete, vagy például egy segélyhívó számon bejelentett, megrendezett helyszínre kiérkező rendőr intézkedésének vizsgálata. A bizottság ajánlása ellenére ugyanakkor a megbízhatósági vizsgálatokat ügyészi felügyelet nélkül végzik.¹⁷

A New York-i rendőrség mintegy 52.000 tagjából 35.000 hivatásos rendőrként dolgozik, tevékenységüket a 655 fős IAB ellenőrzi. A szervezet évente százas nagyságrendben végez megbízhatósági vizsgálatokat, bár azok pontos számát az IAB szándékosan nem hozza nyilvánosságra. Céljuk, hogy visszaszorítsák a rendőrségen belüli korrupciót, visszajelzéseket adjanak az állomány munkavégzéséről, és azt a képet sugallják, hogy az IAB „mindenütt jelen van”.¹⁸

Mivel az amerikai modell a rendőrség állományán belül működik, a tesztelés alapja az IAB által kidolgozott iránymutatások sora, melyeket három évente felülvizsgálnak és aktualizálnak. A teszt feltételeit tehát nem jogszabályi keretek határozzák meg.¹⁹

A lefolytatott megbízhatósági vizsgálatok eredményességét vizsgálta a világ egyik vezető könyvvizsgáló, adó- és üzleti tanácsadó társasága, a KPMG International Limited, melynek során összehasonlították a célzott és a véletlenszerű teszteket, majd

¹⁷ VEPRIK Zita Judit: *A rendészeti korrupció elleni küzdelem kriminalisztikai eszközei, különös tekintettel a megbízhatósági vizsgálatra*, Doktori (PhD) értekezés, Budapest, 2023. 162. o.

¹⁸ KLOTZ Péter: Az integritás próbája – a megbízhatósági vizsgálatok hazai gyakorlata, *Magyar Rendészet*, 2017/4. 161. o.

¹⁹ FARKAS: i. m. (2020) 148. o.

elemezték azok hatékonyságát. A célzott tesztek olyan tisztviselőkkel szemben hajtották végre, akikről információ merült fel, hogy szabályszegést, korrupciós cselekményt követtek el. Ezek a vizsgálatok általában összetettebbek és részletesebbek, mint a véletlenszerű tesztek. Utóbbiak ezzel szemben a korrupciós trendekre összpontosítanak, egyfajta kockázatelemzésen alapulnak úgy, hogy reagáló, rugalmas, kevésbé intenzív és költséghatékonyabb módszert alkotnak, ezáltal gyakrabban is elvégezhetők. A célzott tesztekkel szemben a véletlenszerű vizsgálatok hátrányaként értékelték, hogy nem lehetséges testre szabni őket, nem elég kifinomultak. Ezek a vizsgálatok ráadásul nem tártak fel korrupciós cselekményt, hiszen a mintába kerülő vizsgálható alanyokat nem meghatározott szempontok (pl. egy meghatározott szolgálati feladatot ellátó munkakör szerinti kockázatelemzés) alapján választják ki. Az intézmény továbbá – alapvetően a mintába kerülés nem egyenlő esélye miatt – elveszíti a visszatartó hatását.²⁰

Az IAB éves jelentéséből kitűnik, hogy feljelentéseik alapján 1992 és 2008 között összesen mintegy 2000 New York-i rendőrt távolítottak el az állásából. A rendőrségi reform eredményét jól mutatja az ABC News több mint 30 év elteltével megismételt kísérletének eredménye. A közreműködők ezúttal 20-20 New York-i és Los Angeles-i rendőrnek adtak át pénzt és iratokat tartalmazó pénztárcákat. A rendőrök valamennyi pénztárcát és a bennük lévő pénzt hiánytalanul visszaszolgáltatták.²¹

Ausztráliában az integritásteszteket az 1990-es években vezették be a New York-i minta alapján, bár attól eltérő szabályok

²⁰ GIRGENTI, Richard – BOXER, Michael – KONVISER, Jill – WOODS, Sean – PISCULLI, Daniel – ROMANO, Gianluca – CARBONE, Matthew – SALAND, Andrew: *Report to the New York City Commission to combat police corruption – The New York City Police Department Random Integrity Testing Program*, 1995. 15–18. o. Letöltés: 2025. január 30.

²¹ KLOTZ: i. m. 162. o.

szerint. Ausztráliában az integritástesztekre vonatkozóan a büntetőeljárásról szóló törvény és a rendőrségi törvény tartalmaz rendelkezéseket.²² A vizsgálat alá vonható állomány az Ausztrál Bűnözés Elleni Bizottság (Australian Criminal Intelligence Commission), az Ausztrál Szövetségi Rendőrség (Australian Federal Police), és a Bevándorlási és Határvédelmi Igazgatóság (Department of Immigration and Border Protection) munkatársaiból áll.²³

Az ausztrál modell szerint véletlenszerű tesztelést nem hajtanak végre a vizsgálat alá vont személy emberi jogaira és szabadságára gyakorolt negatív hatások miatt. Kizárólag célzott vizsgálatot folytatnak, azaz csak korrupciós gyanú esetén vonják vizsgálat alá a védett állomány tagjait. A vizsgálat eredménye fegyelmi eljárásban nem használható fel, és nyilvánosan nem közölhető. Az érintett központi rendőri szerv vezetője hagyja jóvá beosztottjainak integritásteszttel történő ellenőrzését. Vesztegetés miatt induló eljárásokban a teszt jóváhagyását az igazságügyi minisztériumon belül működő Integritás Bizottság végzi, amely biztosítja, hogy egy elfogulatlan, független szerv hozzon döntést a vizsgálat elvégzésének szükségességéről. A teszt arra szolgál, hogy megvizsgálják, az érintett személy betartja-e a törvényben foglaltakat és a rendőri munkára vonatkozó egyéb szabályokat.²⁴

A Bizottság feladatait külön törvény szabályozza, felelősséggel pedig a Parlamentnek tartozik. A rendőri szervek vezetőinek az általuk jóváhagyott tesztekéről a Bizottság részére negyedévente jelentést kell készíteniük.²⁵

²² *Crimes Act 1914 – SECT 15JA: Integrity Testing Law Enforcement Integrity Commissioner Act*, 2006. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00147>. (Letöltve: 2025. február 15.); *Police Act 2010 – Part 10A: Integrity Testing of Police Officers, Law Enforcement Integrity Commissioner Act*, 2006. Letöltés: 2025. január 26.

²³ VEPRIK: i. m. (2023) 167. o.

²⁴ FARKAS: i. m. (2020) 155. o.

²⁵ VEPRIK: i. m. (2023) 168. o.

Egy 2001-ben végrehajtott kutatás során megállapították, hogy nyolc rendőri szerv közül mindössze kettőnél hajtottak végre célzott integritástesztet. Véletlenszerű vizsgálatot – a jogszabályban foglaltaknak megfelelően – egyik rendőri szervnél sem végeztek. Egy tanulmányban megállapították, hogy a véletlenszerű vizsgálatokkal kapcsolatban általános vélemény, hogy tisztességtelen, túlságosan tolakodó, erőforrás-pazarló, minde mellett a morálra is káros. Az ausztrál rendőri vezetők többsége egyetértett abban, hogy a célzott integritástesztet indokoltak, a véletlenszerű tesztek végrehajtása azonban nem tanácsos.²⁶

Az **Egyesült Királyságban** 1999 óta alkalmazzák az integritástesztet, és szintén csak célzott vizsgálatok folytathatók le.²⁷ Az integritásteszt alapját a titkos információgyűjtésre vonatkozó törvény szabályai teremtik meg, és Ausztráliához hasonlóan a véletlenszerű tesztelés a lehetséges visszaélések, az emberi jogok tiszteletben tartása miatt tilos.²⁸

Az integritási tesztet úgy definiálják, mint egy olyan realisztikus helyzet létrehozásának folyamatát, amelynek célja egy egyén vagy egy csoport valamilyen reakciójának kiváltása, melynek révén lehetővé válik tevékenységük, viselkedésük szabályszerűségének és szakmai színvonalának értékelése. A tesztek számára vonatkozóan éves kvótát nem határoztak meg előre, azt a kezdeményezőkre bízta.²⁹

A vizsgálatokat sokáig elsősorban a szervezett bűnözés elleni küzdelem területén alkalmazták, később került be a korrupció gyanúja esetén történő alkalmazása.³⁰

²⁶ FARKAS: i. m. (2020) 157. o.

²⁷ KLOTZ: i. m. (2017) 162. o.

²⁸ FARKAS: i. m. (2020) 154. o.

²⁹ VEPRIK: i. m. (2023) 167. o.

³⁰ KLOTZ: i. m. (2017) 162. o.

A 2000-es évek óta az ún. „Intelligens LED” (Intelligence Led Integrity Testing) megbízhatósági vizsgálatot alkalmazzák, mely lényegében a célzott integritás tesztnek felel meg. Ennek során olyan realisztikus helyzetet hoznak létre, melynek célja, hogy a vizsgált személyek általi szabályok betartását értékeljék. A vizsgálat egy megbízható információn, az adott rendőr jogellenes cselekményére utaló gyanún alapul. Az integritási teszt végrehajtására ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a titkos információgyűjtés során alkalmazott vizsgálati technikákra.³¹

A vizsgálatot a londoni rendőrség vezetője engedélyezi, és a Felügyelő-bizottsági Hivatal (Office of Surveillance Commissioners) külső kontrollként hagyja jóvá. Az ügyészség csak akkor vesz részt az eljárásban, ha abba bevonnak titkos nyomozót. A teszt elvégzése után nincs tájékoztatási kötelesség sem a tesztelt személy, sem a felettese vonatkozásában. Ez alól természetesen kivételt képez, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezésére kerül sor. Az integritás vizsgálatokat évente értékelik, a tapasztalatokat felhasználják a korrupciós kockázatok elemzéséhez.³²

A jogintézményt a közép-kelet-európai országok közül először **Románia** vezette be, 2002-ben. Romániában a korrupció elleni fellépés kiemelt jelentőséggel bír, hiszen jelentős károkat okoz az országnak a korrupciós szempontból történő negatív megítélésük. Kezdetben a megbízhatósági vizsgálatok kifejezett szabályozás nélkül folytak, a belügyminiszter titkos megrendelése alapján, ez azonban a szabályozatlanság miatt visszaélésekre adott lehetőséget, titkossága miatt pedig a prevenciót sem szolgálta.³³

2011 előtt csak belügyminiszteri rendelet szabályozta az eljárást, ezt követően a tesztelés elvei törvényileg, az eljárás pedig kísérő – belügyminisztériumi és a kormányrendeleti szintű –

³¹ VEPRIK: i. m. (2023) 169. o.

³² FARKAS: i. m. (2020) 154. o.

³³ VEPRIK: i. m. (2023) 164. o.

jogszabályokban szabályozták. A román megoldás tehát egy büntetőeljárási kódexen kívül szabályozott eljárás, a teszt eredménye bizonyítékként felhasználható fegyelmi és büntetőeljárársban.³⁴

Az integritásteszteket Romániában 2011 óta a Belügyminisztérium alá rendelt szervként működő Korruptióellenes Főigazgatóság (Direcția Generală Anticorupție /DGA/) végzi. A vizsgálatokat bármely belügyminisztériumi alkalmazott esetében végre lehet hajtani. A Belügyminisztérium a román kormány legnagyobb testülete, több mint 160 000 alkalmazottal, alárendeltségébe tartozik többek között a román rendőrség, a határrendészet, a csendőrség és a katasztrófavédelem is.³⁵

A tesztet a védett állomány bármely tagja vagy akár egy egész szervezeti egysége esetében is el lehet végezni. A vizsgálat akár egy egész rendőrkapitányság ellen is folyhat.³⁶ A vizsgált személyeket a Korruptióellenes Főigazgatóság munkatársai választják ki munkakörük korruptciós kockázata és sebezhetősége, illetve az adott földrajzi terület korruptciós fertőzöttsége alapján. A vizsgálat végrehajtását szintén a főigazgatóság munkatársai irányítják, a vizsgálati tervet a főigazgató engedélyezi, ezt követően ügyész hagyja jóvá. Az integritástesztnek tiszteletben kell tartani az alapvető emberi jogokat és személyes szabadságot, az emberi és a szakmai méltóságot. Tilos a vizsgálat során bűncselekményre, fegyelemsértésre felbujtani. A vizsgálat során olyan mesterséges élethelyzetet alakítanak ki, amellyel a vizsgálat alá vont a mindennapi munkája során találkozhat.³⁷

Amennyiben a vizsgálat során bármilyen szabályszegést észlelnek, ekkor az ügyész dönt a büntető eljárás megindításáról,

³⁴ FARKAS: i. m. (2020) 156. o.

³⁵ VEPRIK: i. m. (2023) 164. o.

³⁶ KLOTZ: i. m. (2017) 163. o.

³⁷ VEPRIK: i. m. (2023) 164. o.

illetve annak mellőzéséről. Ez utóbbi esetben is értesíti a szabályszegésről az ellenőrzés alá vont előljáróját.³⁸

A román szabályozás szerint a megbízhatósági vizsgálat során tapasztaltak nem képeznek bizonyítékot, az a büntetőeljárás során csak kiindulópont lehet, ugyanakkor a vizsgálat nincs határidőhöz kötve.³⁹

Érdekesség, hogy a Romániában végrehajtott megbízhatósági vizsgálatok kiterjedhetnek magyar rendőrökre is, hiszen a magyar-román államhatáron a határforgalom ellenőrzést a két ország tisztségviselői közösen, azonos helyen végzik. Mivel a munkavégzésük helye több határátkelőhely vonatkozásában Románia területén van, így előfordul, hogy a román határrendészre irányuló megbízhatósági vizsgálat során a magyar rendőr tevékenysége is megfigyelés alá esik.⁴⁰

Romániában 2007 és 2017 között összesen 775 vizsgálatot folytattak, melynek során 789 személyt vontak vizsgálat alá. Összesen 104 esetben hozott a vizsgálat negatív tehát olyan eredményt, mely folytatása büntetőeljárás lett. Ez a szám az ügyek 13%-át jelentette.

A **Cseh Köztársaságban** az integritásteszteket 2009 óta végzi a Biztonsági Szolgálatok Felügyelete (Bezpečnostního Dohledu) a rendőrség, a vámhivatalok és a bevándorlási hivatal állománya vonatkozásában.⁴¹

Az integritás teszt részletes szabályait ebben az esetben sem törvény, hanem a felügyelet igazgatójának rendelete szabályozza. A vizsgálat megindítását a felügyelet kezdeményezi, és az ügyészség hagyja jóvá. Kiemelendő, hogy a vizsgálatot nemcsak a szervezet kezdeményezheti, hanem akár állampolgárok, újság-

³⁸ VEPRIK: i. m. (2023) 164. o.

³⁹ KLOTZ: i. m. (2017) 163. o.

⁴⁰ VEPRIK: i. m. (2023) 165. o.

⁴¹ KLOTZ: i. m. (2017) 163. o.

írók, civil intézmények. Utóbbi esetekben a vizsgálati kérelmet továbbítják a felügyelet egy különleges szervezeti egységéhez, amely megvizsgálja a kérelmet, majd értékeli, hogy lehetséges és szükséges-e a vizsgálat végrehajtása.⁴²

A cseh szabályok szerint is egy szimulált helyzetről készült végrehajtási terv alapján végzik az integritás vizsgálatot, és az eredmények kiértékelése után, bűncselekmény gyanúja esetén kezdeményezik a büntetőeljárást.

Figyelemmel arra, hogy az integritástesztet nem emelték be a büntetőeljárás más titkos információgyűjtési eszközei közé, ezért egyes ügyekben kérdéses a bizonyítékok felhasználhatósága. A bíróságok a vizsgálat eredményét nem mindegyik esetben fogadják el bizonyítékként annak ellenére sem, hogy a felügyelet által 5 év alatt végzett 183 vizsgálatból 22 esetben volt megállapítható törvénytörés.⁴³

A Cseh Köztársaságban az integritás tesztet leggyakrabban közterületi korrupció visszaszorítására alkalmazzák, de jelentős szerepe van a rendőrség által rendelkezésre álló információk jogosulatlan megszerzésének megakadályozása terén is.⁴⁴

Szerbiában 2016. évtől vezették be az integritásteszteket a korrupció elleni küzdelem eszközeként. A jogintézményt a szerb rendőrségi törvény, illetve belügyminiszteri rendelet szabályozza, a belügyminiszter belátása szerint végeztethet integritástesztet. A vizsgálatot végző szervezet funkcionálisan nem független, bár a nemzetközi megítélés szerint erre szükség lenne. A vizsgálatot a belügyi szektor rendőrei hajtják végre előzetesen jóváhagyott terv szerint, a tesztek során összegyűjtött valamennyi adat „Bizalmas” minősítésű.⁴⁵

⁴² FARKAS: i. m. (2020) 159. o.

⁴³ KLOTZ: i. m. (2017) 163. o.

⁴⁴ FARKAS: i. m. (2020) 160. o.

⁴⁵ VEPRIK: i. m. (2023) 166. o.

A fent ismertetettek alapján megállapítható, hogy a megbízhatósági vizsgálatot, mint a korrupció elleni harc egyik eszközét viszonylag kevés állam alkalmazza. A külföldi szabályozások vizsgálatakor megfigyelhetők hasonló és eltérő megoldások is. Az angolszász államokban már viszonylag szélesebb körű tapasztalatok állnak rendelkezésre, míg Közép-Kelet-Európában mindössze legfeljebb két évtizedre tehető a működésük.

Általánosságban az integritásvizsgálat szabályozása eltérő jogi normákon alapul, a végrehajtás mindig egy sajátos rendészeti szerv hatáskörébe tartozik. Közös jellemző a mindennapi munkában is előforduló, szimulált élethelyzet megteremtése, melyben a vizsgálatot végző szervezet felmérheti, hogy a célszemély betartja-e a munkájára vonatkozó jogszabályokat.

Németországban és Franciaországban a rendőri szervek nem alkalmazzák a megbízhatósági vizsgálatokat abból a célból, hogy munkatársaik megfelelnek-e az etikai és jogszabályi követelményeknek. Ezekben az országokban elsősorban a leendő munkatársak és az üzleti partnerek integritásának vizsgálata áll az érdeklődés középpontjában.

A nemzetközi példákon látható, hogy jelentős különbségek vannak nemcsak a megbízhatósági vizsgálat alkalmazhatóságának köre, hanem államonként a között is, hogy az egyes országokban milyen szintű szabályozó normák határozzák meg az integritási tesztek elvégzésének kereteit, azt mely szervezetek végzik, és ehhez képest melyik (eltérő) szervezet ellenőrzi azt. Különbségek vannak még a védett állomány tekintetében és abban is, hogy a megbízhatósági vizsgálatok eredményeit milyen mértékben hozzák nyilvánosságra.

Ehhez képest a hazai alkalmazás tekintetében – ahogy a következő fejezetben bemutatásra kerül – megállapítható, hogy a megbízhatósági vizsgálat kifejezetten részletesen, törvényi szinten, a garanciális feltételeknek megfelelően került szabályozásra.

IV. A megbízhatósági vizsgálat hazai szabályozása

A megbízhatósági vizsgálat mint jogintézmény hazai bevezetése egyértelműen összefügg a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) 2011-es létrehozásával. A törvényalkotó célja egy olyan szerv létrehozása volt, mely a korábbi időszakhoz képest hatékonyabban látja el a belső bűnmegelőzési, bűnfelderítési feladatokat a magyar rendvédelem és a közigazgatás jelentős területén, ezzel biztosítva a korrupció elleni hatékonyabb fellépést.⁴⁶

Az NVSZ e körben értelmezhető védelmi feladatai, belső elhárítási tevékenységei a közigazgatás korrupciótól való megtisztítását célozta. Az új szervezet tehát a külső hatásokkal – a munkatársak sérelmére elkövetett bűncselekményekkel – szembeni védelem mellett azt a célt is hivatott biztosítani, hogy a korrupciós cselekményekben érintett alkalmazottak kikerüljenek a rendszerből.

Az átalakult védelmi szervezet hatékony működése érdekében vezette be a jogalkotó a közszolgálatban dolgozók integritásának ellenőrzéséhez leginkább alkalmas jogintézményt, az integritási tesztet, mely a hazai jogi szaknyelvben megbízhatósági vizsgálatként került megnevezésre.

A jogalkotó az új jogintézményt abból a célból kívánta meghonosítani, hogy a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátásának jogszerűségét, a feladat ellátása során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja. A megbízhatósági vizsgálat során a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat végző szerv – a titkos információgyűjtés bírói engedélyhez nem kötött eszközei és módszerei segítségével – tesztjelleggel, preventív módon ellenőrzi a hivatá-

⁴⁶ DÉKÁNY Balázs: A megbízhatósági vizsgálatok története: egy új jogintézmény útja, *Belügyi Szemle*, 2016/2. 67. o.

sos szolgálat és a közszolgálat etikai integritását. A vizsgálatot végző szerv tagjai feladataik teljesítése során arra is felhatalmazást kapnak, hogy szabálysértést vagy bűncselekményt kövessenek el.⁴⁷

A megbízhatósági vizsgálat jogi kereteit

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.)
- a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat szabályairól, a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló módosításáról szóló 194/2022. (V. 27.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) határozza meg.

A megbízhatósági vizsgálatához kapcsolódó ügyészi feladatokat

- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (6) bekezdése és
- az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás VII. fejezete tartalmazza.

A megbízhatósági vizsgálat jogintézménye tehát 2011. január elsejétől van jelen a magyar jogrendszerben, és az elmúlt, több mint 14 év alatt – bár a jogalkotó több alkalommal eszközölt módosításokat – a jogszabályi keretek lényegét tekintve keveset változtak. A változás elsősorban a vizsgálat elvégzésére kijelölt szervek vonatkozásában, valamint a védett állomány – tehát a megbízhatósági vizsgálat alá vonható személyi kör – tekintetében következett be.

⁴⁷ *A rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény indokolása.*

A 2017-es módosítással a jogalkotó bevezette az ún. állománycsoportos elrendelést, amellyel lehetővé vált, hogy a védett szervnek ne csak egy megnevezett tagja esetében indulhasson megbízhatósági vizsgálat, hanem a védett szerv egy csoportjával, meghatározott szolgálati feladatot teljesítő tagjaival szemben.

A védett állomány bővítése folyamatos volt: kezdetben a rendvédelmi szervek hivatásos állományát ellenőrizték, majd az fokozatosan kiterjedt a közszférában dolgozók szinte teljes körére. 2021-től – egyidőben a hálapénz adásának és elfogadásának tiltásával együtt – az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók is a védett állományba tartoztak. A 2022 évben bekövetkezett jogszabálmódosítással egyidőben ugyan csökkent a védett állomány: a polgári titkosszolgálatoknál a belső integritást már a megbízhatósági vizsgálattól eltérő, más módszerek biztosítják. A legutolsó, 2024-től hatályos módosítás azonban tovább bővítette a védett állományt, így a megbízhatósági vizsgálat lehetősége a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok örökbefogadási tanácsadó és pszichológus munkakörben foglalkoztatottjainak, valamint a nyílt örökbefogadást elősegítő tevékenységre működési engedéllyel rendelkező közhasznú szervezetek foglalkoztatottjainak körére is kiterjesztésre került.⁴⁸

A megbízhatósági eljárásokat kezdettől fogva a Nemzeti Védelmi Szolgálat folytatta, de egyes feladatait 2022-ben átvette az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH).⁴⁹

⁴⁸ A védett állomány körének bővítésével kapcsolatban felmerült problémákat jelen dolgozat terjedelmi korlátok miatt nem érinti. A kérdés jelentőségét mutatja, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában is [pl. 3484/2022. (XII.20.) AB határozat, 3313/2023 (VI.21.) AB Határozat] foglalkozik vele.

⁴⁹ Az Nbtv. 5/C. § (1) bekezdése alapján az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által vezetett minisztérium vagy munkaszervezet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet irányító miniszter

A két szervezet közötti eltérő hatáskört eredményező jogszabályváltozás a megbízhatósági vizsgálat alapvető szabályait nem érintette, mind a Rtv., mind az Nbtv. hasonló részletességgel rögzíti a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását. Eltérések mindössze a jogi terminológiában, illetve a titkos információgyűjtés egyes szabályaival kapcsolatban vannak.

A **megbízhatósági vizsgálat célja** annak megállapítása, hogy az azzal érintett személy eleget tesz-e a jogszabályban (...) előírt munkaköri kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható, de bűncselekmény gyanúja esetén feljelentést kell tenni.

A **megbízhatósági vizsgálat előkészítése** az azt végző szerv, az NVSZ, illetve az AH feladata. Ennek során történik a vizsgált személy kiválasztása és a vizsgálati szituáció megnevezése. E körbe tartozik annak rögzítése, hogy a vizsgált személy hol dolgozik, feladataira milyen belső szabályozók, munkaköri leírások vonatkoznak, illetve milyen jogellenes cselekményre tesztelhető. A megbízhatósági vizsgálat előkészítése közvetlenül nem érintheti a célszemélyt, vele, vagy környezetében tartozó személyekkel nem lehet kapcsolatba kerülni, és a mesterséges élethelyzet létrehozását sem szabad megkezdeni.

A megbízhatósági vizsgálatot az NVSZ, illetve az AH főigazgatója **határozattal rendeli el**. A megbízhatósági vizsgálat elrendelhető a védett állomány egy tagjával (konkrét személlyel) szemben, illetve az adott szerv valamely állománycsoportjához

által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, a honvédelmi szervezetek, valamint a területi kormányzati igazgatási szervek kivételével a központi kormányzati igazgatási szervek és központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei foglalkoztatottjának a megbízhatósági vizsgálatát.

tartozó, meghatározott szolgálati feladatot teljesítő, az elrendelésekor még nem nevesíthető tagjával szemben is (ún. „állomány-csoportos” elrendelés).

Utóbbi típusú elrendelésre akkor kerül sor, amikor a munkakörük jellege folytán a szolgálati feladatot együtt végző állománytagokat nem lehet személy szerint elkülöníteni a teszt során. Ilyen lehet például egy járőrpárnak két tagja, akik esetében, ha csak egyikőjükre irányult a tesztelés, a másikkal szemben akkor sem lehet felhasználni a megbízhatósági eljárás eredményét, ha történetesen a felkínált előnyt elfogadta.

A megbízhatósági eljárást elrendelő határozatnak tartalmaznia kell a vizsgálat kezdő és befejező időpontját – év, hónap, nap megjelöléssel –, és amennyiben erre korábban sor került, az elrendelés évében lefolytatott korábbi ellenőrzés időpontját és időtartamát. A megbízhatósági vizsgálat végrehajtásának ideje 15 nap, mely az NVSZ illetve az AH főigazgatója által meghosszabbítható 15 nappal. A vizsgálatnak azonban e határidőn belül kell lezajlania, és naptári évenként legfeljebb 3 alkalommal lehet a védett állomány ugyanazon tagjára vagy tagjaira vonatkozóan megbízhatósági vizsgálatot elrendelni.

A határozat végül tartalmazza még azt is, hogy a vizsgálat során lefolytatandó titkos információgyűjtéshez milyen eszközt kívánnak felhasználni.

A megbízhatósági vizsgálatot elrendelő határozattal egyidejűleg **végrehajtási terv** is készül, mely az integritási teszt „lelke”. A terv a vizsgálat végrehajtásának indokát tartalmazza, és – a tényállás és a helyszín részletesen bemutatásával – azt is, hogy várhatóan mi fog történni a kialakítani tervezett élethelyzet megteremtésekor. A vizsgálati tervben szerepelnie kell, hogy a megbízhatósági vizsgálatot kik fogják végezni, illetve a végrehajtást milyen módon dokumentálják. Fontos garanciális szempont, hogy amennyiben felmerül a vizsgálatot végző személy általi bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének lehetősége,

a részletes terv tartalmazza az elkövetést megalapozó, előre látható indokokat és az elkövetési magatartást. A végrehajtási terv része végül a vizsgálat technikai eszközök segítségével történő rögzítésére vonatkozó utalás.

Megítélésem szerint a törvényalkotó rendkívül körültekintően és részletesen szabályozta a megbízhatósági vizsgálat elrendelésének időbeli, személyi és területi korlátait, valamint végrehajtásának garanciális szempontból elfogadható módját. Ezek a rendelkezések kiküszöbölik annak a lehetőségét, hogy a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv korlátlanul és megfelelő ellenőrzés nélkül, esetleg önkényesen vagy akár szankcióként alkalmazza a vizsgálatot. A szigorú garanciális szabályok közé tartozik, hogy a megbízhatósági vizsgálat engedélyezését eltérő igazságügyi szervezet, az ügyészség végzi. Ezzel kapcsolatban érdemes azt is kiemelni, hogy az engedélyezést az ügyészség részéről végző szakág sem azonos a megbízhatósági eljárás eredményét később, a büntetőeljárás során vizsgáló szakággal.

A **megbízhatósági vizsgálat jóváhagyását** az ügyészi szervezeten belüli közérdekvédelmi feladatokat ellátó – a legfőbb ügyész által kijelölt – főügyészségek látják el a kijelölésben meghatározott illetékességi területen. A megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről az ügyészt haladéktalanul tájékoztatni kell, az ügyészi jóváhagyáshoz mind az elrendelő határozatnak, mind a végrehajtási tervnek rendelkezésre kell állnia.

A megbízhatósági vizsgálat során alkalmazandó rövid határidőkre jellemző, hogy az ügyésznek mindössze két munkanap áll rendelkezésre arra, hogy a jóváhagyásról döntsön. A megbízhatósági vizsgálat elvégzéséhez szükséges ügyészi jóváhagyás az elrendelő határozaton záradékkal történik. Amennyiben az ügyész a jóváhagyást megtagadja, azt részletes indoklással küldi vissza.

A megbízhatósági vizsgálat jóváhagyása során az ügyész mindenekelőtt megvizsgálja a megfelelő személyi hatályt, tehát azt,

hogy az érintett alkalmazottat foglalkoztató szerv a védett állományba tartozik-e, továbbá, hogy az érintett alkalmazott a megbízhatósági vizsgálatra alapot adó jogviszonyban áll a szervvel. További fontos szempont a megbízhatósági vizsgálat szükségességének (predisponáltságának) az ellenőrzése. Megbízhatósági vizsgálat ugyanis csak célzottan, olyan személyekkel szemben folytatható le, akikre a gyanú szintjét el nem érő, korrupcióra vonatkozó – pl. életvezetést érintő – adat merült fel. A vizsgálat szükségességét megalapozhatja még az érintett személy (állománycsoport) által ellátott munkakör korrupciós kitettsége, illetve az aktuálisan végzett feladat kockázatelemzésének eredménye. A hazai szabályozás szerint véletlenszerű tesztelésre nem kerülhet sor.

A megbízhatósági vizsgálat jóváhagyása során az egyik legfontosabb ügyészi feladat annak ellenőrzése, hogy a *megtervezett vizsgálati szituáció* megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. A vizsgálat érdekében kialakítandó élethelyzetnek ugyanis meg kell felelnie annak, hogy

- a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló, vagy feltételezhető szituáció legyen,
- a vizsgálattal érintett személy intézkedési, eljárási kötelezettségét vonja maga után,
- a kialakított élethelyzet ugyanakkor nem korlátozhatja a vizsgálattal érintett személy döntési szabadságát az intézkedés módjának, az eljárás rendjének megválasztásában.

A vizsgálati tervben szereplő, és elfogadható élethelyzetet a gyakorlat folyamatosan alakította és alakítja ki. A vizsgálati szituáció tehát minden olyan, valóságban is előforduló, vagy feltételezhető élethelyzet lehet, amikor valaki a védett személyt munkakörével összefüggésben megkönyékezheti. A szituáció felállítása során, a megbízhatósági vizsgálat helyszínén a cél elérésére alkalmas olyan – sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó – tárgy is elhelyezhető, mely jellegénél, rendeltetésénél fogva beleillik

a mesterséges élethelyzetbe. Ilyen lehet a korábban klasszikus példaként említett elhagyott pénztárca leadásának szituációja.

Gyakorlati szempontból fontos, hogy a vizsgálati tervben kellően részletesen szerepeljen a tárgyalótiszt tervezett magatartása, illetve az általa elkövetett (elkövethető) jogsértés, mely alól mentességet kap, ugyanakkor megfelelő mozgásteret hagyjon a váratlan élethelyzetekre. Jelentős korlátozást jelenthet a vizsgálat során, ha a tárgyalótiszt „keze túlságosan meg van kötve” például a helyszín, időpont, illetve adott esetben a felajánlott összeg vonatkozásában.

A felállított élethelyzet lehet egy vagy több mozzanatos, tehát elképzelhető, hogy a tesztelésre egyetlen időpontban kerül sor (mint például egy közlekedési igazoltatási helyzetben), vagy a tesztelés időben, és helyszínében elválik a kapcsolat felvételétől.

A mesterséges élethelyzetet úgy kell kialakítani, hogy az az érintett személy munkakörének ellátása során érvényesüljön, ugyanakkor nem lehet szigorúan munkahelyhez vagy munkaidőhöz kötni.

A megbízhatósági vizsgálat alkalmazása során kialakult gyakorlat egyértelművé tette ugyanis, hogy vannak olyan élethelyzetek (pl. nyilvános ügyfélfogadással nem foglalkozó, ún. zárt típusú szervek vagy zárt munkahelyen dolgozó védett állomány szolgálatteljesítése), melyek esetében a munkavégzés során történő kapcsolatfelvétel fogalmilag kizárt. Az ilyen esetekben a munkahelyen kívüli közterületen (pl. szórakozóhelyen, edzőteremben, játszótéren) is megtörténhet a kapcsolatfelvétel, melyet követően azonban a védelmi tisztnek egyértelművé kell tennie, hogy az esetleges kérések, további találkozókat nem a magánszférában létrejött kapcsolatra, hanem a védett személy munkakörére figyelemmel történnek.⁵⁰

⁵⁰ T.KvFE.7707/2017/3-I., KSB.4933/2017. számú legfőbb ügyészégi közös állásfoglalás.

További garanciális szabály, hogy a vizsgálat helyszínének és módszerének megválasztása nem akadályozhatja a vizsgálattal érintett személy kötelezettségeinek, feladatainak teljesítését, és nem járhat a vizsgálat alá vont személy megalázásával, becsületének, jó hírnevének sérelmével, a vizsgálat alá vont személy, vagy akár mások életének, testi épségének veszélyeztetésével. Így például amikor a tesztelt tűzoltónak, mentős tisztnek, vagy éppen egy rendőrijárőrnek mások életének vagy értékeinek biztosítása a feladata, ez semmilyen körülmények között a teszt folytatásával nem akadályozható. A vizsgálat technikai eszközzel történő rögzítésekor végül arra kell törekedni, hogy érdektelen adat, valamint az ügyben nem érintett személy adatai ne kerüljenek rögzítésre.

A jóváhagyás során további fontos ügyészi feladat annak ellenőrzése, hogy a végrehajtási tervben szereplő, alkalmazni tervezett jogellenes cselekmény *alkalmas* legyen arra, hogy biztosítsa a konkrét vizsgálati cél elérését, alkalmazása feltétlen *szükséges* legyen (tehát annak elkövetése nélkül a vizsgálat nem, vagy csak nem megfelelően folytatható le), illetve hogy a jogellenes cselekmény igazodjon a megállapítható bűnmegelőzési érdekekhez, *arányban* álljon a vizsgálat hátrányos következményével. Az ügyész végül ellenőrzi a megbízhatósági vizsgálat során alkalmazni tervezett titkos információgyűjtés eszközének törvényességét is.

Az elmúlt időszakban viszonylag kevés számban került sor arra, hogy az ügyész a megbízhatósági vizsgálatához való jóváhagyást megtagadja. 2020-ban és 2023-ban egyáltalán nem került sor megtagadásra, 2021-ben 9, 2022-ben 1, 2024 I. félévében 20 ilyen eset volt.⁵¹ A jóváhagyás megtagadására jellemzően a hiányos elrendelő határozatokra, illetve végrehajtási tervekre visszavezethető okokból került sor. Ilyen volt például, amikor az elren-

⁵¹ Utóbbi, kiemelkedő számot feltehetően egy állománycsoportot érintő vizsgálat engedélyeztetése okozta.

delő határozatban nem jelölték meg a titkos információgyűjtés során alkalmazni kívánt eszközöket, a vizsgálati terv nem tartalmazta a védelmi tiszt által elkövetni tervezett jogellenes cselekmények minősítését, a mesterséges élethelyzet nem igazodott a célszemély munkaköri feladatának ellátásához, vagy a vizsgálat szükségességét csak általános jelleggel indokolták meg.⁵²

A megbízhatósági vizsgálat lefolytatása során a végrehajtási terv szerint kell eljárni, bár természetesen nem lehet előre mindenre felkészülni, és akadhatnak kiszámíthatatlan helyzetek, melyeknek megítélése a bírósági ítélezési gyakorlatban folyamatosan változik. Erre a kérdéssel dolgozatom későbbi részében még visszatérek.

Az ügyészi engedély kizárólag a végrehajtási terv eredetileg jóváhagyott változatára vonatkozik. Amennyiben az eltérés a végrehajtási terv érdemi részét nem érinti – tehát ha a változás a végrehajtás módját, körülményeit nem befolyásolja – és azt az ügyésznek a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv írásban jelenti, ismételt jóváhagyásra nincs szükség. Ilyenkor az ügyész a változás írásbeli bejelentését a jelentésen rögzítve tudomásul veszi. Erre az esetleges büntetőeljárás során később garanciális szempontokból szükség lehet.

Olyan esetben ugyanakkor, ha a változás a végrehajtás érdemi részét érinti – pl. a kapcsolat felvételének módját kell megváltoztatni – a megbízhatósági vizsgálat ebben a formájában szabályosan nem hajtható végre, és a módosított adatokkal újra le kell folytatni az engedélyezési eljárást. Amennyiben a vizsgálatot ennek ellenére végrehajtják, az engedélyezést végző ügyész feyelemli eljárást kezdeményez.

Az egyik legfontosabb garanciális szabálynak tartom, hogy a vizsgálat kereteinek túllépése esetén hivatalból kell vizsgálni a

⁵² 2024. szeptember 30. napján a Legfőbb Ügyészség által a megbízhatósági vizsgálat témájában szervezett képzésen elhangzott adatok.

Btk. 308. § szerinti jogosulatlan megbízhatósági vizsgálat végzése büntetnének megállapíthatóságát. A büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) már annak hatályba lépésekor is szereplő bűncselekmény nemcsak a keretek túllépése esetén, hanem akkor is megállapítható, ha a megbízhatósági vizsgálatot jogosulatlanul hagyják jóvá, vagy ügyészi jóváhagyás nélkül végzik. A megbízhatósági eljárás jogszerű működésére jellemző, hogy az elmúlt 14 évben ez utóbbi bűncselekmény miatti büntetőeljárás megindítására nem került sor.

A megbízhatósági vizsgálat végrehajtási tervének kivitelezése során ugyanis előfordulhat a tervtől való eltérés, hiszen a tárgyalótisztnek adott esetben spontán kell kialakítani az élet-helyzetnek megfelelő eljárást. Önmagában a tervtől való eltérés nem jelent törvénysértést, ha az egyébként a jóváhagyás kereteit nem lépi túl.

Az egyik legfontosabb elvárás – melynek a megbízhatósági vizsgálat eredményeként indult büntetőeljárásban nagy jelentősége van –, hogy a vizsgálat során **a tisztességes eljárás követelményeinek** megfelelően kell eljárni. Lényeges követelmény, hogy a jogellenes kérés az első adandó alkalommal elhangozzon, és a vizsgált személynek lehetősége legyen arra, hogy a saját, befolyástól mentes döntése alapján éljen a kínálkozó lehetőséggel, vagy elutasítsa azt. A tárgyalótiszteknek törekednie kell az egyértelmű helyzetekre, valamint a határozott és átlátható kommunikációra. A magánéletbe beavatkozás csak egészen kivételes esetben, és a legkisebb mértékig lehetséges. Szintén nem szabad olyan helyzetet teremteni, melyben a vizsgált személy érzelmeinek kiváltására, és annak kihasználására irányul a mesterséges szituáció. A védett személy elkövetési motívuma nem lehet például a baráti segítség, a tárgyalótiszt iránt érzett szánakozás, vagy éppen vonzódás.

A védett személy nem terelhető annál súlyosabb bűncselekmény elkövetésének irányába, mint amit elkövetni szándékozott.

Előfordulhat olyan – egyébként valóságghú – eset, hogy az érintett ugyan visszautasítja a kötelességszegésért felkínált előnyt, azonban a kívánt magatartás tanúsítására hajlandó. Ilyenkor a megbízhatósági vizsgálat folytatható a hivatali visszaélés megvalósulásáig, de az előny ismételt felajánlására nem kerülhet sor. A jogellenes cselekmény elkövetésére irányuló kérés elutasítását követően nem lehet az ajánlatot módosítani, megújítani, vagy a vizsgált személyt „tukmálni” arra, hogy fogadja el az előnyt. Az anyagi előny mértéke pedig nem lehet aránytalan, vagy tisztességtelen.

A megbízhatósági vizsgálatnak kizárólag két alanya lehet: a védett személy, illetve a védelmi tiszt (tárgyalótiszt). Más személy bevonására, közreműködésére nincs lehetőség. A vizsgálat lefolytatásáról megfelelő dokumentációnak (kép- és hangfelvételnek) kell készülnie, a bűncselekmény gyanúja esetén pedig azonnali elfogásra, illetve a tárgyi bizonyítékok biztosítására kerül sor.

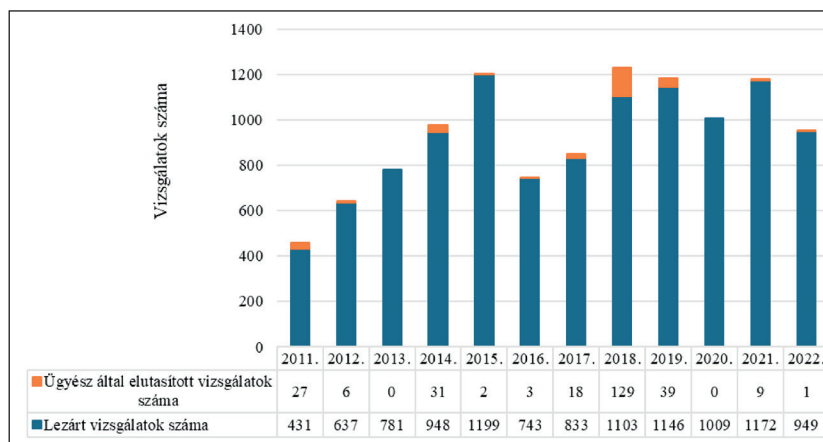
A **megbízhatósági vizsgálat befejezéséről** a végrehajtó szerv határozatot hoz, melynek törvényességét az ügyész 8 munkanapon belül megvizsgálja. Amennyiben a határozatban jogszabálysértést észlel, új határozat meghozatalára utasítja a vizsgálatot folytató szervet. Ha pedig azt tapasztalja, hogy a végrehajtás eltért a részletes tervtől, felelősségre vonást kezdeményez. A már említett szigorú ügyészi kontroll e területen is érvényesül: a tervtől való eltérés esetén az ügyész kötelessége a felelősségre vonás érdekében intézkedni, bár ilyen intézkedések a gyakorlatban szintén nem fordulnak elő.

Olyan esetekben, amikor a mesterséges élethelyzet kialakítása objektív körülmények miatt meg sem kezdődött, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv eljárást **megszüntető határozatot** hoz, melyet a tájékoztatással egyidejűleg az elrendelést jóváhagyó ügyész számára is meg kell küldeni. Amennyiben a megbízhatósági vizsgálat megszüntetésre kerül, nem számít bele a védett állomány adott tagjára vagy tagjaira vonatkozóan naptári évenkénti maximalizált három alkalomba.

A vizsgálatlal érintett személyt a vizsgálat befejezéséről 15 napon belül **tájékoztatni** kell. A tájékoztatás tartalmazza a büntetőeljárás megindításának, az eljárás megszüntetésének a tényét, valamint azt, hogy mikor folytatták le a vizsgálatot. Állománycsoportra vonatkozóan vizsgálat esetén az eljárás megszüntetéséről szóló tájékoztatást az állományilletékes parancsnok vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója kapja, aki erről tájékoztatja a vizsgálatlal érintett állománycsoport tagjait.

V. A megbízhatósági vizsgálat a számok tükrében – statisztikák

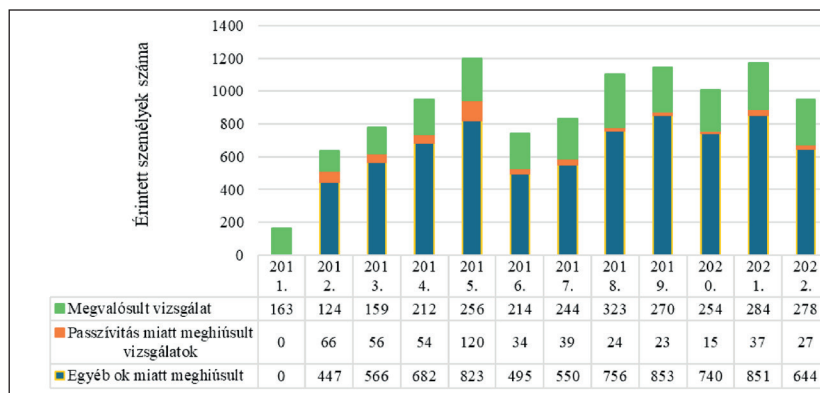
Egy új jogintézmény gyakorlati megvalósulását legjobban azokkal az adatokkal tudjuk igazolni, melyek megmutatják, hogy mekkora területen, milyen hatékonysággal működik az adott intézmény. Az alábbi statisztikai adatok meglepő arányokat mutatnak a megbízhatósági vizsgálat előfordulásában.



A **kezdeményezett eljárások** száma és az **ügyészség által elutasított vizsgálatok** száma változatos képet nyújt: a megbízhatósági vizsgálat alkalmazásának kezdetétől, 2011-től 2022-ig

0-10,47% értékek között változott. A 2018. évben kimagasló arány oka az lehetett, hogy lehetővé vált az állománycsoportos elrendelés, hiszen egy elutasítási ok az összes, az adott elrendelni szándékozott vizsgálatban érintett személy számával megegyezően jelenik meg a statisztikában.⁵³

A lezárt vizsgálatok közül **eredményes** (megvalósult) vizsgálatra jóval kisebb arányban (a vizsgálatok 25-30 %-ában) került sor, mint a **meghiúsult** vizsgálatra. Utóbbiak között pedig kimutathatóan kisebb volt a passzivitás miatti meghiúsulás, tehát amikor a tárgyalótiszt és a vizsgálat alá vont közötti kapcsolatfelvétel nélkül zárult az ügy.

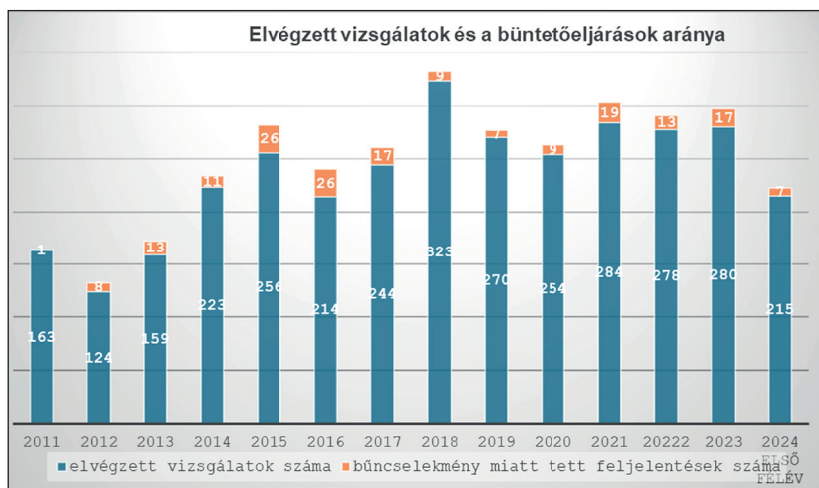


Az előző fejezetben írtak szerint a megbízhatósági vizsgálat **védett állománya** az elmúlt évek során folyamatosan változott. Háttérjogszabályok sora tartalmazza meglehetősen bonyolult módon azt, hogy egy adott intézményrendszer mely alkalmazottai tartoznak a megbízhatósági vizsgálat hatálya alá.

Az NVSZ hatásköre jelenleg mintegy 267.000, valamely közigazgatási területen dolgozó, védett állományhoz tartozó személyre terjed ki. A legutolsó jogszabály-módosítással a védett ál-

⁵³ VEPRIK: i. m. (2023) 186. o.

lományi körbe bekerült egyes gyermekvédelmi szereplők száma kb. 14.000 főt tesz ki. Arra nézve nem állt rendelkezésemre adat, hogy a megbízhatósági vizsgálatokat az NVSZ, illetve az AH részéről mekkora állomány végzi és a tesztek elvégzésében hány tárgyalótiszt vesz részt. A vizsgálatok engedélyezésével, felügyeletével kapcsolatos ügyészégi feladatokat jelenleg mindösszesen 22 ügyész végzi.⁵⁴ Az érintett szerveknél így jelentős mértékű munkateher feltételezhető, amiből arra következtethetünk, hogy a vizsgálatok száma növekedése érdekében a feladatokat ellátó szakemberek számát is növelni kell.



A védett állományhoz tartozó személyi kör méretéhez képest az elvégzett megbízhatósági vizsgálatok számának aránya viszonylag alacsony. Az alábbi – az előzőkhez képest több adatot tartalmazó – diagram a megbízhatósági vizsgálat létrejötté óta rendelkezésre álló adatokat tartalmazza. Látható, hogy az elvég-

⁵⁴ 2024. szeptember 30. napján a Legfőbb Ügyészség által a megbízhatósági vizsgálat témájában szervezett képzésen elhangzott adatok.

zett vizsgálatok száma növekedő tendenciát mutat. Az elvégzett vizsgálatokhoz képest ugyanakkor a bűncselekmények miatt tett feljelentések száma igen csekély, mintegy 5,6%.⁵⁵

Természetesen ezek a szám adatok csak a jéghegy csúcsát jelentik. Azokat az eseteket, amikor felmerült a megbízhatósági vizsgálat alkalmazásának szükségessége, illetve amikor a vizsgálatokat el is végezték. Az adatok tartalmazzák azokat a negatív eseteket is, amikor az érintett védett személy nem ment át az integritási teszten, de tartalmazzák azt a pozitív arányt is, melyből látható, hogy vizsgált állományból „csak” minden 16. tesztelt személy esetében lehetett megállapítani a korrupciót.

Ezek a számok azonban értelemszerűen nem tartalmazzák azokat az adatokat, melyek a megbízhatósági vizsgálatok elrettentő hatását, preventív funkciójának működését mutatják. Továbbra sem tudhatjuk pontosan, hogy hány olyan védett személy volt, akinek egy hivatali szituációban a saját törvényes működésével kapcsolatos eredeti elképzelését pozitív irányban változtatta meg a lebukás esetleges veszélye.

VI. A legérzékenyebb pont: a tisztességes eljárás követelménye

A megbízhatósági vizsgálat célja annak ellenőrzése, hogy adott személy a munkakörének ellátása során jogszerű magatartást végez-e. Ennek eléréséhez ugyanakkor olyan eszközt használ, melynek során titkosszolgálati eszközökkel megtéveszti az illetőt: a valóságban is előforduló élethelyzetet hoz létre, mely ugyanakkor adott esetben mégis szimulált.

A megbízhatósági vizsgálat intézményének értékelése, jogszerűsége és gyakorlati alkalmazhatósága kérdésében tulajdon-

⁵⁵ 2024. szeptember 30. napján a Legfőbb Ügyészség által a megbízhatósági vizsgálat témájában szervezett képzésen elhangzott adatok.

képpen azt kell megítélni, hogy ez a hatóság által létrehozott csapda felhasználható-e, illetve milyen körülmények között egy – feltételezhetően integritását veszített – célszemély lebuktatása érdekében.

A tesztelt személy ugyanis ebben a csapdahelyzetben alakítja ki, vagy erősíti meg a belső motivációját, aminek eredménye a bűncselekmény elkövetése, illetve annak elutasítása lesz. Fontos tehát annak elkülönítése, hogy az érintett, akiben a korrupciós motiváció korábban is jelen volt, a kialakított szituációt lehetőségként éli meg, vagy egy hatósági felbujtás eredményeként követi el a bűncselekményt, melyre egyébként nem került volna sor.

A hatósági provokációval kapcsolatban az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a **U. S. Supreme Court v. Sherman** (1957.) ügyben rögzítette, hogy a rendőrség fegyvertárában szükségesek a titkosszolgálati eszközök, és a csapdaállítást, mely azonban kifogásolhatóvá válik, ha a bűncselekményre való hajlandóságot egy ártatlan személy elméjébe ültetik annak érdekében, hogy büntetőeljárást indíthassanak. A Bíróság nyilvánította, hogy *„annak megállapítására, hogy történt-e hatósági felbujtás, meg kell húzni a határt az óvatlan ártatlan és az óvatlan bűnöző számára állított csapda között.”*⁵⁶

A megbízhatósági vizsgálat – következő fejezetben bemutatandó – hazai alkalmazásának kezdetén a tisztességes eljárás elvének vizsgálata nem jelentkezett a bírósági ítéletekben. Nagyjából 2017 óta foglalkoznak az itthoni bíróságok ezzel a kérdéssel, és elemzik döntéseikbe az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által megfogalmazott elveket.

A Magyarország által is ratifikált, az emberi jogok és az alapvető szabadság védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény (Egyezmény) és annak kiegészítő jegyző-

⁵⁶ Sherman v. United States. 356 U.S. 369 (1958). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/356/369/>. (Letöltés: 2025. február 21.)

könyvei alapján az EJEB a hatósági felbujtással kapcsolatos döntéseiben az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz (eljáráshoz) való jog esetleges sérelmét vizsgálja.

Bár az EJEB büntetőeljárások kapcsán hozott döntéseiben az alapeljárások nem integritás teszt alapján indultak, azonban az EJEB az **Imbroscia v. Svájc** (1993.) ügyben kifejtette, hogy a büntetőügyekben a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái kiterjednek az előzetes rendőrségi eljárásokra is, mely körbe a megbízhatósági vizsgálat is sorolható.⁵⁷

A predisponáltság kérdése (szubjektív oldal)

Az EJEB szerint a hatósági felbujtás – a törvényesen folytatott titkos nyomozással ellentétben – egy olyan szituáció, melyben az eljáró tisztek magatartása nem csak magára a bűncselekmény kivizsgálására korlátozódik, hanem az érintett személyt ösztönzik egy olyan jogellenes cselekmény elkövetésére, mely máskülönben nem történt volna meg (**Ramanauskas v. Litvánia ügy 2008.**)⁵⁸

Az EJEB a felbujtás kérdéskörében a szubjektív oldalról vizsgálja a predisponáltsági feltételt, tehát az eljárás alá vonandó személy oldalán a bűncselekmény elkövetésére való hajlamosságot. Ennek keretében lényeges kérdés, hogy felmerült-e objektív gyanú arra nézve, hogy az érintett személy bűncselekményben már részt vett, vagy hajlamos deliktum elkövetésére. Az EJEB a **Burak Hun v. Törökország** (2009)⁵⁹ ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a csapdát állító rendőr magatartása készített

⁵⁷ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57852%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57852%22]}).
Letöltés: 2025. február 1.

⁵⁸ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-68969%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-68969%22]}).
Letöltés: 2025. február 1.

⁵⁹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-96228%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-96228%22]}).
Letöltés: 2025. február 1.

te arra a kérelmezőt, hogy bűncselekményt kövessen el. Az pedig a tisztességes eljárás jogát sérti, ha a kapcsolatfelvételre a bűncselekményben való részvételre utaló gyanú vagy az elkövetésre való hajlam hiányában került sor.

Az EJEB felbujtással kapcsolatos álláspontjának kialakítása során fontos állomás volt a **Teixeira de Castro v. Portugal** (1998)⁶⁰ ügy, melynek kapcsán a Bíróság azt vizsgálta, hogy a bűnügyi nyilvántartásban korábban nem szereplő elkövetővel szemben a hatóságnak volt-e alapos oka azt feltételezni, hogy korábban is részt vett hasonló – kábítószerrel kapcsolatos – bűncselekmény elkövetésében. Az EJEB azt állapította meg, hogy az ügyben eljáró két rendőr magatartása túlmént a titkos nyomozás során megengedett eszközökön, és az ő fellépésük ösztönözte az elkövetőt a bűncselekményre, melyet fellépésük hiányában nem valósított volna meg. Ez a beavatkozás és ennek felhasználása a sérelmezett büntetőeljárás során azt jelentette, hogy a kérelmezőt már a kezdetektől megfosztották a tisztességes tárgyaláshoz való jogától.

Hasonló álláspontra jutott az EJEB a **Bannikova v. Oroszország** (2010) ügyben,⁶¹ melynek tárgya szintén kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény volt, és amelyben a Bíróság szintén a bűncselekményre való hajlandóság objektív gyanújának hiányát vizsgálta.

Az EJEB az **Eurofinacom v. Franciaország** (2000)⁶² ügyben azt is rögzítette, hogy a titkos eljárást megelőzően már létező, bűncselekmény elkövetésére utaló szándékkal kapcsolatos előzetes információknak ellenőrizhetőnek kell lenniük.

⁶⁰ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58193%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58193%22]}). Letöltés: 2025. február 1.

⁶¹ [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22display%22:\[2\],%22itemid%22:\[%22002-714%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22display%22:[2],%22itemid%22:[%22002-714%22]%7D). Letöltés: 2025. február 1.

⁶² JAGUSZTIN Tamás: A megbízhatósági vizsgálat az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében, *Belügyi Szemle*, 2021/11. 1930. o.

A bűncselekmény elkövetésére utaló szándékot ugyanakkor megállapította a Bíróság olyan esetben, amikor az érintett a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatt indult ügyben láthatóan „képben volt” az elkövetés lehetőségeivel, tehát ismerte a kábítószeresek aktuális árait, és képes volt rövid időn belül beszerezni azt (**Shannon v. Egyesült Királyság** 2004).⁶³

A bűncselekmény tiltott kezdeményezése (objektív oldal)

Az EJEB további fontos kérdésnek tartja azt a különbségtételt, miszerint az eljáró tisztek kezdeményezték-e a bűncselekmény elkövetését, vagy ahhoz csak csatlakoztak.

A témánkhoz közelebb álló, vesztegetési cselekményt érintő **Milinené v. Litvánia** (2008)⁶⁴ ügyben az érintettel szemben egy magánszemélytől származó információ alapján indult az eljárás. A szimulációs vizsgálatban a rendőrség az utóbbi személy részére biztosított vesztegetési pénz és a technikai eszközök felállításával vett részt. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a bűncselekmény elkövetése során nem a rendőrségi szerep volt az ösztönző tényező, a rendőrség alapvetően passzív módon vett részt az elkövetésében.

A korábban már említett **Ramanauskas v. Litvánia** ügyben a Bíróság részletezte a tiltott kezdeményezéssel kapcsolatos elveket is, amikor az Egyezmény 6. cikke 1. pontjának megsértését állapította meg. Megítélése szerint az ügyészként dolgozó kérelmező – aki az alapügy szerint pénzt fogadott el egy büntetőeljárás alatt álló személy felmentésének biztosítása érdekében – a rendőri felbujtás eredményeként követte el a vesztegetési cselekményt. A korrupciós magatartás tehát a hatóság nyomásgyakorlására valósult meg azáltal, hogy az ajánlatot megismételték az elutasítás ellenére is. További fontos elvet rögzített a Bíróság annak

⁶³ JAGUSZTIN: i. m. (2021) 1931. o.

⁶⁴ JAGUSZTIN: i. m. (2021) 1932. o.

kimondásával, hogy az elkövető beismerése nem semlegesíti sem a felbujtást, sem annak hatásait.

A tiltott nyomásgyakorlás a bűncselekmény elkövetése érdekében

Az EJEB több ügyben is megállapította azokat a körülményeket, melyek alapján azt a következtetést vonta le, hogy az ügy tárgyat képező bűncselekményt az elkövető nem szabad akaratából, hanem nyomásgyakorlás hatására valósította meg.

Ilyen az előző pontnál ismertetett, Ramanauskas v. Litvánia ügy, ahol az elkövető először elutasította a vesztegetési ajánlatot, de miután később többször megkeresték, elfogadta a kenőpénzt.

A **Malininas v. Litvánia** (2008)⁶⁵ ügyben az EJEB megállapította, hogy az is sérti a tisztességes eljárás jogát, ha az eljárás alá vont személy részére felkínált vagyoni előny olyan mértékben eltúlzott, hogy annak hatására követi el a bűncselekményt. Az alapügyben a kábítószerrel visszaélés miatt elítélt személynek a csapdaállítás során egy előzetes kisebb mennyiségű drog vásárlását követően ajánlottak fel jelentős összegű pénzt egy nagyobb kábítószeradag biztosítása érdekében. A Bíróság álláspontja szerint, a rendőrség által felajánlott kiemelkedő összeg nyilvánvalóan ösztönzést jelentett az elkövetőnek, melynek hiányában az elkövetésre nem feltétlenül került volna sor.

Szintén a hatóság tiltott nyomásgyakorlását állapította meg a Bíróság a **Vanyan v. Oroszország** (2005) ügyben, ahol a csapdát állító személy a saját kábítószerfüggőségére és elvonási tüneteire hivatkozva kérte a drogot, és érzelmileg befolyásolta az elkövetőt, aki erre figyelemmel biztosította számára a heroint. Az EJEB szerint ebben a helyzetben semmi nem utal arra, hogy

⁶⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-87223%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-87223%22]}).
Letöltés: 2025. február 21.

a csapdát állító személy magatartása nélkül is megvalósult volna a bűncselekmény.⁶⁶

A vizsgálat engedélyezése, végrehajtása és felügyelete

Az EJEB részletes szempontokat fogalmazott meg a végrehajtás során elvárt eljárási garanciák kapcsán az – egyébiránt szintén kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény miatti alapügy alapján – indult **Veselov v. Oroszország ügyben** (2010),⁶⁷ amikor megállapította, hogy az orosz jog nem rendelkezik egyértelmű és előrelátható eljárással a kábítószeres rendőrség általi próbavásárlásának engedélyezésére vagy megfelelő felügyeletére. A bíróság megjegyezte, hogy ez egy rendszerszintű problémát jelent, és az alapügyben lefolytatott büntető eljárásokban az orosz bíróságok nem is foglalkoztak az adott kérelmező rendőrségi csapdába ejtésére vonatkozó kifogásaival. A bíróság rögzítette, hogy a vizsgálat lefolytatása során garanciális szempontot jelent, ha a vizsgálat engedélyezését és lefolytatását eltérő hatóság végzi, szükséges továbbá egy független felügyelet az eljárás alatt. Az EJEB a bírósági felügyeletet tekinti ideálisnak, elfogadhatónak tartja az ügyészség ellenőrzést is.

A felbujtással kapcsolatos kifogás a büntetőeljárásban

A már említett Bannikova v. Oroszország (2010) ügyben – melynek alapját a korábbiakhoz hasonló, kábítószer tesztvásárlás képezte – a hatósági felbujtás kérdését érintően felmerült az is, hogy a vádlottal szemben a felbujtással kapcsolatos kifogás

⁶⁶ JAGUSZTIN: i. m. (2021) 1937. o.

⁶⁷ File:///C:/Users/katal/Downloads/Chamber%20judgment%20Veselov%20and%20others%20v.%20Russia%2002.10.2012.pdf. Letöltés: 2025. február 22.

a nemzeti jogban érdemi védelmet élvez-e. Tehát amellett, hogy a hatóságoknak minden eljárási szakaszban be kell tudniuk bizonyítani, hogy alapos okuk volt a titkos akció elindítására, elsőrendű jogalkotási és jogalkalmazási szempont, hogy az érintettnek meglegyen a lehetősége arra, hogy a hatósági provokációval szemben érdemben védekezzen azzal, hogy a felbujtás hiányában nem követte volna el a bűncselekményt. Az adott ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmező felbujtására vonatkozó kifogását megfelelően kezelték a hazai bíróságok, és megtették a szükséges lépéseket az igazság feltárására és a kételyek eloszlatására azzal kapcsolatban, hogy a kérelmező egy ügynök-provokátor általi felbujtás eredményeként követte-e el a bűncselekményt. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a megbízhatósági vizsgálatra is vonatkoztatható esetjoga alapján összességében azt lehet megállapítani, hogy a Bíróság a tisztességes eljárás joga körében kialakított elveket az alábbiak szerint várja el érvényesülni:

- A teszthelyzetet megelőzően objektív és megfelelően alátámasztható információ álljon rendelkezésre arra nézve, hogy az érintett bűncselekményben vett részt, vagy annak elkövetésére hajlik.
- A bűncselekményt ne az eljáró tiszt, hanem a célszemély kezdeményezze: a hatóság az elkövetésnek csak a lehetőségét teremtsen meg, de ne ösztönözze azt.
- A bűncselekmény elkövetését a célszemély saját szabad akarat-elhatározásból valósítsa meg, ne a hatóság képviselőjének nyomásgyakorlása eredményeként kerüljön sor.
- Az eljárási cselekmények engedélyezése és végrehajtása megfelelő – ügyészi, illetve bírói – felügyelet alatt álljon, világos és fenntartható legyen.

Fontos ugyanakkor az is, hogy a Emberi Jogok Európai Bíróságának általános álláspontja szerint a korrupcióellenes ügyekben

a csapdaállítás önmagában nem kifogásolható, a bizonyítékok összegyűjtéséhez szükséges titkos eszközök – kiváltképp maga a fedett nyomozói intézmény – alkalmazása szükséges, a megfelelő eljárási garanciák mellett a tisztességes eljárás jogába nem ütközik.

A fentebb ismertetett magyar jogi szabályozást egybevetve az EJEB gyakorlatával megállapítható, hogy az itthon kialakított rendszer mindenben megfelel a Bíróság elvárásainak.

VII. A megbízhatósági vizsgálat hazai bírósági gyakorlata

Ahogy a statisztikai adatok elemzéséről szóló fejezetben bemutattam, a 15. évében járó megbízhatósági vizsgálat eredményeként nem indultak tömegével büntetőeljárások. Megítélésem szerint ugyanakkor a jogintézmény érvényesülése szempontjából nem is elsősorban a megindult büntetőeljárások száma, hanem azok kimenetele bír jelentőséggel.

Ebben a fejezetben a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság előtt az elmúlt években megbízhatósági vizsgálat alapján indult büntetőeljárások eredményét kívánom elemezni. A felmerült ügyek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a katonai büntetőeljárásokban a másodfokú bírósági eljárást a Fővárosi Ítéltábla országos illetékességgel folytatja le, hiszen az ítéltáblák közül az országban egyedül itt működik katonai tanács. Erre figyelemmel mondható, hogy a Fővárosi Ítéltáblán indult ügyek arányukat, jellegüket tekintve is egy nagyobb merítésből származnak. Az ügyek bemutatását megelőzően azt is meg kell jegyezni, hogy a másodfokra került katonai ügyeket egyetlen katonai tanács bírálja el, mely így – a tanács kizárólagos összetétele miatt – a gyakorlatra sajátos hatással van.

Az elmúlt 10 évben összesen 29 olyan ügyben született másodfokú bírósági határozat a Fővárosi Ítéltáblán, mely megbíz-

hatósági vizsgálat alapján indult.⁶⁸ Ez a számadat meglepően kevésnek tűnhet, még akkor is, ha feltételezzük, hogy a többi ítélőtábla is foglalkozott megbízhatósági vizsgálat alapján indult büntető ügyekkel. Figyelembe véve, hogy 2024. I. félévéig megbízhatósági vizsgálat alapján 183 ügyben kezdeményeztek büntetőeljárást megállapítható, hogy az ügyek mindössze 15,8%-a került (a Fővárosi Ítélőtábla illetékességében) másodfokra. Nem olyan rossz arány ez, ha azt is beleszámoljuk, hogy a megbízhatósági vizsgálat adatai alapján tett feljelentéseket követően nem feltétlenül került sor nyomozás elrendelésére. A vádemeléseket követően ugyanakkor elképzelhető, hogy az ügyek jelentős részében az elsőfokú bíróság döntése válik jogerőssé, hiszen a megbízhatósági vizsgálat által szolgáltatott bizonyítékok kellően meggyőzőek ahhoz, hogy a terhelt beismerje a terhére rótt bűncselekményt. A korrupciós ügyekben kiszabott joghátrányok gyakorlata ugyanakkor kellően kialakult, így az is feltételezhető, hogy a viszonylag egyszerű megítélésű ügyekben ügyészi fellebbezésre sem kerül sor. Erre tekintettel az ország legnagyobb ítélőtábláján másodfokon befejezett ügyek száma reálisnak tűnik.

Álljon itt az ügyek elemzése során megállapított néhány statisztikai adat.

Az ügyek alapjául szolgáló bűncselekmények jelentős részét, 11-et Budapesten követtek el. A többi korrupciós bűncselekményre az ország különböző pontjain, nagyvárosokban (pl. Szegeden, Székesfehérváron, Debrecenben) esetleg kisebb településeken (pl. Tiszalökön, Tatárszentgyörgyön) vagy éppen az országhatáron került sor.

Az elkövetők jelentős része, 15 ügyben rendőrségen, 6 ügyben büntetés-végrehajtási testületben teljesített szolgálatot, míg két

⁶⁸ A kezdetekben csekélyebb számú megbízhatósági vizsgálat alapján indult büntetőügyekben csak 2014-es évre jutottak másodfokú bírósági szakba az eljárások.

határrendész, és 1-1 ügyben tűzoltó, kormányhivatalnok, NAV-al-kalmazott, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál dolgozó, állatorvos, valamint pszichiáter szerepelt a terheltek körében.

Az ügyek nagyobbik részében – 20 ügyben – a jogerős ügydöntő határozat marasztaló jellegű volt, a kiszabott joghátrányok közül a legenyhébb esetben a bíróság megrovásban részesítette a terheltet, a legsúlyosabb büntetés 2 év 6 hónap börtönben végrehajtandó szabadságvesztés volt.

Két ügyben még nem született meg a Kúria jogerős döntése (ld: 81-82. számú jegyzet), 1 ügyben került sor az eljárás – elkövető halála miatti – megszüntetésre, míg további 6 ügyben felmentéssel fejeződött be az ügy. Az utóbbi, illetve a (nem jogerős) felmentéssel érintett többi ügyben hozott határozatok alapos vizsgálata jelentősen hozzájárulhat a megbízhatósági vizsgálat gyakorlatának elemzéséhez.

Előjáróban fontos rögzíteni, hogy jogintézmény megjelenését követően született ítéletek egyáltalán nem foglalkoztak sem magának a megbízhatósági vizsgálat elrendelésének, illetve végrehajtásának körülményeivel, sem a korábban már elemzett tisztességes eljárás jogának érvényesülésével. A bírósági ítéletek tényállásaiban szerepel ugyan, hogy a terhelttel szemben megbízhatósági vizsgálatot folytattak le, azonban ennek részletezésére általában nem került sor. A megbízhatósági vizsgálat elrendelésének feltételeit, végrehajtásának jogszerűségét a bíróságok nem vizsgálták, legfeljebb terhelti tagadás esetén, az ítélet indoklásában, a bizonyítékok körében foglalkozott a bíróság a vizsgálat által szolgáltatott adatokkal.

Az egyik – 2015-ben jogerős – marasztaló határozattal szemben a terhelt védője nyújtott be felülvizsgálati indítványt, de ott is csak a védő álláspontja szerint törvénysértően súlyos büntetés vizsgálata volt a tárgy.⁶⁹

⁶⁹ Fővárosi Ítéltábla 93/2015.

Az ügyek jelentős részének egyébként közlekedési szabálysértésekkel kapcsolatos törvénysértő intézkedések, különböző nyilvántartásokból való adatlekérések, illetve büntetés-végrehajtási intézetbe tiltott tárgy (pl. SIM-kártya) bejuttatása képezte a tárgyát.

Megjegyzendő, hogy az ügyek között szerepel egy olyan – jogerősen marasztaló – ítéleti tényállás, mely szó szerint azt tartalmazza, hogy a terhelt a kötelességszegésért kínált pénzszeget „többszöri, nyomatékos felajánlást követően fogadta el és tette a pénztárcájába”. Álláspontom szerint a mostanra kialakult ítélkezési gyakorlat szerint utóbbi esetben kizárt lenne az elítélés.

Az ítéletek indokolásában az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga először egy 2016-os ügyben merült fel, de akkor sem a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásával kapcsolatos, később terítéken lévő kérdések kapcsán. A Fővárosi Ítélőtábla védelmi felvetés alapján vizsgálta a Lüdi v. Svájc EJEB ítéletben rögzítetteket, miszerint nem felel meg a tisztességes eljárás követelményének, amennyiben a titkos ügynököt nem hallgatják ki tanúként, és csak az általa rögzített anyagot ismertetik. A másodfokú bíróság megemlítette a Teixeira de Castro v. Portugal ügyet is, de mindkettővel kapcsolatban megállapította, hogy a konkrét ügyben nem alkalmazható.

Végül 2017 évtől kezdve kerül sor arra, hogy az első- és másodfokú bíróságok is kitérnek ítéleteikben a tisztességes eljárásnak megfelelő szempontok vizsgálatára. Ez annak köszönhető, hogy a Kúria harmadfokú, illetve felülvizsgálati eljárásaiban hozott határozatokban részletesen foglalkozik e kérdésekkel.

Az egyik első, precedensértékű ügyben a büntetés-végrehajtási intézetben szolgálatot teljesítő terhelt 100.000 Ft-ot fogadott el azért a tárgyalótisztától, hogy az intézetben szabadságvesztését töltő személlyel a kapcsolat felvételét segítse. Az elsőfokú, marasztaló ítéletet a másodfokú bíróság megváltoztatta, és felmentette a terheltet a cselekményének társadalomra veszé-

lyességének hiánya miatt. A Kúria ugyan – anyagi jogi okokból – helyben hagyta a másodfokú bíróság döntését, határozatában azonban elvi élel rögzítette, hogy önmagában, csak azért nem lehet megállapítani a társadalomra veszélyesség hiányát, mert a cselekményt egy mesterséges élethelyzetben követték el. Az állam jogosult, és köteles is ellenőrizni, hogy a védett állomány mennyiben alkalmas feladatai ellátására. A tisztességes eljárás követelményeit azonban körütekintően vizsgálni kell minden esetben.⁷⁰

Szintén büntetés-végrehajtási intézetben teljesített szolgálatot az a terhelt, aki a tárgyalótisztnak pendrive-ra rögzített információkat adott át, melyek egy, az intézetben fogvatartott személytől származtak. A kötelességszegésért a terhelt 100.000 Ft-ot vett át. A Fővárosi Ítéltábla ebben az ügyben is felmentette az elsőfokú bíróság által elítélt terheltet cselekménye társadalomra való veszélyességének hiánya miatt. A Kúria azonban marasztaló határozatában hangsúlyozta: a hatályos törvények alapján a megbízhatósági vizsgálat során a büntető törvénybe ütköző – tehát tényállásszerű – magatartás tanúsításának legális következménye a büntető feljelentés.⁷¹

Az előzőhöz hasonló kimenetelű volt annak a két rendőrnök a büntetőügye, akik 50.000 Ft-ért a tárgyalótiszt által elkövetett közlekedési szabálysértés miatti feljelentéstől eltekintettek. Az elsőfokú bíróság marasztaló ítéletét követően a másodfokú bíróság a konkrét társadalomra veszélyesség hiánya miatt hozott felmentő döntést, melyet a Kúria megváltoztatott, és a terhelteket az elsőfokú bíróság által megállapítottak szerint mondta ki bűnösnek, és szabta ki a korábban meghatározott joghátrányt.⁷²

⁷⁰ Fővárosi Ítéltábla Kbf.44/2016/5., Kúria Bhar.I.520/2017/3., BEH 2018.B.1

⁷¹ Fővárosi Ítéltábla Kbf.149/2016/7., Kúria Bhar. I.1826/2017/7.

⁷² Fővárosi Ítéltábla 695/2016, Kúria Bhar.1857/2017.

Így került sor jogerős felmentő döntés meghozatalára 2017-ben azzal a rendőrrel szemben, aki a tényállás szerint ígéretet tett arra, hogy ellenőrzi a körözési nyilvántartási rendszerben a tárgyalótiszt által megadott adatokkal szereplő személyt. A terhelt a kötelességszegésért 160.000 Ft-ot vett át. A terhelt magatartása tényállásszerű volt, felmenteni a megbízhatósági vizsgálat szabályainak megszegése miatt kellett. A bíróság ugyanis megkereste a megbízhatósági vizsgálatot végző szervet, és kiderült, hogy a terhelttel szemben korábban lefolytattak egy eredménytelen megbízhatósági vizsgálatot, melyről azonban az érintettet nem értesítették.⁷³

Az előző ügghöz hasonlóan, már az elsőfokú bíróság is felmentő rendelkezést hozott azzal a terhelttel szemben, akit a nő tárgyalótiszt kért meg lakcíme átadásával arra, hogy ellenőrizze a nyilvántartásban, volt-e a megjelölt helyeken betörés. A terhelt átvette a listát és a felajánlott 50.000 Ft-ot, melyet követően elfogták. Védekezése szerint nem azért vette át a pénzt, hogy adatot kérjen le a nyilvántartásból, hanem az ellenőrzést szabadidejében akarta végrehajtani. A megbízhatósági vizsgálat végrehajtásáról készült hanganyagból az is kiderült, hogy a terhelt vonzalmat érzett a tárgyalótiszt irányában, és nem lehetett azt sem cáfolni, hogy motivációja utóbbi érzelmekre alapult.

Helytállónak találok az elsőfokú bíróság – bizonyítékok hiányában történő felmentésének azon – indokait, hogy a megbízhatósági vizsgálat semmilyen esetben sem folytatható le a vizsgálat alá vont személy érzelmeinek manipulálására is alkalmas eszközökkel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a másodfokú bíróság a felmentés jogcímét megváltoztatva, bűncselekmény hiányában tartotta helytállónak a felmentést, álláspontom szerint helytelenül rögzítve azt – a későbbiekben több ítéletében is megjelenő – álláspontot, hogy a hatóság egy mesterséges élethelyzetet

⁷³ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.39/2017/6.

hozott létre, így a vádlott cselekménye nem tudta kifejteni azt a káros hatást, mely alapján a társadalomra való veszélyesség következtetését le lehet vonni.⁷⁴

Az elsőfokú bíróság bűncselekmény hiánya miatti felmentő ítéletében megjelenik a társadalomra veszélyesség hiánya annak a NAV-nál dolgozó terheltnek az ügyében, akit a tárgyalótiszt megkért arra, hogy nézzen utána két cégnek, folyik-e velük szemben adóigazgatási eljárás. A kötelesség megszegéséért a terhelt 100.000 Ft-ot vett át. A másodfokú bíróság nem értett egyet az elsőfokú bírósággal a társadalomra veszélyesség hiánya kérdésében, ugyanakkor rögzítette, hogy a megbízhatósági vizsgálat során több olyan törvénysértés is megvalósult – a bizonyítékok között például nem volt ügyész által jóváhagyott végrehajtási terv –, melynek következtében a vizsgálat eredményét nem lehet bizonyítékként figyelembe venni.⁷⁵

Kifejezetten jó példa a társadalomra veszélyesség vizsgálatára az az ügy, melyben egy tűzoltóparancsnok az épülő irodaház tűzvédelmi tervének elkészítéséhez a tárgyalótisznak tűzvédelmi szakemberként saját feleségét ajánlja azzal, hogy garantálja számára, így megkapják az engedélyt. A terheltnek az állított közreműködés fejében a tárgyalótiszt köszönetképpen egy 50.000 Ft értékű vásárlási utalványt ajánlott fel.

Az elsőfokú bíróság bűncselekmény hiányában felmentette a vádlottat arra figyelemmel, hogy a tárgyalótiszt kitartó magatartása miatt került sor a felajánlott előny jövőbeli elfogadására. A tárgyalótiszt így – aki eltért a végrehajtási tervtől is – provokálta a terheltet, amikor hosszasan beszéltette, és a terhelt kitérő válaszai ellenére is újra visszatért az engedélyeztetésre. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor rögzítette azt is, hogy a mesterséges élethelyzetben a terhelt magatartása nélkülözte a társadalomra veszélyességet.

⁷⁴ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.85/2017/4

⁷⁵ Fővárosi Ítéltábla 2.Bf.41/2018/10.

A másodfokú bíróság helybenhagyta a felmentő döntést, egyetértve a társadalomra veszélyesség kapcsán kifejtettekkel. Megjegyzendő, hogy ebben a konkrét ügyben azért sem kerülhetett sor felülvizsgálati indítvány benyújtására, mert a terhelti magatartás valóban nem volt egyértelmű, a megbízhatósági vizsgálat végrehajtásának körülményei pedig hagytak kívánnivalót maguk után. Mi sem bizonyította ezt jobban, minthogy az ügyészség a nyomozás során első alkalommal feljelentést elutasító határozatot hozott.⁷⁶

Megismételt eljárás során született felmentő döntés annak a vizsgálónak az ügyében, akit a tárgyalótiszt arra kért, hogy mennyasszonya szeretőjéről kérjen le információkat a nyilvántartásból. A terhelte lekérte az adatokat, a tárgyalótiszt pedig a tényállás szerint hálája jeléül 50.000 Ft-ot tett le az asztalára, amit a terhelte – némi szabadkozás, baráti segítségre való hivatkozás után – végül nem adott vissza.

Az ügy érdekessége, hogy a megismételt eljárásban sor került a védelmi tiszt kihallgatására is. Erre – a gyakorlattól eltérően – azért volt szükség, hogy tisztázzák, mikor és milyen körülmények között kerültek kapcsolatba a terhelttel. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a védelmi tiszt – a megbízhatósági vizsgálatot megelőző – titkos információgyűjtés adataival kapcsolatos kérdések megválaszolására a titoktartás alól nem kapott felmentést, a bíróság azt állapította meg, hogy a megbízhatósági vizsgálat eredménye bizonyítékként nem használható fel. A felmentő rendelkezés meghozatalára így bizonyítékok hiányában került sor.⁷⁷

A Kúria harmadfokú határozata folytán lett jogerős annak a kormánytisztviselőnek az ügye, aki a tárgyalótiszt kérésére lekérte a nyilvántartásból egy megjelölt személy adatait, és lakóhelyét, és ezért cserébe 1000 eurót vett át tőle.

⁷⁶ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.48/2018/10.

⁷⁷ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.10/2019/17.

Az elsőfokú bíróság a már ismert indokolással – a mesterséges élethelyzetben a hatóság által nyomon követett, kontrollált és ellenőrzött cselekmény társadalomra veszélyességének hiányára hivatkozással – bűncselekmény hiányában mentette fel a terheltet. Az ítélet tábla megváltoztatta az elsőfokú bíróság döntését, és marasztaló döntést hozott. A rendkívül alapos – és a Kúria által helybenhagyott – másodfokú határozat részletes indoklásban fejtette ki, hogy adott ügyben a megbízhatósági vizsgálat minden szempontból megfelelt a jogszabályoknak és az EJEb tisztességes eljárással kapcsolatos gyakorlatának. Érdeemes megjegyezni, hogy utóbbi ügyben – mivel a terhelt civilként teljesített szolgálatot – nem a bíróság katonai tanácsa járt el.⁷⁸

Mivel egészségügyi dolgozót érintett, kiemelkedő jelentőségű ügynek számított annak a pszichiáternek az ügye, akitől a tárgyalótiszt a büntetés-végrehajtási intézetbe benyújtandó használati kérelemhez kért orvosi igazolást, és ezért egy borítékban pénzt tett le a terhelt asztalára. A terhelt ugyan nem vette át a borítékot, de nem is utasította vissza, hanem utalt arra, hogy egy későbbi időpontban, a magánrendelésén adja majd oda neki.

Az elsőfokú bíróság marasztaló határozatát megváltoztató, és a terheltet felmentő másodfokú ítélet nem magának a megbízhatósági vizsgálatnak a lefolytatását kifogásolta. A másodfokú bíróság szerint a tárgyalótiszt részéről nem hangzott el konkrét ajánlat, csak annyi, hogy „nem lesz hálátlan”, ha a terhelt teljesíti a kérését, aki pedig a pénzt tartalmazó borítékot nem vette át, így cselekménye legfeljebb előkészületnek minősülhet. A Kúria harmadfokú bíróságként a hatályos gyakorlatnak (BH 2006/5.) megfelelően megállapította a vesztegetés elfogadását, és elítélte a vádlottat.⁷⁹

⁷⁸ Fővárosi Ítélet tábla 5.Bf.112/2020/13., Kúria Bhar.II.1383/2020/3.

⁷⁹ Fővárosi Ítélet tábla 6.Bf.147/2022/11., Kúria B.I.1375/2022/5.

Szintén a Kúria harmadfokú határozata lett jogerős annak a határőrnek az ügyében, aki – mivel a nyilvántartásban észleli, hogy az autót körözik – félreállítja az érintett autóval a határt átlépni kívánó tárgyalótisztet, és közli vele, hogy ne járjon ezzel autóval, mert mindig félre fogják állítani. A tényállás szerint nem volt arra adat, hogy a terhelt elfogadott volna bármit is a kötelességzegésért.

Az elsőfokú bíróság hivatali visszaélés miatt megrovásban részesítette az I. rendű terheltet, akit a másodfokú a bíróság büncselekmény hiánya miatt mentett fel. Döntését azzal indokolta, hogy a megbízhatósági vizsgálat fő célszemélye az I. rendű terhelt szolgálat során mellé osztott párja, a II. rendű terhelt volt, akivel szemben felmerült a korrupciós kockázat, erre figyelemmel a tisztességes eljáráshoz való jog megsértéseként értékelte azt, hogy az I. rendű terhelttel szemben is folyt a vizsgálat. A felmentés másik indokaként a másodfokú bíróság szerint azt is felhozta, hogy a tárgyalótiszt a sorozatos kérdésekkel, mint egy nyomás alá helyezte az I. rendű terheltet.

A Kúria arra hívta fel a figyelmet, hogy az I. és II. rendű terhelt közös munkahelyükön dolgozó határrendészek voltak, akik fokozottan ki vannak téve korrupciós veszélynek, a megbízhatósági vizsgálat mindkettőjükkel (így a korrupciós gyanúval egyébként nem érintett I. rendű terhelttel szemben is) indokolt volt, és törvényesen folyt. Megállapította azt is továbbá, hogy a tárgyalótiszt nem helyezte nyomás alá a terheltet. A bűnösség megállapításakor a Kúria az elsőfokú bíróság által is alkalmazott joghátrány – a korrupciós ügyekben egyébként igen ritka megrovás – mellett döntött.⁸⁰

Nincs még jogerős döntés annak a büntetés-végrehajtásban dolgozó terheltnek az ügyében, aki 500.000 Ft kölcsönért cserébe azt ígérte a tárgyalótisztnek, hogy mobiltelefonokat, illetve

⁸⁰ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.52/2022/6., Kúria Bhar.III.827/2023/6.

SIM-kártyákat juttat be a börtönbe, elítéltek számára. A megvalósított cselekmény esetére a kölcsönből a tárgyalótiszt 300.000 Ft-ot engedett volna el telefononként, és 50.000 Ft-ot SIM-kártyánként.

Az elsőfokú bíróság a fenti tényállás alapján ítélte el a terheltet, akit a másodfokú bíróság felmentett. Határozatát a megbízhatósági vizsgálat jogszerűtlenségével indokolta: álláspontja szerint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szerv számára már a megbízhatósági vizsgálatot megelőzően rendelkezésre álltak olyan adatok, melyek alapján előkészítő eljárást kellett volna folytatni. Erre figyelemmel a megbízhatósági vizsgálat során a terhelt kötelességszegő magatartását alátámasztó adatok tiltott módon kerültek beszerzésre, így nem használhatók fel.

A határozat ellen benyújtott ügyészi fellebbezésnek ezidáig még nincs eredménye.⁸¹

Végül szintén a jogerős döntésre vár annak a rendőrfőnöknek az ügye, aki a nyilvántartásból bűnügyi adatok lekérését ígérte meg a tárgyalótisztnek, és ezért jogtalan előnyként 100.000 Ft-ot vett át. A másodfokú bíróság, az elsőfokú, marasztaló ítéletet megváltoztatva, felmentette a terheltet azzal, hogy bár a törvényben leírt, tényállásszerű elkövetési magatartást tanúsított, azonban – a hatóságok ellenőrzése alatt tartott – cselekménye nem tudta kifejteni társadalomra káros hatását, ezért kizárt a konkrét jogtárgysérelem bekövetkezése.

⁸¹ Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.28/2024/7. (A cikk lezárása után a Kúria Bhar. III:148/2025/4. számú jogerős harmadfokú ítéletével a terhelt bűnösségét a vád tárgyává tett korrupciós bűncselekményben megállapította és őt 1 év, végrehajtásában 2 évi próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte. A Kúria határozatában kifejtette, hogy fel sem merülhet a cselekmény társadalomra veszélyességének hiánya, továbbá nincs kógens előírás az előkészítő eljárás kizárólagos végrehajtására, a helyette végrehajtott megbízhatósági vizsgálat során beszerzett bizonyíték törvényes volt. – a szerk.)

A határozat ellen benyújtott ügyészi fellebbezésnek ebben az ügyben sincs még eredménye.⁸²

Az ügyek elemzése alapján álláspontom szerint jól látható, hogy az elmúlt közel 15 évben a megbízhatósági vizsgálatok eredményeként indult büntetőügyekben a bírósági gyakorlat kidolgozása folyamatos. A bíróságok első-, másod- és harmadfokon is foglalkoznak a megbízhatósági vizsgálat elrendelésének és végrehajtásának törvényességét érintő kérdésekkel. Egyre szélesebb körben térnek ki annak vizsgálatára, hogy adott esetben a hatóságok eljárása megfelel-e a tisztességes eljárás elveinek, és a konkrét ügyekben felmerülő egyes hiányosságok alapján is levonják a megfelelő következtetéseket.

Az ítéletekből is visszaköszön, hogy a megbízhatósági vizsgálat kialakításával, engedélyezésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során mind a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szervek, mind az ügyészség törekszenek a jogszabályoknak megfelelő, a jogintézmény hatékonyságát is szem előtt tartó eljárásra.

Látható, hogy néhány vizsgált ügyben a büntetőjogi főkérdés vonatkozásában eltérő döntések születtek, a felmentő határozatokat jellemzően a Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa hozta. A katonai ügyekben másodfokon eljáró egyetlen tanács véleménye ugyanis a társadalomra veszélyesség kérdésében alapjaiban tér el az évek során kialakított általános gyakorlattól. A megbízhatósági vizsgálat megítélésével kapcsolatos elutasító álláspont

⁸² Fővárosi Ítéltábla 6.Kbf.12/2024/4. (A cikk lezárása után a Kúria Bhar.I. 1632/2024/6. számú jogerős harmadfokú ítéletében a terhelt bűnösségét a vád tárgyává tett korrupciós bűncselekményben megállapította és öt 1 év, végrehajtásában 2 évi próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésre és összesen 200.000 Ft pénzbüntetésre ítélte. A Kúria határozatában rögzítette, hogy fel sem merülhetett a cselekmény társadalomra veszélyessége hiánya. – a szerk.)

megítélésem szerint a jogalkalmazási gyakorlat segítségével idővel megváltoztatható.

VIII. A megbízhatósági vizsgálat intézményének várható jövője

A megbízhatósági vizsgálat nem könnyen találta meg helyét a korrupció elleni küzdelem hazai környezetében. Bevezetése idején idegen testnek tűnt, hiszen nem része a büntetőeljárásnak, mint – a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény szerinti – előkészítő eljárás, de mégis ahhoz hasonló eszközökkel dolgozik. A megbízhatósági vizsgálat során nem azt kell megerősíteni, hogy valamely bűncselekmény gyanúja fennáll-e, de mégis szükséges hozzá olyan információ, mely alkalmazásának igényét indokolja. Megtervezésekor a célja annak kizárása, vagy megállapítása, hogy az érintett személy elkövet-e egy még meg nem történt bűncselekményt, az esetleges kimenetele pedig maga a büntetőeljárás. Nem véletlen, hogy megjelenésekor több ellenzője is akadt ennek a kicsit hibrid jogintézménynek, melynek jövőjét kritikusai erősen megkérdőjelezték.

Talán nincs másik olyan állam, ahol a megbízhatósági vizsgálat működése a hazaihoz hasonló részletességgel és garanciális szempontból alaposan alátámasztva lenne szabályozva. Engedélyezése, lefolytatása, ellenőrzése a büntetőeljárás rendszerétől és az abban eljáró szervektől jól elkülönítve folyik. Abban a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési szerveken kívül az ügyészség büntető szakágtól eltérő feladatokat ellátó része vesz részt, és mindkét szervezet tagjainak meg kellett tanulnia a saját tevékenységét jogszerűen, mégis hatékonyan kialakítani. A munka megfelelő elvégzése ugyan jelentős adminisztrációs terhet ró mindkét szervezetre, a megbízhatósági vizsgálatok számából, és a büntetőeljárások kimeneteléből látszik, hogy az integritási tesztnek sikerült meghonosodni a magyar rendszerben.

A lefolytatott büntetőeljárások alapján megállapítható, hogy az alapjául szolgáló megbízhatósági vizsgálatok megfelelő indokkal indultak. A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szervek számára rendelkezésre álló információk nem érték el a feljelentés megtételéhez szükséges, de az előkészítő eljárást eredményező tisztázandó gyanú szintjét sem. A megbízhatósági vizsgálat kiemelt sikerének tudható be azon – az egyik még nem jogerősen befejezett ügyben született – siker, hogy a megbízhatósági vizsgálat eredményeként indult nyomozás során derült fény a terhelt korábban elkövetett korrupciós cselekményeire.

A megbízhatósági vizsgálat kezdeményezésekor megfelelően értelmezik a célzott tesztelés esetén a személyre szóló hajlamosságot, a véletlenszerű teszteléseknél a kockázatelemzést. Az állománycsoportos elrendelés alapján elvégzett teszt eredménye is megjelent már jogerősen befejezett büntetőügyekben. Az ennek mentén folytatandó gyakorlat nem okoz gondot a jövőben.

A törvényileg megállapított, rövid határidők adott esetben a megbízhatósági vizsgálat eredményét csökkentik, hiszen a bizalom kiépítését nem minden esetben teszik lehetővé, de garanciális szempontból biztonságot jelentenek arra nézve, hogy a vizsgálat lefolytatása ne tartson indokolatlanul hosszú ideig. Megítélésem szerint a rövid határidők azt is szavatolják, hogy az olyan emberi tényezők, mint például egy tárgyalótiszt sikerorientáltsága, ne tudjon a tisztességes eljárás ellenében hatni.

Az egyik legbonyolultabb kérdés ugyanis a szubjektív tényező, melynek mentén a tárgyalótiszt – végrehajtva a papíron létező tervet – a valóságban felépíti a tesztelés folyamatát. Sok múlhat később a bírósági tárgyalóteremben azon, hogyan alakul a vizsgálati terv a való életben. Hol és milyen módon történik a kapcsolatfelvétel, milyen mélységű a bizalom kiépítése és a jogellenes kérdés, valamint az előny felkínálása milyen módon hangzik el.

Az életszerűség irányába hat, hogy a kapcsolat felvétele nemcsak munkahelyen és munkaidőben lehetséges, az átvihető

a civil szférában is. Fontos ugyanakkor, hogy az utóbbi területbe történő beavatkozás minimális legyen. A bizalom felépítését ugyanúgy csak a legszükségesebb körben lehet értelmezni, és a kérés lehetőségét megteremtő kapcsolaton túl nem terjedhet. A jövőbeli problémák elkerüléséhez jó példát szolgáltatott azok a felmentéssel végződött ügyek, melyekben baráti segítség, érzelmi vonzódás, vagy sajnálat volt a korrupciós bűncselekmény motivációja.

Az integritási teszt végrehajtásának egyik leglényegesebb pontja a jogellenes kérés és az előny felkínálása. Bár bizonyos esetekben az életszerűség a verbális kijelentések nélküli, egyfajta ráutaló magatartást igényel, de amennyiben ez már előre látható, a végrehajtási tervben szerepelnie kell. Fő szabály mégis az, hogy a jogellenes kéréssel együtt az előny felkínálása is megtörténjen és alapvetően mindkettő egyértelmű és konkrét legyen. A tisztességes eljárás elvéből következik, hogy az ajánlott előny elutasítása után az ajánlatot nem lehet megújítani, mértékét aránytalanul felemelni, illetve többször megismételni. Ezek olyan helyzetek, melyek elkerülése egy jó gyakorlat kialakításával garantálhatja a bűncselekmény elkövetésének büntetőeljárás során történő megállapítását.

A konkrét ügyekben látott integritási tesztek során azok a tárgyalótiszt jártak el eredményesen, akik minimális aktivitással „hagyták”, hogy a célszemély maga lépjen bele a csapdahelyzetbe. Megjegyzendő, hogy a megismert megbízhatósági vizsgálatok során azon követelmények is teljesülni látszottak, mint amilyen például az ügy szempontjából lényegtelen adatok mellőzése, vagy annak szem előtt tartása, hogy a teszt ne járjon az érintett megalázásával. Ezek a feltételek ugyanis nem mindig könnyen betarthatók a hivatali körülmények között, ahol a célszemély körül indifferens személyek is vannak.

A megbízhatósági vizsgálatok törvényes lefolytatására talán az egyik legjobb bizonyíték, hogy a Btk. 308. § szerinti joga-

sulatlan megbízhatósági vizsgálat végzésének büntette miatt az elmúlt években nem indult büntetőeljárás, és a hátunk mögött rengeteg tapasztalattal, várhatóan nem is fog.

A jelenlegi szabályozás alapján a védett állomány kétségtelesen jelentős méretű, így felmerül, hogy ekkora kör ellenőrzésére van-e megfelelő kapacitás. E kérdés megválaszolása azonban a megbízhatósági vizsgálat fő céljánál eldől: nem szükséges, és nem is szabad mindenkit ellenőrizni, hiszen a védett állomány döntő része nem érintett korrupcióval. A megbízhatósági vizsgálat hatékonysága pedig nem a tesztek mennyiségéből, hanem a megfelelő személyekkel szembeni alkalmazásából válhat bizonyossá.

Megítélésem szerint a hazai rendszernek helytállóan nem része a véletlenszerű tesztek elvégzése, ugyanis az integritási tesztek kiemelkedő számban történő alkalmazása kontraproduktív lehet. A feddhetetlen kollegák vizsgálata feleslegesen energia és időigényes, és ráadásul adott esetben egy visszatetsző, vegzáláshoz hasonló érzetet is kelthet. A jogszerűen dolgozó állományt védeni szükséges és azt üzeni, hogy a megbízhatósági vizsgálat célja a korrupt magatartást tanúsítók kiszűrése.

A megbízhatósági vizsgálatok jellegüknél fogva továbbra is elsősorban a kisebb korrupciós cselekmények realizálására lesznek alkalmasak. Hogy egy korrupciós bűncselekmény kisebb, vagy nagyobb, relatív kérdés. Az integritási tesztek segítségével felszínre kerülő cselekmények olyan, a mindennapi életben előforduló esetek lehetnek, melyek során „kisebb szívességek” teljesülnek, relatíve csekélyebb összegekért. Azt gondolom ugyanakkor, hogy a védett állományba tartozó személyek által elkövetett bármilyen korrupciós bűncselekményt komolyan kell megítélni, hiszen az egész szervezetbe vetett bizalom inog meg általa.

IX. Záró gondolatok

Áttekintve a megbízhatósági vizsgálat nemzetközi és hazai tapasztalatait, és érintve a felmerült problémákat, leszögezhetjük, hogy a jogintézmény kifejezetten megfelelő arra a célra, melynek érdekében létrehozták.

A jogintézmény beépült a hazai gyakorlatba, a szükséges „ráncfelvarrásokat” megkapta, alkalmazását a bírósági döntések folyamatosan alakították. Eredményei elterjedtek a védett állomány körében, és a korrupciós cselekmények elkövetésére hajlamos rendészeti dolgozók feltehetőleg óvatosabbak lettek azokban a szituációkban, amikor számukra idegen személyek keresik meg őket a munkájukkal összefüggésben kérve valamit.

Arra a kérdésre azonban, hogy a megbízhatósági vizsgálat által csökkent-e a korrupcióval érintett bűncselekmények száma, nehéz válaszolni. Azt is nehéz lenne megítélni, hogy az integritási teszt vajon nem inkább abba az irányba tolta el a hangsúlyt, hogy a korábban óvatlanabb rendészeti alkalmazottak ugyan nem hagytak fel az elkövetéssel, de most konspiráltabban működnek együtt az aktív vesztegetőkkel, akiknek továbbra is érdekében áll az anyagiakkal ellentételezhető kötelességszegés.

A valóban komoly problémát okozó szervezett korrupció ellen pedig inkább a több energia befektetésével járó, hosszabb távú megoldási stratégiák vezethetnek sikerre.

A megbízhatósági vizsgálat valóban nem egy csodafegyver a korrupció elleni harcban, preventív hatása azonban megkérdőjelezhetetlen azon rendvédelmi, közigazgatási, hatósági feladatokat ellátó személyek körében, akik saját maguk is szívesebben látják szervezeten kívül a beszennyezett kollegáikat.

A korrupció egy jéghegy, melynek a felszín feletti csúcsából nagyon nehéz következtetni arra, hogy mekkora a láthatatlan része. De ha a jéghegy csúcsa olvadni kezd, maga a jéghegy is csökkenni fog.

Gémesi Géza

Walter Mitty leleplezése – A „stolen valor” jelenség büntetőjogi megítélése az angolszász katonai büntetőjogban

A „stolen valor” – közvetlen fordításban „lopott dicsőség”, azaz a katonai szolgálatra, rendfokozatra vagy kitüntetésre való hamis hivatkozás jelensége nem csupán jogi problémát jelent, hanem mélyreható társadalmi hatásai is vannak. Ez a tanulmány a stolen valor angolszász büntetőjogi vonatkozásait vizsgálja, bemutatva a szabályozási kereteket, valamint az ilyen esetekből fakadó társadalmi kihívásokat. Az elemzés rávilágít, hogyan befolyásolja ez a jelenség a katonai szolgálat presztízsét, a veteránok megítélését, és milyen szerepe van a közösségi médiának az igazságszolgáltatás és a társadalmi kontroll terén.

1. Bevezetés

A stolen valor (katonai érdemekkel való visszaélés) olyan magatartás, amikor egy polgári személy, vagy akár egy volt katona valótlanul katonai szolgálatot, rendfokozatot vagy kitüntetést tulajdonít magának.¹ Gyakran előfordul, hogy az illető jogosulatlanul visel katonai egyenruhát vagy kitüntetéseket, amelyeket soha nem érdemelt ki. Az ilyen katonai „imposztorok” célja többnyire a megtévesztés – például a közönség csodálatának elnyerése, pénzbeli vagy egyéb előnyök megszerzése, esetlegesen bűn-

¹ WALKER, Nigel: *“Stolen Valor”: An International Comparison*, House of Commons Library, 9 July 2024. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7750/CBP-7750.pdf>.

cselekmények következményei alóli mentesülés (pl. háborús trauma színlelésével enyhébb büntetés elérése).² A jelenség neve az Egyesült Államokban a *Stolen Valor* c. 1998-as könyv nyomán terjedt el.³ Az Egyesült Királyságban szlengben „Walter Mitty”-nek is nevezik az ilyen alakokat (James Thurber 1939-ben megjelent regényének főhőse, a képzelt háborús hőst megszemélyesítő irodalmi figura után).⁴ (A *Walter Mitty titkos élete* című film kulturális utalás az irodalmi figurára, melynek főhőse fantáziavilágban éli meg hőstetteit, miközben a valóságban hétköznapi figura).⁵

A karakter nem egyedülálló: a magyar irodalomból ismert Háy János – Garay János művének hetvenkedő obsitosa – szintén a képzeletbeli vitézség és valós gyávaság komikus kettősségének megtestesítője. Hasonlóképp a német eredetű Münchhausen báró is olyan túlzó történeteiről híres, melyekben lehetetlen kalandokat mesél el saját hőstetteiként. E három karakter közös vonása, hogy a katonai hősiesség társadalmi értékének színpadias túlzással vagy nyíltan valótlan állításokkal történő kisajátítását jelenítik meg – ám míg az irodalmi ábrázolás többnyire ironikus vagy humoros, addig a való életben ez a szerepjáték a *stolen valor*

² WALKER: i. m.

³ BURKETT, Bernard Gary : *Stolen Valor: How the Vietnam Generation was Robbed of Its Heroes and Its History*, Verity Press, 1998. ISBN 978-0-9667036-0-3.

⁴ GREEN, Chris: “Homeless Veterans Appeal: UK Needs New Law to Stop ‘Walter Mittys’ Posing as War Heroes”, *The Independent*, 30 Jan. 2015. <https://www.independent.co.uk/voices/campaigns/homeless-veterans/homeless-veterans-appeal-uk-needs-new-law-to-stop-walter-mittys-posing-as-war-heroes-10014591.html>.

⁵ (*Walter Mitty titkos élete*) *The Secret Life of Walter Mitty*, rendezte: McLEOD, Norman Z., főszereplők: Danny Kaye és Virginia Mayo, RKO Radio Pictures, 1947. IMDb, <https://www.imdb.com/title/tt0039808/>; valamint *Walter Mitty titkos élete* (*The Secret Life of Walter Mitty*), rendezte STILLER, Ben, főszereplők: Ben Stiller és Kristen Wiig, 20th Century Fox, 2013. IMDb, <https://www.imdb.com/title/tt0359950/>.

jogi kategóriájához valósíthatja meg, különösen akkor, ha megtévesztéssel és jogtalan előnyszerzéssel párosul.

Az angolszász jogrendszerek eltérően kezelik a *stolen valor* jelenséget. Számos ország – köztük az USA, Kanada, Ausztrália – büntetőjogi eszközökkel lép fel az illegális egyenruha- vagy kitüntetésviselés ellen. Más országok, például az Egyesült Királyság, jelenleg megengedőbbek: önmagában a jogosulatlan kitüntetés-viselés vagy hamis hősi múlt állítása ezekben az országokban nem bűncselekmény.⁶ Az alábbiakban részletesen bemutatom az Amerikai Egyesült Államok, Kanada és az Egyesült Királyság szabályozását – kitérve a vonatkozó jogszabályokra, bírósági precedensekre (különösen az Egyesült Államok kontra Alvarez ügyre), valamint a joggyakorlatban és a jogtudományban felmerült kritikákra.

2. Az Egyesült Államok szabályozása

2.1. *A Stolen Valor Act (2005) és az Alvarez-ügy*

Az Egyesült Államok a 2000-es években két alkalommal is szövetségi törvényt alkotott a jelenség visszaszorítására. Elsőként, 2005-ben fogadták el a *Stolen Valor Act 2005*, törvényt, amely 2006. december 20-án lépett hatályba.⁷ E törvény rendkívül széles körben tiltotta a hamis katonai érdemek hangoztatását: szövetségi vétségnek minősült, ha valaki valótlanul azt állította magáról, hogy bármilyen amerikai katonai kitüntetés tulajdonosa. A kiszabható büntetés alapesetben legfeljebb 6 hónap sza-

⁶ WALKER: i. m.

⁷ *Stolen Valor Act of 2005*, S. 1998, 109th Cong., introduced by Sen. CONRAD, Kent, (D-ND) on 10 Nov. 2005, became Pub. L. No. 109-437 on 20 Dec. 2006. Congress.gov, <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/1998/text>.

badságvesztés volt, de ha valaki a Medal of Honor-ról (Becsület Érdemérem, az USA legmagasabb katonai kitüntetése) valótlanul állított, akár 1 évig terjedő börtönbüntetéssel is sújtható volt.

A törvény elfogadását követően hamarosan sor került az első büntetőeljárásokra. Xavier Alvarez kaliforniai tisztségviselő 2007-ben nyilvánosan, egy tanácsülésen – valótlanul – azt állította, hogy 25 évig szolgált tengerészgyalogosként és megkapta a Medal of Honort. Valójában soha nem szolgált a fegyveres erőknél. Alvarez ellen vádat emeltek a *Stolen Valor Act 2005* alapján, és ő lett az első elítélt: a bíróság három év próbaidőre és 5000 dollár pénzbírságra ítélte. Alvarez fellebbezett, arra hivatkozva, hogy a törvény sérti a szólásszabadsághoz való alkotmányos jogát.⁸ Az ügy végül a Legfelsőbb Bíróság elé került Egyesült Államok kontra Alvarez címen, amely 2012-ben mérföldkőnek számító döntést hozott. A Legfelsőbb Bíróság 6–3 arányban alkotmányellenesnek nyilvánította a 2005-ös törvényt, mert az megsértette az első alkotmánykiegészítés (szólásszabadság) védelmét. A többségi vélemény kimondta, hogy „a hamisság pusztán önmagában nem vonja ki a beszédet az első alkotmánykiegészítés védelme alól”, így az ilyen jellegű büntetőtilalom túlzottan korlátozza a szabad véleménynyilvánítást. (A döntés megosztott indokolást tartalmazott: a bírák egy része szerint önmagában a valótlanosság büntetése alkotmányellenes, míg mások szerint elvileg büntethető lehet a hazugság, de a konkrét törvény nem állt meg a bírósági mércén.)⁹ Az *Alvarez-ügy* tehát precedenst terem-

⁸ *Facts and Case Summary – U.S. v. Alvarez.* U.S. Courts, Administrative Office of the U.S. Courts. <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/educational-activities/first-amendment-activities/us-v-alvarez/facts-and-case-summary-us-v-alvarez>.

⁹ LILLEY, Kevin: “With New *Stolen Valor* Law, Pennsylvania Is the Latest State to Target Military Fakers”, *Military Times*, 28 June 2017, www.militarytimes.com/2017/06/28/with-new-stolen-valor-law-pennsylvania-is-the-latest-state-to-target-military-fakers/.

tett: alkotmányos védelemben részesül az olyan valótlan állítás is, amely nem okoz közvetlen kárt – így pusztán a katonai kitüntetésekre való hamis hivatkozás önmagában nem büntethető az USA-ban.¹⁰

2.2. *A Stolen Valor Act (2013) – szűkített büntetőjogi védelem*

A Legfelsőbb Bíróság döntésére válaszul az amerikai törvényhozás új, szűkebb törvényt alkotott. Ez a *Stolen Valor Act* 2013 már kifejezetten megköveteli, hogy a katonai érdemekre való hamis hivatkozást anyagi haszonszerzés céljából kövessék el. A 2013. június 3-án hatályba lépett törvény pontosan meghatározza, mely magas rangú elismerések (például Medal of Honor, Purple Heart – Bíbor Szív, Silver Star – Ezüstcsillag stb.) jogosulatlan megszerzésével való dicsekvés esik tilalom alá. Bűncselekményt követ el, aki szándékosan és csalárd módon azt állítja, hogy a felsorolt kitüntetések valamelyikét megkapta, azzal a szándékkal, hogy ezáltal pénzt, vagyoni értékkel bíró tárgyat vagy egyéb kézzelfogható előnyt szerezzen. Az új törvény tehát lényegében a csalás egy speciális eseteként kezeli a stolen valort, összhangban a Legfelsőbb Bíróság elvárásaival, miszerint csak az anyagi haszonszerzésre irányuló megtévesztés büntethető. A kiszabható büntetés a 2013-as törvény alapján legfeljebb 1 évig terjedő szabadságvesztés és/vagy pénzbüntetés (tehát hasonló mértékű, mint a korábbi jogszabály szigorúbb esete).¹¹

Az *Alvarez-ügy* és a későbbi, *Egyesült Államok kontra Swisher* ügyek jól mutatják a stolen valor jogi megítélésének változását az Egyesült Államokban. Az *Alvarez-ügyben* a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a *Stolen Valor Act of 2005* túl szigorúan korlátozta

¹⁰ WALKER: i. m.

¹¹ *United States Congress. Stolen Valor Act of 2013.* 113th Congress, Public Law 113–12, H.R. 258, 3 June 2013.

a szólásszabadságot, mivel pusztán a katonai kitüntetésről szóló hamis állítás önmagában nem alapozhat meg büntetőjogi felelősséget. Ezzel szemben a *Swisher-ügyben* a szövetségi fellebbviteli bíróság már a törvény 2013-as, szűkített változata alapján döntött: kimondta, hogy a kitüntetések jogosulatlan viselése és azok felhasználása személyes előny szerzése céljából nem élvezi az első alkotmány-kiegészítés védelmét. Így az *Alvarez-ügy* által meghatározott szélesebb szólásszabadságot a *Swisher-ügy* szűkítette, hangsúlyozva a katonai kitüntetések integritásának és társadalmi jelentőségének védelmét.¹²

A szövetségi szintű büntetőjogi fellépés mellett az USA-ban más módon is próbálták megóvni a kitüntetések becsületét. Például közvetlenül az *Alvarez-ítélet* után a Védelmi Minisztérium létrehozott egy nyilvános adatbázist (valor.defense.gov) a magas rangú katonai érdemrendek kitüntetettjeiről, hogy bárki ellenőrizhesse egy állítás hitelességét.¹³

2.3. Tagállami törvények és joggyakorlat

Az *Alvarez-ügy* után számos amerikai tagállam is saját stolen valor törvényeket fogadott el, amelyek jellemzően a szövetségi 2013-as törvényhez hasonlóan a vagyoni előnyre irányuló szándékos megtévesztést büntetik. 2017-ben például Pennsylvania állam törvényhozása egy olyan rendelkezést fogadott el, amely vétséggé nyilvánította, ha valaki veteránnak vagy aktív katonának adja ki magát vagy jogosulatlan kitüntetést visel azzal a céllal, hogy pénzt, tulajdont vagy egyéb juttatást szerezzen. Pennsylvania jogszabálya értelmében az elkövető harmadfokú vétséget

¹² Egyesült Államok kontra Swisher, https://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2016/01/11/11-35796.pdf?utm_source=chatgpt.com.

¹³ <https://valor.defense.gov>.

követ el, ami legfeljebb 1 évig terjedő szabadságvesztéssel vagy 2000 USD-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.¹⁴

Massachusetts állam 2015-ben hasonlóképpen olyan törvényt léptetett életbe, amely a pennsylvaniaihoz hasonló módon legfeljebb 1 évig terjedő börtönnel és 1000 dollár bírsággal fenyegeti a különböző katonai érdemekre hamisan hivatkozókat, New Jersey előírta, hogy aki katonának adja ki magát vagy jogosulatlan kitüntetéssel visel haszonszerzés végett, azt legalább 1000 dollár pénzbírsággal sújtják; az ebből befolyó összeget egy veteránok családtagjait segítő ösztöndíjalapba irányítják. Texas állam 2015-ben szigorította a stolen valor vétség szankcióit: az addigi 500 dolláros maximális bírságot 2000 dollárra emelte, és bevezetett legfeljebb 180 napos szabadságvesztést is a katonai érdemekre hamisan hivatkozók megfélemezésére.¹⁵

Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a tagállami törvények is csak akkor alkalmazhatók, ha a csaló valamilyen jogosulatlan előnyt próbál szerezni a hazugsággal (pl. adományokat, kedvezményeket, állást vagy más anyagi juttatást). Az alaptalan dicsekvés – amennyiben nem kapcsolódik hozzá csalás vagy más jogsértés – az *Egyesült Államok kontra Alvarez* óta az USA-ban nem büntethető a szólásszabadság alkotmányos védelme miatt. E megközelítést a szakirodalom egy része üdvözli a szabadságjogok védelme szempontjából, másrészt azonban felhívják a figyelmet arra, hogy a veterán közösség és a kitüntetések becsületének védelme érdekében szükség van a szándékos megtévesztők elleni szankciókra – ahogy azt a 2013-as törvény és a tagállami jogszabályok biztosítják.

¹⁴ MYERS, Meghann: “With New Stolen Valor Law, Pennsylvania Is the Latest State to Target Military Fakers”, *Military Times*, 28 June 2017, www.militarytimes.com/2017/06/28/with-new-stolen-valor-law-pennsylvania-is-the-latest-state-to-target-military-fakers/.

¹⁵ MYERS: i. m.

3. Kanadai szabályozás

Kanada büntetőjoga régóta kifejezetten tiltja a katonai címekkel való visszaélést. A Kanadai Büntető Törvénykönyv 419. szakasza (*Criminal Code, Section 419*) határozza meg az „katonai egyenruhával vagy okmányokkal való visszaélés” (Unlawful use of military uniforms or certificates) bűncselekményét. Eszerint bűncselekményt követ el mindenki, aki jogosulatlanul:

- katonai egyenruhát visel (akár a kanadai fegyveres erők, akár bármely más állam hadseregének vagy haditengerészetének/ légierijének egyenruháját, illetve azokhoz meg tévesztésig hasonló ruházatot), vagy
- katonai kitüntetést, jelvényt, szalagot, rendfokozati jelzést stb. visel, amelyben ő maga nem részesült (beleértve bármely utánzatot is, amelyet eredetinek hihetnek), vagy
- katonai szolgálati igazolványt vagy okmányt (leszerelési okiratot, igazolást, szolgálati bizonyítványt stb.) birtokol, ami nem az övé, vagy hamisított okirat.¹⁶

A kanadai törvény lényegében átfogóan bünteti a katonai szolgálat bármiféle jogosulatlan imitációját – akár ruha, akár kitüntetés vagy igazolás formájában történik. Figyelemre méltó, hogy a jogszabály nem kíván meg semmilyen külön szándékot a haszonszerzésre: már önmagában a jogosulatlan viselés vagy birtoklás tényállásszerű (ellentétben az amerikai szövetségi szabályozás jelenlegi szemléletével). Ugyanakkor Kanadában is általában azok az esetek kerülnek a hatóságok látókörébe, amikor az imposztor valamilyen előny megszerzése érdekében (pl. katonai veteránként igényelt juttatások) hivatkozik hamisan katonai érdemeire.

¹⁶ Criminal Code (Kanada), R.S.C., 1985, c. C-46, 419. §.

A 419. szakasz szerinti bűncselekmény összefoglaló eljárás alá eső vétség (summary conviction offence), ami azt jelenti, hogy a kiszabható büntetés viszonylag korlátozott. A törvény maximum 6 hónapig terjedő szabadságvesztést vagy 5000 kanadai dollárig terjedő pénzbírságot enged meg kiszabni.¹⁷ A gyakorlatban a bíróságok sokszor enyhébb szankciókat alkalmaznak első elkövetőknél: Kanadában több esetben is pusztán pénzbírságot és próbaidőt szabtak ki olyan személyekre, akik hamis kitüntetésekkel viseltek. Például 2019-ben egy Robert Cooper nevű férfit 1500 dollár bírságra, egy év felügyelet alatt álló próbaidőre és közmunkaórákra ítélték, amiért jogosulatlanul viselt háborús érdemérmeket egy nyilvános rendezvényen.¹⁸ Hasonlóképpen, Franck Gervais 2014-es esetében a közfelháborodást kiváltó imposztort – aki teljes díszegyenruhában, kitüntetésekkel jelent meg az ottawai háborús emlékműnél veteránnak hazudva magát – a bíróság 12 hónap próbaidőre és 50 óra közmunkára ítélte (börtön helyett).¹⁹ Ezek az esetek jelzik, hogy a kanadai hatóságok ténylegesen fellépnek a stolen valor ellen, de a büntetés mértéke igazodik ahhoz, hogy többnyire nem súlyos bűncselekményről, hanem morálisan elítélendő, szabálysértés jellegű cselekményről van szó.²⁰

¹⁷ FIFE, Robert: "Royal Canadian Legion Expels Members for Wearing Unearned Military Commendations", *National Post*, 9 Apr. 2014, <https://nationalpost.com/news/royal-canadian-legion-expels-members-for-wearing-unearned-military-commendations>.

¹⁸ "Commentary: Stolen Valour and the Disrespect by Military Posers." *The Albertan*, 19 Nov. 2019, <https://www.thealbertan.com/innisfail-news/commentary-stolen-valour-and-the-disrespect-by-military-posers-1825475>.

¹⁹ The Albertan: i. m.

²⁰ Global News: „Quebec Man Sentenced for Impersonating Soldier”, *Global News*, 5 Aug. 2015. <https://globalnews.ca/news/2148588/quebec-man-sentenced-for-impersonating-soldier/>.

Érdemes megjegyezni, hogy Kanadában eddig nem került sor az USA-belihez hasonló alkotmányos felülvizsgálatra e témában. Bár a kanadai *Charter of Rights and Freedoms* is védi a szólásszabadságot, a 419. szakaszban foglalt tilalmat eddig nem támadták sikerrel a bíróságokon. Feltételezhető, hogy a kanadai jogfelfogás – az amerikaihoz képest – megengedőbb a szólásszabadság korlátozásával szemben, különösen, ha az a fegyveres erők presztízisének védelmét szolgálja. Ezt támasztja alá, hogy a kanadai törvényhozás még az Alvarez-döntés után sem módosította a 419. szakaszt, és a bíróságok is alkalmazzák azt a stolen valor esetekben.

4. Az Egyesült Királyság szabályozása

4.1. Uniforms Act (1894) – Az egyenruha jogosulatlan viselésének tilalma

Az Egyesült Királyságban egy, a viktoriánus korig visszanyúló jogszabály, az 1894. évi *Uniforms Act* szabályozza a katonai egyenruhák viselését. E törvény kimondja, hogy tilos bárkinek, aki nem szolgál Őfelsége fegyveres erőiben, jogosulatlanul katonai egyenruhát viselnie, vagy olyan ruházatot, ami megtévesztően hasonlít valamely katonai egyenruhára.²¹ A törvény tartalmaz kivételeket például színházi előadásokra, jelmezes rendezvényekre – ilyenkor engedélyezett a katonai egyenruha viselése a hitelesség kedvéért. A *Uniforms Act* nem rendelkezik azonban a kitüntetésekről: a medálok és jelvények jogosulatlan viselését egyáltalán nem említi, és nem is tiltja. Az 1894-es törvény máig

²¹ UK Parliament. Awards for Valour (Protection) Bill. Bill 31, 2016–17 Session. Introduced by Gareth Johnson MP, 29 June 2016. <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2016-2017/0010/17010.pdf>.

hatályban van (jóllehet bizonyos részeit később hatályon kívül helyezték), és megsértése esetén kisebb súlyú büntetés szabható ki. Az összefoglaló eljárásban (magistrates' court által) kiszabható szankció legfeljebb 1000 font pénzbírság, vagy 1 havi szabadságvesztés.²² Ezt a rendelkezést a gyakorlatban ritkán alkalmazzák, de előfordul: például 2007-ben Derby-ben egy férfit az *Uniforms Act* alapján 500 fontos bírságra ítélték, amiért jogosulatlanul viselt teljes katonai díszegyenruhát egy rendezvényen.²³

4.2. *Kitüntetések és a Fraud Act 2006*

Az Egyesült Királyságban jelenleg nincs olyan törvény, amely szankcionálná a katonai kitüntetésekkel való visszaélést. Korábban létezett ilyen rendelkezés: az 1955-ös, hadseregre vonatkozó törvény (*Army Act 1955*) 197. szakasza tiltotta, hogy bárki jogosulatlanul viselje a nem neki adományozott medálokat vagy azok utánzatát, illetve hogy valótlanul kiadja magát kitüntetés viselésére jogosultnak Ezen tényállást azonban az új 2006. évi, fegyveres erőkre vonatkozó törvény (*Armed Forces Act 2006*) kodifikációja során nem vették át, így 2009-re – a régi katonai fegyelmi törvények hatályvesztésével – a medálok viselésére vonatkozó speciális büntetőjogi rendelkezés megszűnt. Ennek eredményeként ma az Egyesült Királyságban önmagában nem büntetendő, ha valaki jogtalanul tűz ki magára akár háborús kitüntetések is, feltéve, hogy ezzel nem követ el más bűncselekményt (pl. csalást).²⁴

²² *Uniforms Act*, 1894 (57 & 58 Vict. c. 45). United Kingdom.

²³ "Stolen Valour Soldier from Derbyshire Jailed", *BBC News*, 26 Sept. 2017, <https://www.bbc.com/news/uk-england-derbyshire-41402343>.

²⁴ *Exposing Walter Mitty: The Awards for Valour (Protection) Bill*, House of Commons Library, Briefing Paper No. CBP-7750, 9 July 2024. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7750/CBP-7750.pdf>.

A brit Védelmi Minisztérium annak idején azzal indokolta a kitüntetések jogosulatlan viselésére vonatkozó tilalom eltörlését, hogy az esetleges visszaélésekre megfelelő válasz a csalásra vonatkozó általános szabályok alkalmazása.²⁵ Az Egyesült Királyságban a 2006. évi *Fraud Act* (csalásról szóló törvény) vonatkozó rendelkezése – a „fraud by false representation” tényállás – alkalmazható azokra, akik anyagilag hasznot húznak abból, hogy valótlanul katonai hősnek adják ki magukat. Például, ha valaki hazudik a katonai szolgálatáról, hogy így pénzadományokat vagy juttatásokat kapjon, az csalásnak minősül, és szankcionálható. A *Fraud Act* szerinti csalás maximális büntetési tétele 10 év szabadságvesztés.²⁶ A gyakorlatban több imposztort is csalásért ítélték el: például 2016-ban egy férfi, aki éveken át hamis veteránként gyűjtött adományokat, a bíróság előtt bűnösnek vallotta magát csalás bűncselekményében, és letöltendő börtönbüntetést kapott – nem a kitüntetés jogosulatlan viselése, hanem a tévedésbe ejtett sértetteknek okozott anyagi kár miatt.

Mindemellett jelentős visszhangot váltott ki Nick Adderley, Northamptonshire rendőrfőkapitányának esete, aki éveken át hamisan állította magáról, hogy hosszú katonai szolgálattal rendelkezik, és a Falkland-szigeteki háború veteránja. Nyilvánosan viselte a South Atlantic Medal-t és más katonai kitüntetéseket, amelyekre valójában életkoránál fogva sem lehetett jogosult. Az ügyben fegyelmi vizsgálat indult, amely 2024-ben súlyos kötelességzegés (gross misconduct) miatt elmarasztalással zárult, és Adderley-t elbocsátották. Az eset rávilágít arra, hogy az Egyesült Királyságban – ahol a stolen valor önálló büntetőjogi kategóriaként

²⁵ *Awards for Valour (Protection) Bill*, 2016.

²⁶ Crown Prosecution Service. “Fraud Act 2006”, CPS Legal Guidance, Crown Prosecution Service, www.cps.gov.uk/legal-guidance/fraud-act-2006.

nem létezik – a hamis katonai szerepvállalás mégis komoly szakmai és társadalmi következményekkel járhat.²⁷

4.3. *Vita az önálló tényállásról*

Az Egyesült Királyságban a veterán szervezetek és egyes politikusok több ízben sürgették, hogy a kitüntetésekkel való visszaélést ismét önálló tényállásként tiltsa a törvény. 2016-ban egy kezdeményezés indult *Awards for Valour (Protection) Bill* néven, amely büntethetővé tette volna, ha valaki jogosulatlanul visel háborús kitüntetést vagy valótlanul azt állítja, hogy kitüntették.²⁸ A parlament védelmi bizottsága (Defence Committee) egy jelentésben támogatta a javaslatot, bírálva a jelenlegi helyzetet. Rámutattak, hogy 2009 óta lényegében jogi ürré keletkezett: miközben a katonai egyenruha védelmét szolgáló 1894-es törvény megmaradt, a medálok tekintetében nincs speciális védelem. A bizottság véleménye szerint hiba volt az 1955-ös törvény vonatkozó szakaszát pótlás nélkül elhagyni, és új, korszerűbb tényállást kellett volna alkotni a 2006-os törvényben. A Védelmi Minisztérium ugyan azzal érvelt, hogy „ahol nincs csalás (anyagi haszonszerzés), ott nem éri meg büntetőeljárást indítani”, illetve, hogy a bizonyítás is nehézkes lenne pusztán a megtévesztési szándékra alapozva, a bizottság azonban nem tartotta elfogadhatónak ezt az érvelést.²⁹

Ennek ellenére az *Awards for Valour* törvényjavaslat végül nem vált törvénnyé, így az Egyesült Királyság továbbra is kitart

²⁷ The Guardian: „Police Chief Nick Adderley Found Guilty of Gross Misconduct over Falklands War Medal”, *The Guardian*, 21. Jun. 2024. <https://www.theguardian.com/uk-news/article/2024/jun/21/police-chief-nick-adderley-gross-misconduct-falklands-war-medal>.

²⁸ *Awards for Valour (Protection) Bill*, 2016.

²⁹ Uo.

amellett az álláspont mellett, hogy büntetőjogi eszközre csak akkor van szükség, ha a stolen valor jelenség konkrét káros következménnyel (anyagi hátránnyal) jár. Összehasonlításképpen: az európai országok többségében (pl. Franciaország, Németország, Olaszország stb.) léteznek olyan törvények, amelyek önmagában is büntetik a kitüntetések jogosulatlan viselését vagy a katonai múlt hamis állítását – az Egyesült Királyság e tekintetben a megengedő kivételek közé tartozik.³⁰ A brit kormány álláspontja szerint a nyílt lelepleződés és társadalmi megszégyenítés sokszor önmagában elég visszatartó erő az ilyen imposztorokkal szemben, a súlyosabb eseteket pedig lefedik a csalás tényállásai. Ugyanakkor a vita korántsem zárult le: időről időre felvetődik a „Walter Mitty törvény” szükségessége a tényleges érdemeket szerző veteránok becsületének védelme érdekében.

5. Összehasonlítás és összegzés

A fenti áttekintés alapján összegezhető, hogy az angolszász országok jogi megközelítése a stolen valor kérdésében több ponton eltér:

Az USA a szólásszabadság erős alkotmányos védelme miatt kénytelen volt szűkíteni a stolen valor büntetőjogi üldözését – ma már csak a haszonszerzési célú, konkrét megtévesztés eseteit büntetik, és ezeket is legfeljebb egy év szabadságvesztéssel.³¹ Kanada ezzel szemben fenntartotta az átfogó tilalmat: ott akár az anyagi haszonszerzésre irányuló célzat nélkül is felelősségre vonható az elkövető, bár a kiszabható büntetések enyhébbek (pl. pénzbírság, próbaidő).³² Az Egyesült Királyság a másik végét:

³⁰ WALKER: i. m.

³¹ United States v. Alvarez, 567 U.S. 709 (2012).

³² The Albertan: i. m.

jelenleg nem kriminalizálja külön a hamis kitüntetésviselést, csak ha az csalás keretében valósul meg – ugyanakkor az évszázados egyenruha-viselési tilalom tovább él, bár csekély büntetéssel.³³

Jogpolitikai és büntetőjogi szempontból mindhárom megközelítés mellett és ellen is felhoztak érveket. Az amerikai *Alvarez-ügy* kapcsán a jogtudományban sokan üdvözölték, hogy a Legfelsőbb Bíróság megakadályozta a „tiszván hazugságon alapuló büntetőjogi beavatkozást”, azon érvelés mentén, hogy a kormány ne büntessen olyasmit, ami legfeljebb morális felháborodást kelt.³⁴ Ugyanakkor az eltérő vélemények és számos veterán szervezet szerint a katonai hősök érdemeinek meggyalázása közérdek olyan mértékű sérelmével jár, ami indokolja a büntetőjogi védelmet, azaz a kitüntetések becsületét, hitelességét védeni kell a jogosulatlan felhasználókkal szemben. Az első felfogás tükröződik a 2013-as szövetségi törvényben és több tagállam jogalkotásában is, amelyek büntetik a stolen valort, de csak akkor, ha az konkrét károkozással (csalással) jár.

Kanadában és az angolszász világ más részein (pl. Ausztráliában) kevésbé merült fel alkotmányos aggály a hazug állítások büntethetőségével kapcsolatban, így ott a stolen valor teljesebb körű tilalma társadalmilag elfogadottabb. A kanadai gyakorlat például azt mutatja, hogy a bíróságok különbséget tesznek a rosszindulatú csalók és a „önhitt hazudozók” között: az előbbieket (akik anyagi, vagy bármilyen más jogosulatlan előnyt szereztek) szigorúbban büntetik, míg az utóbbiakra gyakran enyhébb szankciók kerülnek kiszabásra.

Ausztráliában büntető jogszabály tiltja a katonai kitüntetések jogosulatlan viselését. A *Defence Act* 1903 (Védelmi Törvény) 80 A. szakasza értelmében bűncselekményt követ el az, aki olyan kitüntetést visel, amelyet nem neki ítélték oda, vagy valótlanul

³³ *Uniforms Act*, 1894.

³⁴ LILLEY: i. m.

adja ki magát a fegyveres erők leszerelt (veterán) tagjának. A törvény azonban kivételt tesz az elhunyt katonák közvetlen családtagjai számára, akik megemlékezési alkalmakon (pl. Anzac-napon) viselhetik a hozzátartozójuk kitüntetéseit – ez esetben a jobb oldalon, a hivatalos viselési szabályzat szerint, jelezve, hogy nem ők az eredeti kitüntetettek.³⁵

Az Egyesült Királyságban a jelenlegi helyzet vegyes megítélésű. A kormányzati álláspont – miszerint a létező csalás és az „impersonation” (azaz hatósági személyi minőség hamis feltüntetése) pönalizálása elegendő – a praktikus megközelítés, hiszen elkerüli a bizonyítási nehézségeket és a szólásszabadság sérelméről szóló vitát. Ugyanakkor a közvélemény egy része és a fent említett parlamenti szakbizottság szerint ez a joghézag aláássa a kitüntetések presztízsét, és inkább az amerikai mintát kellene követni egy új, jól körülhatárolt tényállás megalkotásával.

Összefoglalva, a stolen valor jelenségre adott jogi válaszok az angolszász országokban a teljes tiltás (Kanada) és a részleges megengedhetőség (Egyesült Királyság) között szóródnak, míg az Egyesült Államok az alkotmányos korlátok miatt egy középút, a szólásszabadságot és a veteránok becsületét egyaránt figyelembe vevő megoldást valósított meg. A jogi viták hátterében az a kérdés áll, hogy a társadalom mennyire tartja szükségesnek a hősi katonai érdemek szimbolikus védelmét a megalapozatlan állításokkal szemben, és hogy ezt a védelmet rábízza-e a társadalom erkölcsi érzékére és a nyilvános elítélésre vagy igénybe veszi a büntetőjog erejét is a jelentősebb súlyú visszaélések esetében. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ahol a törvény szigorúan fellép, ott is elsősorban a súlyos visszaélések kerülnek bíróság elé – a stolen valor jelenség teljes felszámolására pedig a jog eszközei önmagukban aligha elegendőek, szükség van a társadalmi tudatosság és elítélés visszatartó erejére is.

³⁵ *Defence Act*, 1903, part VII, s 80 (Ausztrália).

Téglás Gyula

Hadisírgondozás, a nemzetközi humanitárius jog egy sajátos területe magyar szemmel

A hadisírgondozás, mint a katonai temetők, parcellák és egyéni sírok, valamint a területükön elhelyezett emlékművek kialakításával, kutatásával és fenntartásával kapcsolatos szervezett tevékenység az I. világháború során, illetve azt követően vált a hadviselő államokban intézményessé. Ezt megelőzően még a harctéri veszteségek személyekre lebontott, egységes központi nyilvántartása sem valósult meg. A fegyveres összecsapások sebesülteiről és áldozatairól való gondoskodás szabályozott igénye – korábban főleg keresztény alapon megfogalmazott elvi, etikai előzmények után – is csak a XIX. század második felében alakult ki. Elég csupán arra a közismert tényre gondolni, hogy a napjainkra világméretűvé vált Nemzetközi Vöröskereszt az 1859-ben lezajlott solferinói csatához vezeti vissza eredetét. Ezt követően születtek meg az első humanitárius jogi egyezmények is.

Az I. világháború során a hadviselő államok népességükben a korábbi korszakok háborúinak katonai veszteségeivel össze nem mérhető véráldozatot szenvedtek el. A háborús várakozás és a gyors győzelmi remények általános európai hangulata közepette, a politikai elit és a lakosság esetleg felmerülő legborúlátóbb előzetes elképzelését is felülmúlta a kibontakozó gépi háború által követelt emberveszteség. Ez az európai hadviselő felek társadalmának minden rétegét érintő trauma elemi erkölcsi elvárásává tette, hogy a katonai és a polgári igazgatás, megfelelő intézményrendszer működtetésével gondoskodjon a hősi halottak kellő nyilvántartásáról, méltó eltemetésükről, sírjaik gondozásáról. Az így kibontakozó hadisírgondozás elsődleges célja a hozzátarto-

zók tájékoztatása, kegyeleti igényeik teljesítése és a hősök iránti tisztelet kifejezése volt. A folyamat a háborút követően sem maradt abba, minden állam igyekezett a hősi temetőket a kollektív emlékezet részeként kezelni, ezért lehetőségeik szerint törekedtek célszerű rendezésükre, területük építészeti fejlesztésére, emlékművek létesítésére, valamint a látogathatóságuk és szervezett megemlékezések lebonyolításának biztosítására. Egyes kiemelkedő hadműveleti helyszíneken létesített emlékhelyekből mára széles körben ismert kegyeleti zárándokhely lett. Közülük talán a franciaországi Verdun emlékhely együttese a legismertebb, de messze a teljesség igénye nélkül ide sorolhatjuk a magyar szempontból is nagy jelentőségű olaszországi Oslavia és Monte Grappa emlékközpontját is.

A hadisírgondozás a kollektív emlékezet részeként elsősorban történeti, emlékmegőrzési és kegyeleti jelentőséggel bír. E szempontokon túlmenően azonban jogilag szabályozott tevékenység is. Ilyen volt mind Magyarországon, mind Európában és a tengerentúlon már az önálló intézményes hadisírgondozás megalakulásától kezdve, hisz a kereteket, a tevékenység tárgyát, célját és lehetőségeit, jogi rendelkezések határozták meg. A hadisírgondozás elveinek, feladatainak kiindulópontját jelentő alapfogalmak jogi beágyazottsága egyúttal kijelöli a szakterület határait is. A belső jogi szabályozás ugyanakkor mindig támaszkodhatott a fegyveres konfliktusok áldozataira vonatkozóan kimunkált nemzetközi jogi megoldásokra is

1. Nemzetközi jogi alapidokumentumok

1.1. A háborús áldozatokról való gondoskodás kezdetei

A háborús konfliktusok áldozataira vonatkozó nemzetközi jogi rendelkezések legkorábban a humanitárius jogi alapidokumen-

tumokban, a legelső genfi és hágai egyezményekben jelentek meg. Az elsőként 1864. augusztus 22-én Genfben megkötött egyezmény az elhunytakkal kapcsolatban önálló rendelkezéseket ugyan még nem tartalmazott, azonban a hadrakelt seregek sebesültjei és betegei sorsának javítása végett Genfben 1906. július 6-án kötött újabb egyezmény már kitért a halottakkal kapcsolatos bánásmódra is.¹ Ennek szóhasználata szerint a sebesültekhez hasonlóan a halottakat is meg kell óvni a fosztogatástól és a bántalmazástól. A holttestek eltemetését, vagy elhamvasztását beható vizsgálatnak kell megelőznie, továbbá a náluk talált személyazonosságuk megállapítására szolgáló iratokat, úgyszintén a személyes használatra szolgáló tárgyakat, értékeket, leveleket össze kell gyűjteni és amint arra lehetőség nyílik, vissza kell küldeni az érdekelt félnek.² Látható tehát, hogy a kezdeti szabályozás a hadieredetű elhunytak részére biztosítandó végtisztességgel, személyazonosságuk megállapíthatóságával foglalkozott, sírjaikkal kapcsolatban azonban nem tartalmazott előírásokat.

Az I. világháború szörnyű harctéri tapasztalatai, valamint az ott kialakított gyakorlat alapján került sor a hadrakelt seregek sebesültjei és betegei helyzetének javítása és a hadifoglyokkal való bánásmód tárgyában Genfben 1929. július 27. napján kelt következő egyezmény³ elfogadására, mely az előbbieken felül már további rendelkezéseket is tartalmazott. E szerint a hadviselő felek a lehető legrövidebb időn belül kölcsönösen közlik egymással a sebesültek és betegek mellett a halottak neveit is és a személyazonosságuk megállapítására alkalmas összes adatot. Kiállítják és megküldik a halotti bizonyítványokat, összegyűjtik és megküldik a halottaknál talált személyi használatra szánt

¹ Mindkét egyezményt becikkelyezte az 1911. évi XX. tc.

² A hadrakelt seregek sebesültjei és betegei sorsának javítása végett Genfben 1906. július 6-án kötött egyezmény, 3. és 4. cikk.

³ Becikkelyezte az 1936. évi XXX. tc.

összes tárgyat, különösen a személyazonossági lapok felét, amelyeknek másik felét a holttesten hagyják. A halál megállapítása, a személyazonosság biztosítása, valamint annak érdekében, hogy minderről számot lehessen adni, ügyelnek arra, hogy a halottakat eltemetésük vagy elhamvasztásuk előtt lehetőség szerint orvosi vizsgálatnak vessék alá. Rendelkezés született továbbá arról is, hogy a halottakat tisztességesen eltemessék, sírjaikat tiszteletben tartsák és azok mindig megtalálhatók legyenek. Ennek érdekében az ellenségeskedések kezdetén a sírok gondozására hivatalos szervezetet létesítenek. Az ellenségeskedések beszüntetése után pedig kicserélik a sírok, valamint a temetőkből és máshol eltemetett halottak jegyzékét.⁴

Ezekben a rendelkezésekben tehát már kimutatható a részletesebb szabályozás igénye. Hangsúlyossá vált a halottak biztos azonosítását szolgáló adminisztratív elvárások köre, egyúttal megjelentek az áldozatok sírhelyeire vonatkozó előírások is. A tisztességes temetés, a sírok tiszteletben tartásának elve a mai napig irányadó, a sírhelyek korlátlan megtalálhatóságához fűződő elvárás pedig tulajdonképpen azt teszi a felek kötelezettségévé, hogy a temetési helyeket örök időre meg kell őrizniük. Ez az elvárás azonban a XX. század szélsőséges ideológiai berendezkedései közepette sokszor nem vált a gyakorlat részévé. A magyar hadisírgondozás is kénytelen szembesülni egyes térségekben az említett időszakban lezajlott, elvi politikai, vagy nacionalista indíttatásra visszavezethető tudatos pusztítás, vagy egyszerűen csak pusztulni hagyás eredményével.

A korai genfi egyezmények mellett a hágai jog körébe tartozó két nemzetközi békeértekezleten megkötött számos, az államok közötti fegyveres konfliktusokkal összefüggő egyezmény

⁴ A hadrakelt seregek sebesültjei és betegei helyzetének javítása és a hadifoglyokkal való bánásmód tárgyában Genfben 1929. július 27. napján kelt egyezmény, 4. cikk.

között is vannak olyanok, melyek tartalmaznak rendelkezéseket az összetűzések áldozataival kapcsolatban.⁵ Az 1899. évi július hó 29. napján Hágában kelt egyezmények közül a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól szóló II. Egyezmény tartalmazza, hogy az ellenségeskedések kitörése után a hadifoglyokra vonatkozóan tudakozó irodát kell létrehozni. Ennek ügykörébe tartozik a kórházakban és az ambulanciákon meghalt foglyok után maradt személyes használati tárgyak, értékek, levelek összegyűjtése és az érdekeltek részére történő elküldése is.⁶ Az ezt követő 1907. október 28-án Hágában kelt egyezmények közül a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól született IV. Egyezmény pedig már arról is rendelkezik, hogy a tudakozó irodáknak a hadifoglyokról egyéni lapot kell kiállítani, melyen az esetleges elhalálozásokat is fel kell tüntetni. Az egyéni lapokat a békekötés után meg kell küldeni a másik hadviselő félnek.⁷

E rendelkezésekből látható, hogy a közvetlen harctéri áldozatok mellett a hadifoglyokra, valamint a hadifogságban elhunytakra is igyekezett kiterjeszteni a nemzetközi közösség a jogi gondoskodást.

1.2. A jelenleg irányadó genfi jog

A II. világháborút követően 1949-ben Genfben kötött újabb egyezmények⁸ és az azokhoz kapcsolódóan 1977-ben kelt két kiegészítő jegyzőkönyv⁹ tartalmazza a napjainkban hatályos

⁵ Az 1899. és 1907. évben elfogadott hágai egyezményeket becikkelyezte az 1913. évi XLIII. tc.

⁶ Az Egyezmény melléklete, Szabályat a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól, 14. cikk.

⁷ Az Egyezmény melléklete, Szabályat a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól, 14. cikk.

⁸ Kihirdette az 1954. évi 32. tvr.

⁹ Kihirdette az 1989. évi 20. tvr.

alapvető nemzetközi jogi rendelkezéseket a háborúk áldozataival kapcsolatban. Az elesett katonák eltemetésére és sírjaikra nézve a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt I. Egyezmény esetenként részletszabályokkal kiegészítve ismétli meg az 1929-es genfi egyezményben lefektetett elvárásokat. A hamvasztást csak egészségügyi, vagy vallási okokból engedi meg, szabályozza az exhumálás és szállítás lehetőségeit, részletes dokumentációs feladatokat, hitelesített halotti bizonyítvány, vagy jegyzék alkalmazását írja elő, részletezi az e körben tevékenykedő hivatalos szervek munkáját. Megerősíti az összeütköző Felek azon kötelezettségét, hogy a halottakat tisztességesen el kell temetniük. Ennek lehetőség szerint olyan vallás szerint tartása szerint kell történnie, amelyhez az elhunytak tartoztak. Sírjaikat tiszteletben kell tartani, és ha lehetséges az elhunytak nemzetisége szerint kell csoportosítani. A sírokat megfelelően karban kell tartani és úgy megjelölni, hogy azokat mindenkor meg lehessen találni.¹⁰

A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt III. Egyezmény ezeket úgy erősíti meg, hogy minderről az elhunyt hadifoglyokra nézve a fogva tartó hatóságoknak kell gondoskodniuk.¹¹ Az 1977-ben kelt kiegészítő jegyzőkönyvek közül a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló I. Jegyzőkönyv a megszállással összefüggő okból, vagy a megszállás és az ellenségeskedések miatt fogságba került és annak időtartama alatt elhalálozott személyekre vonatkozóan is hangsúlyozza az előzőekben részletezett kötelezettségeket. Ezen kívül rendelkezik a sírok hozzátartozók

¹⁰ I. Genfi Egyezmény, 17. cikk.; ÁDÁNY TamásVince – BARTHA Orsolya – TÖRŐ Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi, 2009. 149., 151. o.

¹¹ III. Genfi Egyezmény, 120. cikk.

által történő felkeresésének elősegítéséről, valamint az exhumálásról és az újratemetésről is.¹²

Az idézett rendelkezések tekintendők a részes államok közötti hadisírgondozási kapcsolatok nemzetközi jogi alapjának, mely hozzásegít a kétoldalú nemzetközi szerződések további részletszabályainak kidolgozásához. A nemzetközi jogi alapküldokumentumok iménti bemutatásával a XIX. század végétől a XX. század végéig lezajlott nemzetközi fegyveres konfliktusok tragikus tapasztalatainak keresztül alakuló, az áldozatok eltemetésére és nyughelyeire vonatkozó elvárások alapján fejlődő szabályozás evolúciója érhető tetten. A háborús tapasztalatokkal kapcsolatos társadalmi igény, nemzeti, kegyeleti és kulturális célok készítették a részes államokat, így hazánkat is, hogy a tárgyban további belső jogi szabályokat alkossanak és nemzetközi kötelezettségeket vállaljanak.

2. Hazai belső jogi szabályozás

A hadisírokra vonatkozó hazai szabályozás kezdetben a hősi halott fogalmából indult ki. Magyarország II. világháborús hadbalépése előtti jogalkotás részletesen foglalkozott a „hazáért hősi halált halt” anyakönyvi bejegyzés lehetséges eseteivel, ezzel meghatározva a hősi halottak körét.¹³ A hadisír fogalma ugyanakkor másodlagos jelentőségű volt, mely legfeljebb a szakterület belső gyakorlatában nyert meghatározást. Napjaink békeidős jogi megoldása azonban ennek éppen a fordítottja, a temetési hely fogalmán keresztül rajzolódik ki az ott nyugvók, a hősi halottak köre.

¹² I. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 34. cikk.

¹³ *A m. kir. honvédség és a m. kir. csendőrség tagjaira vonatkozó anyakönyvi bejegyzések szabályozásáról szóló 3770/1940 ME sz. rendelet.*

A hadisír kategóriája a ma hatályos rendelkezések szerint két forrásból tevődik össze, a hősi temetők, hősi temetési helyekből és az egyéb helyszínekből.

2.1. Hősi temetők, hősi temetési helyek

A hadisírokkal kapcsolatos szabályozási kör legmagasabb szintű jogforrása, a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény¹⁴ a hősi temetőről, hősi temetési helyről tartalmaz szabályokat. E szerint – nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában – a honvédelmi kötelezettség teljesítése közben elesettek, vagy azal közvetlen összefüggő okból elhunytak, továbbá háborúban kényszermunkára hurcoltak és elhunytak eltemetésére szolgáló temető, temetési hely tekinthető hősi temetőnek, hősi temetési helynek.¹⁵ A megfogalmazásból rögtön több fontos következtetés is levonható:

- A hősi temetőben, hősi temetési helyen nyugvó elhunytak, tehát a hősi halottak, elhalálzásának mindenképpen hadieredetű okból kell bekövetkeznie.
- Az a körülmény, hogy a törvény a hősi temető, hősi temetési hely meghatározását a honvédelmi kötelezettség teljesítésének fogalmához köti, egyúttal kijelöli az alkalmazhatóság történelmi időhatárait is. A honvédelmi kötelezettség fogalma ugyanis a II. világháború előestéjén megalkotott honvédelemi törvényben jelenik meg,¹⁶ melynek jogi szabályozási előképe a dualizmus kori jogalkotásban használt védkötelezettség intézménye volt.¹⁷ Jogszabályban körülírt (hon)vé-

¹⁴ *A temetőkről és a temetkezésről szóló* 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Tv.).

¹⁵ Tv. 3.§ f) pont.

¹⁶ *A honvédelemről szóló* 1939. évi II. törvénycikk bevezető rendelkezése.

¹⁷ *A véderőről szóló* 1868. évi XL. és 1912. évi XXX. törvénycikkek.

delmi kötelezettségről tehát leghamarabb az első véderőtörvény megalkotásától, 1868-tól kezdve beszélhetünk. Az ezt megelőző korszakokban elhunyt személy haláloka hiába hadieredetű, hősi áldozatvállalása mégsem alapozza meg, hogy nyughelye hősi temetési helynek minősüljön. Kimarad így ebből a körből például a nemzeti emlékezetben oly fontos és a Magyar Honvédség megalakulásához is kötődő 1848/49-es forradalom és szabadságharc időszaka. E sírok tehát nem részesülnek a hősi temetőket, hősi temetési helyeket megillető törvényi védelemben.

- A törvényi meghatározásban szereplő háborúban kényszermunkára hurcoltakra és elhunytakra történő további utalás döntően a II. világháború időszakában ilyen célból erőszakkal összegyűjtött polgári személyekre vonatkozik.
- Végül pedig a szabályozás szubszidiárius jellege miatt a nemzetközi szerződés elsődlegessége érvényesül. Katonai temetési helyek jogállásával kapcsolatban először nemzetközi szerződés lehetséges érintettségét kell vizsgálni. Nemzetközi szerződés a hatálya alá tartozó katonai temetési helyek körét a törvényben foglaltaktól eltérően határozhatja meg.

Fontos megemlíteni, hogy a törvény által hősi temetőként, hősi temetési helyként meghatározott helyszíneken a honvédelmi kötelezettségükből fakadóan, vagy a törvényben körülírt más hadieredetű okból elhunytak és eltemetettek minden további jogi aktus nélkül hősi halottaknak tekintendők. Ők a haláluk körülményei miatt „ipso facto” hősi halottak és nem tévesztendők össze a külön jogszabályban meghatározottak¹⁸ szerint haláluk után hősi halottá nyilvánított személyekkel.

¹⁸ Vö. a kegyeleti gondoskodásról és az ehhez kapcsolódó egyes szociális feladatokról szóló 7/2013. (VII. 25.) HM rendelet (a továbbiakban: R.).

Összességében tehát hősi temető, hősi temetési hely, amennyiben nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, hadiere-detű okból, azaz jogszabályon alapuló honvédelmi kötelezettség során, vagy azzal közvetlen összefüggésbe hozható okból elhunyt, illetve háborúban kényszermunkára hurcolt és elhunyt fegyveres erők tagjai és polgári személyek eltemetésére szolgáló helyszín, ahol ténylegesen a földi maradványok el is vannak helyezve.

A hősi temető, hősi temetési hely jogállása alapján sajátos védelmet élvez. A törvény rendelkezései szerint¹⁹ védelme és hozzáférhetővé tétele közérdek, vele kapcsolatban a rendelkezési jogot a honvédelemért felelős miniszter gyakorolja. Mentés a megváltási és újraváltási díj megfizetésének kötelezettsége alól, fennállása tehát – a nemzetközi jogi szabályokkal egyezően – korlátlan ideig biztosítandó. bármilyen státuszbeli, vagy tárgyi jellegű beavatkozás a honvédelemért felelős miniszter engedélyével történhet.

2.2. Egyéb helyszínek

A hadisír kategóriája ugyanakkor szélesebb, mint csupán a hősi temető, hősi temetési hely. Mivel a hadisírgondozás célja a nemzeti emlékezet részének tekintendő katonai emlékezet szolgálata, ezért annak további katonai kegyeleti helyszínekre is ki kell terjednie. A hadisír tartalmának kibontását egy közjogi szervezetszabályozó eszköz, mint ágazati szakmai szabályozó végzi el.²⁰ E szerint a hősi temetőkön és hősi temetési helyeken kívül a magyar hadimúlt kiemelkedő személyiségeinek temetési helyei, a temetőkben elhelyezkedő katonai emlékművek és emlékhelyek

¹⁹ Tv. 40/A, 40/B. §§.

²⁰ *A hadisírgondozással kapcsolatos ágazaton belüli feladatmegosztásról és az azal összefüggő pályázati tevékenységről szóló 41/2021 (VIII. 13.) HM utasítás* (a továbbiakban: Ut.).

és a nemzetközi szerződésekben meghatározott helyszínek is hadisíroknak tekintendők.²¹

A magyar hadimúlt kiemelkedő személyiségeinek meghatározása²² elsősorban a hadtörténelem feladata, mely akár az érintett katonaszemélyiség harctéri érdemei, vagy a magyar haderő érdekében kifejtett egyéb tevékenysége alapján történhet. Ezek megítélésére jellemzően a kiérdemelt háborús kitüntetések, valamint az életútból megismerhető konkrét szerepvállalások a legalkalmasabbak, megállapítása ezért mindig történeti szakkérdés.

A katonai emlékművek terminológiája tisztázatlan, fogalmát illetően sem általános érvényű tudományos konszenzus, sem pontos jogi definíció nem létezik. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a hősi emlékművek állításával kapcsolatban már elég korán születtek jogi rendelkezések. Már az I. világháború alatt lezajlott jogalkotás elrendelte minden településre nézve az emlékállítás kötelezettségét,²³ melyet a II. világháború alatt felújítottak, illetve kiegészítettek.²⁴ E szabályozások alapján létrejött emlékművek azonban jellemzően nem temetőben, hanem közterületen épültek meg. Manapság a temetőben található katonai emlékművek és emlékhelyek, akár áthelyezéssel kerültek oda, akár egykori már felszámolt, vagy még létező hősi parcella központi emlékhelyei, akár egyéb okból létesültek, jelképes síremlékfunkcióval is rendelkeznek, mely alkalmas a katonai kegyelet közösségi, illetve individuális kinyilvánítására. A Magyar Honvédség feladata, hogy közreműködjön a nemzetközi megállapodásban

²¹ Ut. 2. § a) pont.

²² Vö. R. 7. § (2) bekezdés kiemelkedő katonai, vagy történelmi személyiségeket említ a Hősök Parcellájába történő betemetés lehetőségével kapcsolatban.

²³ *A most dúló háborúban a hazáért küzdő hősök emlékének megőrkítéséről szóló* 1917. évi VIII. törvénycikk: „őrizze meg a késő utókor hálás kegyelettel azok áldott emlékezetét, akik életükkel adóztak a veszélyben forgó haza védelmében”.

²⁴ 28.282/1942. B.M. III.a. számú rendelet.

vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben, szolgálva ezzel a katonakegyeleti és katonai emlémegőrzési célokat.²⁵

3. Magyarország kétoldalú nemzetközi szerződései

Hazánk a hatályos nemzetközi humanitárius jogi alapidokumentumok, a genfi jog elveinek figyelembevételével a rendszerváltást követően, 1993 és 2013 között, összesen kilenc, túlnyomó többségében jelentős számú magyar háborús elesett eltemetésével érintett állammal kötött kormány-megállapodások formájában a hadisírok jogállásának részleteiről nemzetközi szerződést. E kormánymegállapodások az adott kétoldalú kapcsolatokban egyedileg határozzák meg a hatályuk alá tartozó kegyeleti helyszínek, létesítmények körét, melyek időrendben a következők:

- a Magyar Köztársaság Kormánya és a *Németországi Szövetségi Köztársaság* Kormánya között a Magyar Köztársaságban lévő német háborús sírokról és a Németországi Szövetségi Köztársaságban lévő magyar háborús sírokról szóló, Bonnban, 1993. november 16-án aláírt Megállapodás,²⁶
- a Magyar Köztársaság Kormánya és az *Oroszországi Föderáció* Kormánya között a háborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékének megörökítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló, Moszkvában, 1995. március 6-án aláírt Megállapodás,²⁷

²⁵ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 59.§ (2) bekezdés e) pont.

²⁶ Kihirdette a 43/1995. (IV. 24.) Korm. rendelet.

²⁷ Kihirdette a 104/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet.

- a Magyar Köztársaság Kormánya és *Ukrajna* Kormánya között a háborúban elesett katonák és a polgári áldozatok emlékhelyeinek megőrzéséről és megörökítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló, 1996. november 16-án, Kijevben aláírt Megállapodás,²⁸
- a Magyar Köztársaság Kormánya és a *Moldovai Köztársaság* Kormánya között a háborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékhelyeinek megőrzéséről és megörökítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló, Kisinyovban, 1998. március 2-án aláírt Megállapodás,²⁹
- a Magyar Köztársaság Kormánya és az *Olasz Köztársaság* Kormánya között a világháborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékének megörökítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló, Rómában, 2003. szeptember 9-én aláírt Megállapodás,³⁰
- a Magyar Köztársaság Kormánya és a *Szlovén Köztársaság* Kormánya között a hadisírok rendezéséről szóló Megállapodás,³¹
- a Magyar Köztársaság Kormánya és *Románia* Kormánya között a romániai magyar hadisírok és a magyarországi román hadisírok jogi helyzetéről szóló Megállapodás,³²
- a Magyarország Kormánya és a *Lengyel Köztársaság* Kormánya között a katonák és a háborús polgári áldozatok sírjairól, valamint a nekik szentelt emlékhelyekről szóló Megállapodás,³³

²⁸ Kihirdette a 216/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet.

²⁹ Kihirdette a 154/2000. (IX. 13.) Korm. rendelet.

³⁰ Kihirdette a 77/2004. (IV. 16.) Korm. rendelet.

³¹ Kihirdette a 309/2007. (XI. 15.) Korm. rendelet.

³² Kihirdette a 94/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet.

³³ Kihirdette a 391/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet (a lengyel fél részéről még nem történt meg a kihirdetés).

- a Magyarország Kormánya és a *Bolgár Köztársaság* Kormánya között, a hadisírokról és háborús emlékhelyekről szóló Megállapodás.³⁴

3.1. A kegyeleti helyszínek köre

E nemzetközi szerződések a magyar belső jog meghatározásától eltérően, a két fél egyedi megállapodása alapján szabályozzák a hatályuk alá tartozó katonai kegyeleti helyszínek körét. A „háborús sírok”, „katonai temetkezési helyek”, „katonák és háborúk polgári áldozatainak temetkezési helyei” és a „hadisírok” kifejezések használata váltakozva fordul elő, melyek tartalma két különböző kormány-megállapodásban még ugyanazon kifejezés alkalmazása esetén sem feltétlenül azonos. Van, hogy ténylegesen temetkezési funkcióval rendelkező helyszíneken kívül egyes kizárólag emlékmegőrzésre szolgáló létesítményeket is magába foglal.

Az egykori Szovjetunió utódállamaival kötött kormánymegállapodások (Oroszország, Ukrajna, Moldova) a katonák és polgári áldozatok temetkezési helyei fogalomhasználatával élnek, melynek tartalma azonban nem teljesen azonos.³⁵ Az Ukrajnával és Moldovával kötött kormány-megállapodásban e fogalom a temetőket, parcellákat és sírokat jelenti. Az Oroszországgal kötött kormány-megállapodásban azonban szélesebb jelentéssel bír, magába foglalja ezen kívül az emlékműveket és más kegyeleti létesítményeket is. Ez alapján pedig úgy tűnhet, hogy orosz relációban a konkrét temetkezési funkcióhoz nem kapcsolódó, elsősorban közterületen elhelyezett katonai emlékművek is e rendelkezés hatálya alá tartoznak és élvezik a nemzetközi szerződés által nyújtott védelmet. Mivel Oroszország területén temetkezési

³⁴ Kihirdette a 454/2013. (XI. 29.) Korm. rendelet.

³⁵ Mindhárom érintett kormány-megállapodásban az 1. cikk b) és d) pontok.

helyszínen kívül elhelyezkedő magyar katonai emlékmű nincs, ezért ezek elsősorban a Magyarország számos településén még ma is megtalálható és esetenként visszatérően politikai vitát gerjesztő, egykor ideológiai célból felállított szovjet „felszabadulási” emlékművek. A rendelkezés értelmezésében ugyanakkor segítséget nyújt a megállapodás preambuluma, mely szerint a szerződő feleket az 1949-ben elfogadott genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyveik alapján az az elv vezérelte, hogy az I. és II. világháború áldozatainak joguk van a méltó sírhelyhez.³⁶ Ez a hivatkozás egyébként a többi kormány-megállapodás preambulumban is megjelenik. Ebből következően tehát a kormány-megállapodások célja, hogy biztosítsa a háborús áldozatok számára a méltó sírhely kialakításának lehetőségét. Ezért a megállapodások többségében, beleértve az Oroszországgal kötöttet is, nem lehetséges olyan értelmezés, hogy a temetkezési funkcióval nem rendelkező emlékművek és más kegyeleti létesítmények a katonák és polgári áldozatok temetkezési helyei fogalmi körébe tartoznának, így azok nem vonhatók a kormány-megállapodások hatálya alá.

A többi kormány-megállapodás jórészt a hadisír fogalmát használja, annak részeként, vagy attól elkülönítve meghatározva a háborús emlékművek, emlékhelyek körét is. A hadisírok a háborús elesettek temetőiben, vagy azon kívül megtalálható egyéni, vagy közös sírjai. A háborús emlékművek, emlékhelyek pedig, melyet a Szlovéniával kötött megállapodás a hadisírok fogalmában említ, a háborús elesettek emlékét őrző emléktáblák, emlékművek, emlékjelek.³⁷ Hangsúlyozandó, hogy az Oroszországgal

³⁶ A megfogalmazás nem szerencsés, hisz a halott személy már nem jogalany, így dogmatikai értelemben nincsenek jogai. Ezzel együtt azonban a közvetítendő cél egyértelmű, a nemzetközi humanitárius jogi alapidokumentumok is rögzítik, hogy az elesetteket megilleti a tisztességes eltemetés.

³⁷ Szlovéniával kötött megállapodás 1. cikk a)-c) pontok; Romániával kötött megállapodás 1. cikk (3)-(5) bekezdések; Bulgáriával kötött megállapodás 1. cikk b) és c) pontok.

kötött megállapodással kapcsolatban részletezettekkel azonos okok miatt ezekben az esetekben is csak a temetkezési funkcióhoz kapcsolódó háborús emlékművek, emlékhelyek tartoznak a kormány-megállapodások hatálya alá.

Érdemes külön is megemlíteni a Németországgal, valamint Olaszországgal kötött kormány-megállapodások fogalomhasználatát. A Németországgal kötött megállapodás a kegyeleti helyszínek körében meghatározza a német és magyar háborús sírokat, melyek a német és magyar háborús halottaknak a másik fél országában található sírjait jelenti. Ezen kívül ismeri a német háborús sírhelyek kategóriáját is, melyek a Magyarországon német háborús halottak eltemetésére szolgáló meglévő, vagy újonnan létesítendő temetők, vagy temetőrészek.³⁸ A megállapodás nem ismeri a magyar háborús sírhelyek fogalmát, így e tekintetben a kölcsönösség nem érvényesül. Ennek minden bizonnyal a német hadisírgondozás világszerte, így Magyarországon is követett temetőrendezési és kialakítási gyakorlata az oka, mely a megállapodás megkötésekor hazánkban még temetők újonnan történő létrehozásán munkálkodott. Mindazonáltal a magyar háborús sírhelyek fogalmának szerepeltetése is helytálló lehetett volna, mert Németország területén is van kizárólag magyar háborús halottak eltemetésére szolgáló meglévő temetőrész.³⁹

Az Olaszországgal megkötött kormány-megállapodás egyedülálló részletességgel tartalmazza a kegyeleti helyszínek változatait. A már megszokott hadisír fogalom a háborús elesettek nyughelyeit jelenti. Ettől elkülönítve tárgyalva a haditemető a háborús elesettek egyéni, és/vagy tömegsírjait befogadó hadisírok összessége, akár önállóan, akár polgári temető parcellájaként, ide értve a jövőben kialakítandó ilyen helyszíneket is.

³⁸ Németországgal kötött megállapodás 2. cikk (1) bekezdés b) és c) pontok, valamint (2) bekezdés b) pont.

³⁹ Pocking (Bajorország) köztemetőjében.

A hadiemlékmű a háborús elesettek emlékére felállított két-, vagy háromdimenziós művészi, vagy kegyeleti alkotás. Hadiemlékmű elhelyezkedhet haditemetőkből, vagy háborús emlékhelyeken is. Végezetül pedig a háborús emlékhely a magyar, vagy az olasz történelem szempontjából jelentős katonai esemény színtere.⁴⁰ Ezekből a rendelkezésekből látható, hogy az Olaszországgal kötött kormány-megállapodás az egyetlen, melynek hatálya kiterjed a nem temetkezési funkcióhoz kapcsolódó háborús emlékművek bizonyos körére, a háborús emlékhelyen elhelyezett hadiemlékművekre is.⁴¹ Hisz a háborús emlékhelyeken nem került sor feltétlenül egyszerre mind hadisír, vagy haditemető kialakítására. Így az olasz-magyar kétoldalú hadisírgondozó kapcsolatok jellegét, a kegyeleti helyszínek jogállását szabályozó kormány-megállapodás által biztosított védelem kiterjed e helyszínekre is.

3.2. A háborús elesettek köre

Az egyes kormány-megállapodások a temetkezési helyszíneken nyugvó háborús elesettek meghatározása tekintetében is eltérőek. A nemzetközi humanitárius jogi alapdokumentumok érintik a hadviselő feleket, melyek nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén elsősorban az abban résztvevő államok.⁴² Az államok a konfliktusokban fegyveres erejükkel – reguláris és irreguláris haderejükkel – vesznek részt. A nemzetközi jog elvei alapján tehát akik a fegyveres erő tagjaként a fegyveres konfliktusban életüket veszítették, nemzetiségükre való tekintet nélkül annak az államnak a hősi halottjai, amelynek haderejében szolgáltak. Ezt a szemléletet, tehát a nemzetközi szerződés tárgyi hatályát

⁴⁰ Olaszországgal kötött megállapodás, 1. cikk (2)-(5) bekezdések.

⁴¹ Legjellemzőbb példája az olaszországi Visintini településen található magyar kápolna.

⁴² ADÁNY – BARTHA – TÖRŐ: i. m. 140–141. o.

érintő személyeknek az államhoz kapcsolását, javarészt következetesen érvényesítik a Magyarország által megkötött kétoldalú kormány-megállapodások. Tehát az adott állam fegyveres erejének tagjairól, a velük hasonló jogállású személyekről, valamint az állampolgárok azon köréről rendelkeznek, akik valamilyen a háborúval összefüggő okból veszítették életüket.

A kétoldalú nemzetközi szerződéses viszonyrendszerben azonban olyan államok esetében el kell térni ettől az elvtől, amelyek az érintett fegyveres konfliktusok idején nem rendelkeztek önálló államisággal és saját fegyveres erővel. Jó példát jelentenek erre az egykori Szovjetunió egyes utódállamaival kötött megállapodásokban a háborús eseményekre alkalmazott megfogalmazások. Ezek az államok az I. világháború időszakában az Orosz Birodalom, a II. világháború alatt pedig jórészt a Szovjetunió részét képezték. Magyarország és Ukrajna között létrejött kormánymegállapodás ezért kényszerű megoldásként területi elvet érvényesít. Ukrán háborús eseményként azokat a cári orosz, vagy a szovjet vörös hadseregben szolgált katonákat, illetve polgári személyek bizonyos körét határozza meg, akik Ukrajna területén éltek. A Moldovai Köztársasággal kötött kormány-megállapodás a fogalomhasználatot tekintve ugyan elesett moldovai nemzeti-ségű katonákról tesz említést, azonban e fogalom alatt ugyancsak területi elvet, a Moldovai Köztársaság területén élt katonákat, valamint polgári áldozatok bizonyos körét érti.⁴³ Mindkét esetben alkalmazott megfogalmazásból az tűnik ki, hogy a területi elv a mai államterülethez kötődik az érintett történelmi korszakok elhunytjaival összefüggésben. Természetesen a magyar háborús események tekintetében mindkét kormány-megállapodás a fegyveres erőhöz kötődő, valamint az állampolgársági elvet érvényesíti.

⁴³ Ukrajnával kötött megállapodás és Moldovával kötött megállapodás, 1. cikk a) pont.

Könnyű belátni, hogy a gyakorlati alkalmazás során e meghatározások nehézséget okozhatnak. Az Oroszországi Föderációval megkötött kormány-megállapodás az állampolgársághoz és a fegyveres erőhöz igazodó nemzetközi jogi elv talaján áll. Elesett orosz katonaként definiálja tehát az orosz és a volt szovjet fegyveres erők állományába tartozott katonákat, valamint az orosz és szovjet állampolgárságú polgári áldozatokat.⁴⁴ Ez a meghatározás így tehát magában foglalja a magyar–ukrán viszonyban megfogalmazott ukrán háborús elesetteket és a magyar–moldovai megállapodásban szereplő elesett moldovai nemzetiségű katonák és polgári áldozatok jelentős részét is. A gyakorlatban ezért előfordulhat, hogy egy elhunyt a magyar–ukrán kormány-megállapodás alkalmazásában ukrán, egy másik a magyar-moldovai kormány-megállapodás tekintetében moldovai háborús elesett, magyarországi sírjuk pedig ukrán, vagy moldovai temetkezési hely, az Oroszországgal kötött kormány-megállapodás alkalmazásában pedig ugyanezek a személyek orosz háborús elesetteknek minősülnek, Magyarországon található nyughelyük pedig orosz temetkezési hely. Moldova esetében a helyzetet még bonyolítja, hogy a korszakban lehet olyan időszak is amikor a moldovai nemzetiségű katonákként és polgári áldozatként meghatározott csoport tagjai magyar–román relációban román háborús elesetteknek, magyarországi temetkezési helyük pedig román hadisírnak értelmezhető.⁴⁵ E megállapodások tárgyi hatályának e közös halmazai a jelenlegi szabályozási keretek között feloldhatatlanok.

Szlovéniával, mint a történelem során önálló államisággal szintén nem rendelkező országgal kötött kormány-megállapodás a fentiektől eltérő módon fogalomhasználatában és tartalmában is nemzetiségi elvet érvényesít, méghozzá mindkét szerződő fél esetében. Magyar hadisírok alatt azokat a Szlovénia területén ta-

⁴⁴ Oroszországgal kötött megállapodás, 1. cikk a) pont.

⁴⁵ Romániával kötött megállapodás, 1. cikk (1) bekezdés.

lálható sírokat érti, ahol magyar nemzetiségűek, szlovén hadisírok alatt pedig azokat a Magyarországon fellelhető temetkezési helyeket ahol szlovén nemzetiségűek vannak eltemetve.⁴⁶ Ebben a tekintetben külön gondot jelent a nemzetiség megállapítása, hisz az esetek jelentős részében, arra vonatkozó korabeli nyilvántartási adatok hiányában, utólag legfeljebb csak valószínűsíteni, de kétséget kizáróan meghatározni nem lehet egy adott személy nemzetiségét. E megfogalmazás magyar szemszögből pedig azért sem szerencsés, mert magyar–szlovén hadisírgondozási viszonylatban így nem tekinthető magyar háborús elhunynak és hadisírnak a mindenkori magyar haderőben hősi halált halt nem magyar nemzetiségű katona, polgári áldozat és sírja. Egyedülként tehát ebben a kormány-megállapodásban a magyar háborús elhunytakra nézve is megtörik az állam fegyveres erejéhez kötődő, nemzetközi humanitárius jogból levezethető, valamint az állampolgárságon nyugvó rendezőelv.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a nemzetközi humanitárius jogból származtatható módon a hősi halott katonának az állam fegyveres erejéhez kötődően történő meghatározásával milyen haderő tekinthető a magyar állam fegyveres erejének. Az 1848-ban életre hívott, hosszabb-rövidebb megszakításokkal azóta is létező, mindenkor deklaráltan magyar fegyveres erőként meghatározott, az I. és II. világháború időszakában is működő Magyar Honvédség kétségtelenül igen. Az Osztrák–Magyar Monarchia közös haderejét jelentő császári és királyi hadsereg és haditengerészet pedig a dualista állam sajátos közjogi viszonyából fakadóan egy nemzetek feletti, közvetlenül az uralkodó (osztrák császár és magyar király) személyéhez kapcsolódó intézmény volt, mely ezért éppúgy tekinthető Ausztria, mint Magyarország fegyveres erejének. Ezt a korszakban született törvé-

⁴⁶ Szlovéniával kötött megállapodás, 1. cikk b)-c) pont.

nyeink is megerősítették.⁴⁷ Ebből következően tehát a császári és királyi hadsereg magyarországi kiegészítésű alakulatainak kötelékében hősi halált halt katonákat megalapozottan tekinthetjük magyar hősi halottaknak, sírjaikat magyar hadisírnak. Természetesen a magyar hadisírgondozás tekintettel van arra a körülményre, hogy a történelmi idők magyar hadereje, csakúgy mint az ország, többnemzetiségű volt.

A nemzetközi szintéren zajló hadisírgondozás összességében tehát elsősorban kegyeleti, emlékmegőrzési jelentőségű, ezt a szerepét ugyanakkor nemzetközi és belső jogi szabályozáson keresztül teljesíti. A humanitárius jogi alapidokumentumokra figyelemmel kidolgozott kétoldalú szerződéseknek tekintettel kell lenni az adott viszonyrendszerben felmerülő nemzeti emlékezetre, történelmi szemléletre is. Az esetenként eltérő kétoldalú helyzetek egyedi megoldásokat igényelnek, melyek az általános elveken nyugvó részletszabályok jól, vagy kevésbé jól megalkotott változatos sokaságát alakították ki. Általánosságban így válnak a gyakorlatban alkalmazhatóvá a szabályok, azonban láthatuk azt is, hogy egyes relációkban milyen gyakorlati alkalmazási nehézségekkel kell szembesülni.

⁴⁷ *A véderőről* szóló 1868. évi XL. és 1912. évi XXX. törvénycikkek 2.§-a.

Fórizs Sándor

Egy külföldre szökés dokumentumai

Bevezetés

Publikációmban egy 1967-ben két határőr sorkatona által elkövetett külföldre szökési eseten keresztül kívánom bemutatni az ilyen jellegű események kezelését, kivizsgálását, az akkori szokásos eljárást. Forrásaim az anyag megírásához két levéltárra támaszkodnak. A Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Lánglilium utcai gyűjteménye őrzi a határőrség országos parancsnokság¹ 1945-től fennmaradt dokumentumait. A sorkatonákkal szemben első, illetve másodfokon lefolytatott katonai bírósági eljárások okmányai viszont többnyire a Hadtörténelmi Levéltárban találhatók.² A feldolgozott dokumentumokra történő hivatkozást némileg nehezíti, hogy egyes dossziék esetenként akár 10–20 eltérő anyagot is tartalmazhatnak azonos levéltári nyilvántartási számon. Sok külföldre szökéssel találkozhatunk a kutatómunka során. Ha megkérdeznék, miért pont ezt az esetet választottam bemutatásra, a válasz viszonylag egyszerű. Itt most kivételesen a cselekmény kezdetétől a bírósági eljárásokig és azon túl még a kegyelmi kérvényig, tehát a katonai büntetőjog tagozódásának valamennyi alrendszerét illetően,³ szinte minden

¹ Jelzete: MNL OL HOP XIX.B-10.

² Jelzetük: HU HL.

³ A katonai büntetőjog (anyagi jog, eljárásjog, végrehajtási jog) tagozódásával kapcsolatban lásd bővebben HAUZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog fogalma és forrásai*, <https://ojs.mtak.hu/index.php/hadtudomany/article/view/6403/5042> (2025.04.22.).

típusú iratot megtalálhatunk. Máskor, tapasztalatom szerint, mindig hiányzik valami, ami az embert találgatásokra készteti.

A sorkatonák külföldre szökése,⁴ akkori belső szóhasználatból hazaárulása, Damoklész kardjaként lebegett a tisztek feje felett, bármikor bekövetkezhetett, megakadályozására kevés hatásos eszköz volt. Összesített számokkal nem rendelkezünk a bekövetkezett eseményekkel kapcsolatban, de a határőrség itt feltüntetett adatait a minimumnak tekinthetjük. Külföldre szökések száma a levéltári adatok alapján:

- 1954-ben 7 fő,
- 1955-ben 21 fő,
- 1956-ban szeptemberig 9 fő,
- 1956. október 23. - 1957. szeptember 1. között 505 fő.⁵
- 1960. január 1-től október 25-ig 19 fő⁶,
- 1961-ben szeptember 15-ig 8 fő sorkatona szökött külföldre és kettő főt pedig kísérlet közben lőttek agyon.⁷
- 1962-ben 6 fő, akik közül 3 főt szökés közben agyonlőttek,⁸

⁴ Lásd még: FÓRIZS Sándor: Katonák szökései, mint állambiztonsági esetek a határőrségnél a 60-as évek elején, *Nemzetbiztonsági Szemle*, 12. évf. 2024/3. 48–63. doi: 10.32561/nsz.2024.3.4.

⁵ MNL OL HOP XIX-B-10. 1957. év 14. doboz III/2-4. tárgykör, 363. folyószám. „*Jelentés. Hazaárulásról, kimutatás*” 1957.09. 17.

⁶ MNL OL HOP XIX-B-10. 1961. év 8. doboz III/2-3. tárgykör, 81. folyószám. „*Feljegyzés. A Határőrségnél 1960. január 1-től a mai napig az alábbi hazaárulások történtek:*”

⁷ MNL OL HOP XIX-B-10. 1961. év 7. doboz III/1. tárgykör, 52. folyószám. „*Kimutatás az 1961. január hó 1-től szeptember hó 15-ig elkövetett hazaárulásokról.*”

⁸ MNL OL HOP XIX-B-10. 1962. év 19. doboz VII/1-4 tárgykör, 50. folyószám. „*Névjegyzék 1962.*”

- 1963-ban 6 fő,⁹
- 1964-ben 3 fő,¹⁰
- 1965-ben 5 fő,¹¹
- 1966-ban 6 fő,¹²
- 1967-ben 5 fő.¹³

Az 1948-1962 közötti jogszabály¹⁴ fogalmazása a szökésről:

„40. § Az a katona, aki abból a célból, hogy mindennemű katonai szolgálati kötelezettség alól magát végleg kivonja, beosztását vagy rendeltetési helyét önkényesen elhagyja, illetőleg attól távol marad, szökést követ el.” A katonákra vonatkozó jogszabály 1962.06.30-ig volt hatályos és a levéltár több dokumentumából is kitűnik, hogy ennek a szökés büntetésére vonatkozó részét a 40. §-t, különösen a (2) bekezdést, az ötvenes években többször is alkalmazták „(2) Annak a büntetése, aki az ellenséghez szökik, vagy ezt megkísérli, halál. Ebben az esetben a halálbüntetést kötéllel kell végrehajtani.”¹⁵

⁹ MNL OL HOP XIX-B-10. 1963. év 18. doboz VII. /1-4. tárgykör, 25. folyószám. „*Névjegyzék 1963.*”

¹⁰ MNL OL HOP XIX-B-10. 1964. év 19. doboz VII/ 1-4 tárgykör, 82. folyószám. „*Névjegyzék 1964.*”

¹¹ MNL OL HOP XIX-B-10. 1965. év 17. doboz VII. tárgykör, 21. folyószám. „*Névjegyzék 1965.*”

¹² MNL OL HOP XIX-B-10. 1966. év 20. doboz VII/ 1-4. tárgykör, 41. folyószám. „*Névjegyzék 1966.*”

¹³ MNL OL HOP XIX-B-10. 1967. év 17. doboz VII/1-4 tárgykör, 10. folyószám. „*Névjegyzék 1967.*”

¹⁴ *A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvénycikk*, hatályos: 1962. 06. 30-ig.

¹⁵ Uo.

Az 1961-ben megjelent újabb büntető törvénykönyv¹⁶ módosításokat hozott. A két törvény fél éven keresztül együtt volt érvényben. Így a szökésnek 1961. 12. 22-től 1962. 06. 30-ig párhuzamos szabályozása volt.

Ennek a jogszabálynak a 313. §-ában megjelenik a „Külföldre szökés” fogalom részletes taglalással, különösen veszélyesen a határőr sorkatonákra.

„Külföldre szökés

313. § (1) Aki külföldre szökik (312. §), öt évtől tizenkét évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés vagy halál, ha a büntettet

a) fegyveresen,

b) több katonával együttesen,

c) a szolgálati ténykedés felhasználásával, vagy

d) háború idején követték el.

(3) Aki az (1) bekezdésben meghatározott büntetettre irányuló előkészületi cselekményt hajt végre, hat hónaptól öt évig, háború idején öt évtől tizenkét évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Aki hiteltérdemlő tudomást szerez arról, hogy külföldre szökés elkövetése készül vagy még le nem leplezett ily büntettet követtek el, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, jelentést nem tesz, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”¹⁷

A jelenleg hatályos büntető törvénykönyv 434. §-a is tárgyalja a kérdést, mindazokkal a minősített esetekkel, amelyek a publikáció által feldolgozott cselekményeknél is fennálltak, úgymint

¹⁶ *A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény*, hatályos: 1961. 12. 22-től.

¹⁷ Uo.

fegyveresen, csoportosan, külföldre, fontos szolgálat teljesítése közben a szolgálat felhasználásával, vagy éppen személy elleni erőszak alkalmazásával.¹⁸

1. Az indító esemény

Két, a tényleges sorkatonai szolgálatukat az 1965 novemberi bevonulással kezdett RJ (1947-es születésű) és TG (1945-ös születésű) határőr a soproni határőr kerület Hegykő-i őrsén az osztrák államhatáron szolgált. 1967. 01. 20-án 13:30-kor léptek együtt járőrszolgálatba. Bár utasítás szerint óránként kellett jelentkezniük vezetőkes telefonon a tartózkodási helyükről, ezt csak egy esetben tették meg 16:00-kor. Ennek ellenére nem keresték őket, és a kint lévő hivatásos ellenőrző járőr szabálytalanul elmulasztotta ellenőrzésüket. Este 22:00-kor észlelték eltűnésüket. A kivizsgáló bizottság nyomozókutya alkalmazásával megállapította, hogy a befagyott Fertő-tó jegén Ausztria irányába távoztak, ami nem jelentett problémát számukra, mert csupán 500 méterre voltak szolgálatban az államhatártól. Két helyen megtalálták lerakott felszerelésüket, esőgallért, telefont, járőrtaskát, de fegyverük és lőszerük nem került elő, aminek a későbbi eljárás során igen nagy jelentősége lett. Állítólag egy lékbe dobták azokat.

Természetesen ekkor még nem tudták az őrsön, hogy keresztülhaladva a befagyott tó szélén, egyszer az egyikük be is szakadt, kijutottak osztrák területre. Egy tanyán meleg ruhát és teát kaptak, majd gépkocsival a Mörbisch-i csendőrsre vitték őket, ahol menedékkérelmet nyújtottak be. Az ilyen eseteknek

¹⁸ HAUTZINGER Zoltán: A katonai bűncselekmények, In: PALLAGI Anikó (szerk.): *Büntetőjog különös rész II.*, Rejtjel Kiadó, Debrecen, 2021. 471. o.

megfelelően a kivizsgálást a katonai ügyészség, jelen helyzetben a Győri Katonai Ügyészség vezette, a bizottsághoz a határőr kerület és az országos parancsnokság is képviselőket biztosított. 22-én már az osztrák újságok ismertették az esetet, a menekülés „kalandos” körülményeit hangsúlyozva, miként mentette meg egyik katona a másikat, és a menedékkérelmet. A megjelent külföldi publikációk kivonatolva megtalálhatók a Hadtörténelmi Levéltár dossziéjában.¹⁹

A kerületparancsnok másnapi jelentése²⁰ szerint a soproni közúti átkelőhelyen találkoztak az osztrák biztonsági szervek képviselőivel az eset megbeszélése céljából. A túloldali fél nem zárkózott el a kiszökötték visszaengedésétől, amennyiben azok ezt kívánják. Erre természetesen nem került sor. Átvették RJ édesanyjának fiához írt hazahívó levelét, megígérve annak továbbítását.

A kivizsgáló bizottság átvilágította az őrs működését, kereste a felelősöket és a kiszökésre utaló esetleges előzetes jeleket. Természetesen, amint ez ilyenkor gyakran előfordul, sikerült is néhány mulasztást feltárniuk, de a két katonával korábban semmilyen probléma sem volt. A vizsgálati munka gondosságát mutatja az iratgyűjtőben található okmányok sora, két „Erkölcsei bizonyítvány” és két „Vagyoni bizonyítvány”, a katonák csatolt korábbi jellemzése, szolgálati könyveik másolata, tanúkihallgatási jegyzőkönyvek, 12 db., amikor katonatársaikat kérdezték ki, vázlat a helyszínről, valamint a kapcsolódó osztrák sajtótermékek másolatai.

A Győri Katonai Ügyészség 1967. 01. 28-án a nyomozást határozattal „áttette” a BM III/1 osztályhoz, „A Legfőbb Ügyész és a Belügyminiszter 1961. számú Közös Utasításának 2.§. /1/ bekezdése alapján a BM. III/1 Osztály hatáskörébe tartozik

¹⁹ HU HL XI. 1. Katf. 015/1967.

²⁰ HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Kivizsgáló jelentés RJ és TG határőrök külföldre szökéséről, Sopron, 1967.01. 21.”

a nyomozás többek közt – a külföldre szökés büntetében. Így a feljelentés tárgyát képező bűnügyben hatásköröm a nyomozásra nincs, ezért az áttétel indokolt.”²¹

A Belügyminisztérium az előzőeknek megfelelően határozatban rendelte el a nyomozást. „A Be. 344.§. /1/ bek. alapján a nyomozás lefolytatására a rendőri szerveknek van hatásköre. A nyomozás elrendeléséről a határozat egy példányának megküldésével a katonai főügyészséget értesítem.”²²

A Katonai Főügyészség mindkét katonával szemben elfogatóparancsot adott ki „a Btk. 313.§. /2/ bek. a./ és c./ pontja szerinti fegyveresen és szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökés.”²³ büntette miatt.

Az iratgyűjtőben található egy kísérőlevél „Szigorúan titkos” minősítéssel, 1967. 03. 01. dátummal, amely szerint a Belügyminisztérium megküldte a nyomozati anyagokat a Katonai Főügyészségre. A mellékletek viszont hiányoznak.

A vádiratot²⁴ a Katonai Főügyészség adta ki. „Vádolom a Btk. 313.§ /1/ bekezdésébe ütköző és a /2/ bekezdés a/ és c/ pontja szerint minősülő és büntetendő fegyveresen és szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökéssel.” „Indítványozom, hogy a katonai bíróság terheltek bűnösségét – a Be. 198.§. /4/ bek. alapján, távollétükben – állapítsa meg és szabjon ki büntetést.” Részletesen leírja az eseményeket, kihangsúlyozza, hogy az elkövetők Ausztriában politikai menedékjogot kértek. „Az ügy tárgyalására a Be. 349.§. /1/ bek a./ és a Be. 350.§. /2/ bek. a./ pontja alapján a Győri Katonai Bíróságnak van hatásköre és illetékessége.” Bejelenti, hogy a tárgyaláson részt kíván venni,

²¹ HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Határozat”, Győri Katonai Ügyészség fejrész, 1967. 01. 28.

²² HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Határozat a nyomozás elrendeléséről.”

²³ HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Elfogatóparancs, 1967. 03. 03.”

²⁴ Uo. „Vádirat”. Fejrész „Katonai Főügyészség B.02/1967. Titkos” 1967. 03. 08.

védő kirendelése kötelező. Felsorolja a tanukat, hat tanút megidézni indítványoz, négy katonát és két civilt.

2. Bírósági tárgyalások

2.1. Az okmányok között található a Győri Katonai bíróság „Jegyzőkönyv”²⁵ feliratú anyaga a bírósági tárgyalás előkészítő üléséről, amelyen a bírók, jegyzőkönyvvezető, az ülnökök és a kirendelt két védő vettek részt pontosítva a tárgyalás lefolytatásának rendjét. Sorrendben a következő anyag „Végzés” a tárgyalás kitűzéséről 1967. 04. 08-i napra, zárt ülésről, majd „Jegyzőkönyv” a zárt tárgyalásról: ebből kitűnik, hogy a tanuk, akik a szökevényekkel azonos határőr őrsön szolgáltak, részletesen ismertették az esemény és a kivizsgálás folyamatát. A bemutatott, nyomokról készített fényképek, az osztrák sajtójelentések és a szóban elmondottak alapján különösebben nem volt szükséges bizonyítani, hogy a vádlottak a külföldre szökést valóban elkövették. RJ védőjének összefoglaló szavait az írás az alábbiak szerint rögzíti: „Nem vagyok tisztában a Legfelsőbb Bíróság vonatkozó jogi állásfoglalásában foglaltakkal, de szerintem a minősített eset csak akkor áll fenn, ha a vádlottak az országhatárt is fegyveresen hagyták el. Az I. r. vádlott büntetlen előéletű, jó családi körülmények között élt, talán nem szükséges vele szemben a legsúlyosabb büntetés kiszabása. Szabadságvesztés alkalmazását kérem vele szemben.”²⁶

²⁵ HU HL XI.29.Kb.01/1967. Győri Katonai Bíróság 01/1967. R, T, „Jegyzőkönyv”. Az iratgyűjten szereplő két nagybetűs jelzés a két vádlott családi neveinek kezdőbetűje.

²⁶ HU HL XI.29.Kb.01/1967. Győri Katonai Bíróság 01/1967. R, T, „Jegyzőkönyv a tárgyalásról”.

2.2. Az elsőfokú zárt tárgyalásra végül 1967. 04. 13-án került sor. A négyoldalas ítélet²⁷ megtalálható az iratgyűjtőben, az anyag titkos minősítésű. Az elsőrendű vádlott a járőrparancsnok, RJ, a másodrendű pedig a járőrtárs TG volt határőr lett. A bíróság „Bűnösnek mondja ki mindkét vádlottat, fegyveresen és szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökésben, és ezért mindkét vádlottat halálbüntetésre, mint főbüntetésre, és teljes vagyonelkobzásra, mint mellékbüntetésre ítéli.” Az indoklás részletesen tartalmazza a bekövetkezett esemény leírását.

„A katonai főügyészség a vádlottakat a Btk. 313.§ /1/ bekezdésébe ütköző és a /2/ bekezdés a/ és c/ pontja szerint minősülő és büntetendő fegyveresen és szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökéssel vádolta. Ezt a vádat a tárgyaláson eljáró ügyész a végindítványában is fenntartotta.” „A katonai bíróság – a Be. 198.§ /4/ bekezdése alapján megtartott tárgyaláson a vádlottak bűnösségét megállapította, és cselekményüket a váddal egyezően minősítette.” „A vádlottak, nem vitásan szolgálat teljesítése céljából tartózkodtak a magyar–osztrák államhatár közvetlen közelében.” „Szolgálati helyüket is fegyverrel hagyták el, bár fegyvereiktől a későbbiek során megváltak.” „Az állandó bírói gyakorlatra figyelemmel megalapozatlan azon védelmi indítvány, hogy a bíróság a vádlottak cselekményét csupán szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökésnek minősítse. A katonai bíróság ezért a védelmi indítványt elutasította és a vádlottak cselekményét a fentiek szerint minősítette.”²⁸ „A bűnösség megállapítása és a büntetés kiszabása a Btk. 55.§-ára figyelemmel a Btk. 313.§ /4/ bekezdésén, illetve a Btk. 56.§ /1/ bekezdésén alapszik.”²⁹

Az ítélet hangsúlyozta az elkövetett cselekmény súlyos társadalmi veszélyességét és kiemelte, a katonák azt tették, amit éppen

²⁷ HU HL XI. 1. Katf. 015/1967. *A Győri Katonai Bíróság ítélete. 1967. 04. 13.*

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

szolgálatban meg kellett volna akadályozniuk, azaz a jogellenes határátlépést. Enyhítő körülményként RJ három dicsérete, TG esetében rendezetlen családi élete lett figyelembe véve.

A fegyveresen elkövetett külföldre szökést a két védő vitatta. A bíróság súlyosbító körülménynek ítélte. A bíró megítélése szerint azért nem hagyták a szolgálati helyükön a két Kalasnyikovot és a lőszert, mint a többi alapfelszerelést, mert számoltak azzal az eshetőséggel, hogy szökés közben másik járőrrel találkozhatnak, és ebben az esetben fegyveresen kívántak kitörni az országból. Mindkét védő a kiszabott ítélet ellen enyhítésért fellebbezést jelentett be. Az ítéletet aláírták egy hadbíró főhadnagy a tanács elnöke, egy határőr százados és egy karhatalmista százados ülnökök. Figyelemre méltó, hogy a határőr sorkatonákkal szemben lefolytatott katonai bírósági tárgyalásokon az ülnökök szinte mindig határőr tisztek voltak.

2.3. A Győri Katonai Bíróság az ítéletet a keletkezett anyagokkal együtt felterjesztette.³⁰ Címzett: „Legfelsőbb Bíróság Katonai Kollégiuma, /a Katonai Főügyészség útján/.” „... vádlottak bűnügyében keletkezett iratokat a II. fokú jogerős határozat meghozatal céljából csatoltan felterjesztem.” „Jelentem, hogy az I. fokú ítélet ellen mindkét vádlott védője enyhítés végett jelentett be fellebbezést.” „Jelentem továbbá, hogy mindkét vádlott külföldön, ismeretlen helyen tartózkodik.”³¹

2.4. A soron következő okmány egy „Tárgyalás elrendelő lap” a „Legfelsőbb Bíróság Katonai Kollégiuma” fejrészsel, amelyben 1967. 05. 17-ére írják ki a tárgyalást, és kirendeltek két védőt.

³⁰ HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Felterjesztő levél.” *„Tárgy RJ hő. és társa bűnügye.”* 1967. 04. 22.

³¹ Uo.

2.5. A tárgyalásról készült jegyzőkönyv³² is az iratgyűjtőben található. Jelenlévők a bíróság részéről: tanácsvezető, hb. ezds.;³³ előadó ítélőbíró, hb. ezds.; ítélőbíró hb. őrgy.; tanácsjegyző fhdgy. A felek részéről: a katonai főügyész helyettese, alezredes és két védő.

„Megállapítja, hogy a vádlottak nem voltak idézhetők, mert ismeretlen helyen külföldön tartózkodnak. Így a tárgyalást a Legfelsőbb Bíróság távollétükben tartja meg.” A két védő fenntartotta a fellebbezést, a vádlottak a fegyverüket a Fertő-tóba dobták. A katonai főügyész válasza. „A vádlottak a fegyvereiket nyilván azért vitték magukkal, hogy az esetleges ellenállást azzal le tudják küzdeni. Ellenkező esetben a fegyvereiket is – miként a többi felszerelési tárgyaikat – a felállítási helyükön hagyták volna.”³⁴

2.6. A megfogalmazott „Végzés”³⁵ a bejelentett fellebbezéseket elutasítja. Indoklás:

„A perorvoslatok alapján a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú ítéletet, és az azt megelőző bírósági eljárást teljes terjedelmében felülbírált, ennek során úgy találta, hogy a katonai bíróság a tényállást helyesen, a bizonyítékokkal összhangban állapította meg.” „A Legfelsőbb Bíróság végzése a Be. 261.§-ának /1/ bekezdésén alapszik.”³⁶

2.7. A folyamatot záró okmány az „Ítélet”³⁷, amelyben már lényeges új információ az eddigiekhez képest nem található. „A Magyar

³² HU HL XI. 1. Katf. 015/1967. „*Fellebbezési tárgyalási jegyzőkönyv*.” Fejrész: „A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága.” 1967. 05. 17.

³³ Hadbíró ezredes.

³⁴ Uo.

³⁵ HU HL XI. 1. Katf. 015/1967. „*Végzés*.” Fejrész: „A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, Katf: II.015/1967.” 1967. 05. 17.

³⁶ Uo.

³⁷ HU HL XI. 1. Katf. 015/1967. „*Ítélet*.” Fejrész: „A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, Katf: II.015/1967”.

Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága” „Budapesten, 1967. év május hó 17. napján tartott zárt fellebbezési tárgyaláson meghozta a következő végzést:” „bejelentett fellebbezéseket elutasítja”.

„Törvényesen járt el az elsőfokú bíróság akkor is, amikor a vádlottak cselekményét a Btk. 313.§ /1/ bekezdésébe ütköző és a /2/ bekezdés a/ és c/ pontja szerint büntetendő fegyveresen és szolgálati ténykedés felhasználásával elkövetett külföldre szökésnek minősítette.” „Egyetértett a Legfelsőbb Bíróság a vádlottakra kiszabott büntetéssel is.”³⁸

2.8. Egy mellékelt „Kísérő levél” szerint az ítélet egy példányát megküldték a Győri Katonai Bíróságnak.

2.9. Az eljáráshoz kapcsolódó, de itt nem részletezett egyéb dokumentumok: a határőrség és a Legfőbb Ügyészség levelezése „Határozat a nyomozás elrendeléséről”, „Összefoglaló jelentés” a BM részéről a nyomozás befejezéséről, tanúkihallgatási jegyzőkönyvek összesen 12 db., tárgyalóterem igénylése, nyilatkozat, hogy a védők a II. fokú eljárásban a vádlottak védelmét nem kívánják ellátni, fellebbezési óvás bejelentése, Győri Katonai Ügyészség „Végindítvány”-a, fordítások az osztrák sajtóból, helyszínvázlatok.

3. Kegyelmi kérvény

3.1. Az események időbeni utolsó dokumentumai egy kegyelmi kérvényhez kapcsolódnak. RJ volt határőr édesanyja nyújtotta be 1979. 02. 06-i dátummal az első fokon eljáró Győri Katonai Bírósághoz. Az okmányból kitűnik, hogy az édesanya egy meg-

³⁸ HU HL XI. 1. Katf. 015/1967. „*Ítélet.*” Fejrész: „A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, Katf: II.015/1967”.

jelent amnesztiarendelet pozitív következményeiben reménykedik. „1966. évben az ország területének hűtlenség címen történt elhagyása miatt kiszabott büntettet a fennálló amnesztiarendelkezések alapján törölni szíveskedjenek.”³⁹ A kérelem indokaként a fia honvágyát és a láthatóságát jelöli meg. Azt is megírja, a volt határőr jelenleg Svédországban él. 1956 – 1989 között összesen nyolc amnesztiarendelet került kiadásra,⁴⁰ az anyagból nem tűnik ki, melyikre gondolhatott a kérelmező, természetesen az 1979-ig hatályba lépettekről lehet szó.

3.2. A Győri Katonai Bíróság 1979. 02. 15-én terjesztette fel a kérelmet a kísérő levél címezése szerint az „Igazságügyi Minisztérium Katonai Főosztály” -ra,⁴¹ „Kegy. lajstrom száma 4/1979.” megjelöléssel.⁴² Ebben részletesen leírja az első és másodfokú eljárás menetét, eredményeit. A katonai bíró „elutasító javaslattal” történt állásfoglalását az alábbiakkal indokolja: „Az elítélt a legsúlyosabb megítélés alá eső katonai bűncselekmények egyikét követte el.” „Nevezett cselekményének elkövetése óta a bűnös magatartásával a Magyar Népköztársaságnak okozott sérelem jóvátételére – a bíróság tudomása szerint – nem törekedett.”⁴³

3.3. Az Igazságügyi Minisztérium Katonai Főosztály fejrészes válaszlevél az alábbiakat tartalmazza: „Értesítem, hogy RJ /... /

³⁹ HU HL XI.29.Kb.01/1967. Győri Katonai Bíróság 01/1967. „Kegyelmi kérvény.”

⁴⁰ Múlt-kor Történelmi Magazin 2013. 04. 05. „Nem volt általános az amnesztia 1963-ban.” <https://m.mult-kor.hu/cikk.php?id=38627>. (Letöltés ideje: 2025. 04. 06.)

⁴¹ HU HL XI.29.Kb.01/1967. „Intézkedés kegyelmi ügyben” „KB II.01/1967”. 1979. 02. 15.

⁴² Uo. „Intézkedés kegyelmi ügyben” „KB II.01/1967.” címmel.

⁴³ Uo.

elítelt kegyelmi kérvénye nem volt teljesíthető. A szükséges intézkedést tegye meg, a kérelmezőt értesítse.”⁴⁴

Záró gondolatok

Minden állam és fegyveres szervezetei, testületei, társadalmi rendszerüktől függetlenül, általában a katonai büntetőjogi eszközök útján, mindenkor üldözték tagjaik szökési cselekményeit. A külföldre szökés mindenkor jelentős erkölcsi, politikai és anyagi károkat okozott, ezért megkövetelte a probléma mélyreható felmérését, majd elemzését. Különösen igaz ez a magyar határország helyzetére. Az elkövetés megvalósítása nem okozott jelentős nehézséget olyan járőrök esetében, akik az államhatár közelében teljesítettek szolgálatot. Külön veszélye volt az ilyen cselekményeknek, ha véletlenül egymással kerültek fegyveres összeütközésbe a határőrök. A külföldre szökések veszélyes változatát képviselték azok az esetek, amikor a szökni szándékozók társaikra fegyverrel támadtak. „Olyan eset is történt, mint PH volt hőr. esetében, aki 1957. június 15-én járőrszolgálat közben agyonlőtte járőrparancsnokát és így követte el a hazaárulást. GyJ volt hőr. a Győr-i kerület Pusztasomorjai őrsén lefegyverezte járőrparancsnokát majd hazaárulást követett el. LL volt tiz. és BJ volt hőr. járőrparancsnokok járőrszolgálat közben összetalálkoztak, elhagyták járőrtársaikat, majd tüzet nyitottak rájuk és ennek fedezete mellett szöktek Ausztriába.”⁴⁵

A szökést követő nyomozati és bírósági eljárások néhány hónap alatt lezajlottak az elkövető távollétében. További sorsukról ezek az okmányok csupán ritkán tartalmaznak információkat,

⁴⁴ HU HL XI.29.Kb.01/1967. *Válaszlevél.* 1979. 03. 08.

⁴⁵ MNL OL HOP XIX-B-10. 1957. év 14. doboz III/2-4. tárgykör, 363. folyószám. „*Jelentés. Hazaárulásról kimutatás.*” 1957. 09. 17.

amelyek szerint szerencsés esetben általában valamelyik nyugat-európai országban telepedtek le. A határőrség külsős felderítő szolgálata a traiskircheni menekülttáborból igyekezett adatokat beszerezni az odakerült szökött katonákról, de ennél meszebb nyúló információkat nem találtam. Természetesen érdekes lenne tudni, mi történt a továbbiakban a kiszököttekkel. PF határőr⁴⁶ esete jelentősen különbözik a feldolgozott esettől, vannak viszont kapcsolódási pontok. 1967. 05. 13-án szökött külföldre, Jugoszláviába a tompai őrsről. Viszont szabadságról visszajövet, tehát nem szolgálatból és nem fegyveresen. Magával hozta egy civil barátját, ketten követték el a tiltott határátlépést. Öt napig kóboroltak az országban, hogy eljussanak az olasz határig, rendőrök fogták el és az udvardi átkelőhelyen visszairányították őket. A Katonai Főügyészség az előzőekhez képest számomra meglepő módon csupán „a Btk. 313.§. /1/ bek-be ütköző és aszerint büntetendő külföldre szökéssel” vádolta meg, szó sincs más személynek nyújtott segítségről. A Szegedi Katonai Bíróság 8 /nyolc/ év szabadságvesztésre, mint főbüntetésre és 6 /hat/ évre a közügyektől való eltiltásra, mint mellékbüntetésre ítélte⁴⁷. A Hadtörténelmi Levéltárban található dossziéja szerint később kérte, hogy mentesítsék a büntetett előélet jogkövetkezményei alól és ez meg is történt a bíróság 1987. 01. 02-án meghozta a következő végzést, „a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól mentesíti”.

UJ határőr 1970.04.03-án követte el a külföldre szökést a Ritkaháza-i határőr őrsről Jugoszláviába, azzal a szándékkal, hogy Ausztriába megy. Itt is szolgálaton kívül és fegyver nélkül

⁴⁶ MNL OL HOP XIX-B-10. 1967. év 9. doboz III. tárgykör, 27. folyószám. „Tárgy: PF hór. külföldre szökéséről jelentés.” A halasi kerületparancsnok jelentése. 1967. 05. 22.

⁴⁷ HU HL XI.26. KR. III. 03/1986. Szegedi Katonai Bíróság döntése, PF mentesítése.

került sor a cselekményre. Éjjel a havas terepen eltévedt, visszajutott honi területre, ahol egy járőr elfogta. A Győri Katonai Bíróság „bűnösnek mondja ki külföldre szökésben és ezért őt 8 /nyolc/ évi szabadságvesztésre, mint főbüntetésre, 4 /négy/ évi közügyektől eltiltásra, valamint vagyona fele részének elkobzására, mint mellékbüntetésekre ítéli.”⁴⁸ Az Igazságügyi Minisztérium Katonai Főosztálya kegyelmi kérvényét elutasította 1973. 01. 27-én. 1975. 08. 04-én lett feltételesen szabadon bocsájtva. Kérelmére a bíróság 1992. 06. 11-én az alábbi végzés hozta: „A Győri Katonai Bíróság 1970. június 05. napján kelt KB.I.05/1970. számú, valamint a legfelsőbb bíróság 1970. július 14. napján kelt Katf.II.014/1970 számú ítélete tekintetében a büntetett előélet-höz fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól mentesíti.”⁴⁹

A levéltárban találunk olyan eseteket, amelyek megmutatják, milyen veszélyesek lehettek ezek a külföldre szökések a katonatársakra. Példaként írom azt az esetet amikor HL határőr járőrpárancsnok járőrtársával az elektromos jelzőrendszer szerelését végezte 1970. július 24-én. A megelőző éjszaka több riadója miatt fáradt volt, lefeküdt aludni és a társát kérte meg, hogy vigyázzon rá. A járőrtárs ML határőr Ausztriába szökött és menedékjogot kért. A Győri Katonai Bíróság tárgyalta az ügyüket, ahol HL másodrendű vádlottként szerepelt, és 1 /egy/ év és 6 /hat/ hónap szabadságvesztésre ítélték „örutasítás jelentős hátránnyal járó megszegésében, (Btk. 326.§. /2/ bekezdés első tétele)” az 1970. július 25. napja óta előzetes fogvatartásban lévő határőrt. Elrendelték a kiszabott büntetés fegyelmező zászlóaljban történő végrehajtását, „A kiszabott szabadságvesztést – a fegyelmező zászlóaljban történő végrehajtás feltételeinek megszűnése esetén – büntetésvégrehajtási munkahelyen kell letölteni.”⁵⁰

⁴⁸ HU HL XI.29. KB 05/1970. *A Győri Katonai Bíróság ítélete.*

⁴⁹ HU HL XI.29. KB 05/1970. *A Győri Katonai Bíróság végzése.*

⁵⁰ HU HL XI. 1. Katf. 025/1970. *Ítélet, 1970. 09. 21.*

FÓRUM

Sipos Sándor Zsolt

Az Európai Unió, az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság Mesterséges Intelligencia szabályozásának összehasonlító áttekintése

A mesterséges intelligencia gyors fejlődése globális és rengeteg lokális szabályozási kezdeményezések sorát indította el, amelyek célja, hogy kihasználják előnyeit, miközben csökkentsék a lehetséges kockázatokat. Ez az áttekintő jellegű összehasonlító elemzés a mesterséges intelligencia szabályozásának az Egyesült Államokban, az Európai Unióban és a Kínai Népköztársaságban jelenleg alkalmazott megközelítéseit vizsgálja, kiemelve a legfontosabb hasonlóságokat és különbségeket.

Manapság a mesterséges intelligencia esetenként nem más mint egy, az aktuális technológiai „buzzword”-ök között, bár tagadhatatlanul a legnagyobb húzóerővel bíró az összes közül az élet legtöbb területén. Ennek ellenére sokszor sajnos csak egy jól hangzó, potenciálisan „selling point”-nak szánt marketing szöveg és nem kevés alkalommal csak egy automatizmus fut a háttérben (lásd egyes képjavító szoftverek) és nem a mesterséges intelligencia dolgozik. Ezért a konkrét fejlődéstörténet előtt egy rövid bevezetővel, egy történettel szeretném kezdeni a cikkemet.

Egy LinkedIn bejegyzés ébresztett rá, hogy esetenként még a magát „haladó felhasználónak érző”, egyes fejlett technológiákat napi szinten használó emberek sincsenek tisztában alapvető fogalmakkal és határvonalakkal. Álljon itt az idézet, ami erre a megállapításomra vezetett:

„I want AI to do my laundry and dishes so that I can do art and writing, not for AI to do my art and writing so that I can

do my laundry and dishes.” – Joanna Maciejewska (író, videó-játék megszállott).

Ez nem más mint a mesterséges intelligencia félreértelmezése, ezért a pontosság kedvéért álljon itt, egy a hivatalos meghatározások közül, amely talán a legjobban megfogalmazza a mesterséges intelligencia (rendszer) esszenciáját:

Olyan szoftver, amelyet a következő felsorolt technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztettek, és amely az ember által meghatározott célkitűzések adott csoportja tekintetében olyan kimeneteket, például tartalmat, előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják azt a környezetet, amellyel kölcsönhatásba lépnek:¹

- Gépi tanulási megközelítések, ideértve a felügyelt, a felügyelet nélküli és a megerősítő tanulást, a módszerek széles skálájának, többek között a mélytanulásnak az alkalmazásával;
- Logikai és tudásalapú megközelítések, beleértve a tudás megjelenítését, az induktív (logikai) programozást, a tudásbázisokat, a következtetőmotorokat, a(z) (szimbolikus) érvelést és a szakértői rendszereket;
- Statisztikai megközelítések, Bayes-féle becslés, keresési és optimalizálási módszerek.

Érthető, nem? A laikus számára biztosan nem, és ez nem is probléma, de nem szeretnék adós maradni egy érthető, de ettől függetlenül hivatalos értelmezéssel, ezért egy korai (2018), de szintén Európai Unió megközelítést is szeretnék megosztani, ami sokkal közérthetőbb:

A mesterséges intelligencia kifejezés olyan rendszereket jelent, amelyek intelligens viselkedést mutatnak azáltal, hogy elemzik környezetüket és cselekvések hajtanak végre – bizonyos

¹ *EU AI Act*: Chapter I. Article 3, <https://eur-lex.europa.eu/>.

fokú autonómiával – meghatározott célok elérése érdekében. A mesterséges intelligencia alapú rendszerek lehetnek tisztán szoftver alapúak, és a virtuális világban is működhetnek (például hangasszisztensek, képelemző szoftverek, keresőmotorok, beszéd- és arcfelismerő rendszerek) vagy a mesterséges intelligencia beágyazható hardvereszközökbe (például fejlett robotok, autonóm autók, drónok vagy tárgyak internete [IoT] alkalmazásai).²

Az olvasóban felmerülhet, hogy miért lehet hasznos egy, technikai részletekben el nem vesző, jogi áttekintés a témában? A legtöbb informatikához köthető folyamat egy bizonyos szintig automatizálható (például szoftverfrissítések, sérülékenység keresés), illetve már a mesterséges intelligencia, egy fokkal feljebb lépve, még nagyobb hozzáadott értéket képviselve tud folyamatokat végrehajtani (például Level 1 incidenskezelés). Ezek a mindennapi munkákat megkönnyítik, de nem sokat érnek ha nem egy megtervezett, koordinált terv részeként történik mindez, aminek előfeltétele az adott szervezeten kívüli, külső folyamatok ismerete is, azaz egy átfogó látásmód, hogy az ún. nagy képet összességében lássuk. Szerintem ez nem nagyon különbözik a jogban sem. Már sok mesterséges intelligencia fejlesztő van (kiemelkedően jók nem), prompt engineer-ekből sincs hiány, de az egész iparági folyamatokat kell összességében látni ahhoz, hogy előrébb járhassunk a versenytársaknál. A globalizáció egyik eredménye a rendkívül komplex függőségi hálózat, akármelyik iparágra is tekintünk. A függőség egyik eredménye, hogy a szereplők hatással vannak egymásra, illetve folyamatosan követik egymás tevékenységét. Nincs ez másként a jog világában sem. Nem alábecsülve az egyes lokális szabályozásokban kiemelkedő ismeretanyagra szert tevő és alkalmazási tapasztalatot felhalmozó jogász kollégák érdemeit, célom, hogy kiindulási segítséget nyújthassak azok számára, akik az összképet keresik, és a mester-

² European Commission's High-Level Expert Group, <https://ec.europa.eu/>.

séges intelligencia jelenlegi három globális meghatározó szereplőjének jogi szabályozói környezetéről szeretnének áttekintést – és nem mélyelemzést – kapni azzal, hogy a hasonlóságokat és különbségeket is megismerhetik.

A feltevésém szerint jelenleg az Európai Unió rendelkezik a legátfogóbb és legrészletesebb mesterséges intelligencia jogi szabályozással a cikk címében szereplő entitások közül. Ennek alátámasztására – mindhárom esetben rövid történeti áttekintést követően – a legjelentősebb koncepcionális különbségeket emelem ki a hasonlóságok bemutatásával együtt a tételes, aktuális jogi környezet (soft és hard law) alapján, ezekkel alátámasztva a feltevésemet.

A mesterséges intelligencia mint technikai eszköz fejlődésének rövid áttekintése

A mesterséges intelligenciát először L. Frank Baum írta le 1900-ban, és keltette életre, valamint egyben meg is teremtette az elméleti alapjait, anélkül, hogy ő ezt sejtette vagy akár a legkisebb ilyen jellegű szándéka lett volna.

Semmi Leonardo di ser Piero da Vinci vagy Galileo Galilei, esetleg Mary Wollstonecraft Shelley Frankenstein történetével?

Lyman Frank Baum több mint száz éve írta meg az „Óz a nagy varázsló” történetét, amelyben megismertette emberek millióival a mesterségesen intelligens robot fogalmát egy „szívtelen”, de értelmesen kommunikálni és gondolkodni képes bádogember formájában. Az előző század első évtizedeiben az ötlet a popkultúrában (Isaac Asimov: *Én, a robot*) és a tudósok között is termékeny talaj talált, mert az 1950-es évekre matematikusok és filozófusok olyan generációja nőtt fel, akiknek a mesterséges intelligencia fogalma teljesen elfogadott lett. Közülük talán a leg híresebb és legsikeresebb az angol Alan Turing volt, aki – több

más tudományterület mellett – a mesterséges intelligencia matematikai lehetőségét is kutatta. A fenti gyerekeknek szóló mesétől eltérően valódi kiindulási pontnak inkább Alan Turing a *Computing Machinery and Intelligence* című 1950-es cikkét³ tekintetjük, amelyben arról értekezett, hogyan építhetünk intelligens gépeket és milyen módszerrel teszteljük intelligenciájukat, illetve ezeknek milyen korlátai vannak.

Alan Turing eltávolítása a tudományos életből csak az egyik nagy nehezítő körülmény volt a korszak tudós közösségének. További kettő ennél sokkal prózaibb volt: a gépek még nem voltak arra képesek, hogy memorizáljanak és elég gyorsan adatokat dolgozzanak fel, illetve a technológia elérhetőségét – még a tudományos közösség széles rétegei számára is – a lízingköltségek jelentették, mert ekkoriban még a „számítógépeket” nem lehetett megvásárolni.

Még ugyanabban az évtizedben született meg a *Logic Theorist* program,⁴ amelyet az emberi problémamegoldó képességek utánzására terveztek, és a *Research and Development (RAND) Corporation* finanszírozta. Sokak szerint ez volt az első mesterséges intelligencia program, és a *Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence (DSRPAI)* keretében mutatták be 1956-ban.⁵ Ezen bemutatóval egybekötött konferencia adta meg azt a kezdőlökést a tudományos közösség részére, ami közel húsz évig lendületet biztosított a mesterséges intelligencia kutatásának. Az adatfeldolgozás korábbi korlátját jelentő technológia fejlődési ütemét csak 1965-ben fogalmazta meg Gordon Moore. Az első „mesterséges intelligencia tél” (AI winter, 1974–1980)

³ UMBC: *Computing Machinery and Intelligence*, <https://tinyurl.com/2dayrh>.

⁴ *ResearchGate: Logic Theorist*, <https://tinyurl.com/3skne9pw>.

⁵ *Dartmouth College: AI coined at Dartmouth*, <https://tinyurl.com/33reu9uu>.

kezdetéig, 1974-ig között a fejlesztések jól haladtak, a számítógépek több információt tudtak tárolni, és gyorsabbak, olcsóbbak, valamint szélesebb körben elérhetőbbek lettek. A gépi tanulási algoritmusok is javultak, és az emberek jobban tudták, melyik algoritmust alkalmazzák a problémájukra. Ezek a sikerek, valamint a vezető kutatók (nevezetesen a DSRPAI résztvevői) támogatása meggyőzte az olyan kormányzati szerveket, mint a Defence Advanced Research Projects Agency (DARPA), hogy több intézményben is finanszírozzák a mesterséges intelligencia kutatást. Az amerikai kormányt különösen érdekelt egy olyan gép, amely képes átírni és lefordítani a beszélt nyelvet, valamint nagy teljesítményű adatfeldolgozásra is alkalmas. A túlzó remények hevében egyes kutatók által tett kijelentésekben megfogalmazott célok (például 3-8 éven belül beszéd révén történő kommunikáció a számítógépekkel) meghíúsulása és egyes állami központi, részben negatív fejlődési helyzetjelentések (The ALPAC report⁶ – USA, The Lighthill report⁷ – UK) a források elapadását eredményezte az 1970-es évek derekára.

Az első mesterséges intelligencia tél majdnem tíz évig tartott. Az 1980-as években ezen technológia területén gyakorlatban is megjelent a „mély tanulási” technika, amely lehetővé tette a számítógépek számára, hogy a tapasztalatok felhasználásával tanuljanak. Ezzel párhuzamosan bemutatásra kerültek az ún. szakértői rendszerek, amelyek utánozták a humán szakértők döntéshozatali folyamatait. A program egy adott terület szakértőjét kérdezte meg, hogyan kell reagálni a kérdéses helyzetben, és miután ezt gyakorlatilag minden helyzetre betanították, a nem szakértők felhasználók tanácsokat kaphattak az adott programtól egy konkrét problémakörben. A szakértői rendszereket széles körben használták az iparban, és ennek fejlesztésében és felhasznál-

⁶ MIT: ALPAC, <https://tinyurl.com/mum84kh6>.

⁷ Rod Smith site: Lighthill report, <https://tinyurl.com/zt4fnbkm>.

nálásában a japán kormány járt az élen (ún. Ötödik generációs számítógépes projekt, FGCP⁸).

Furcsa módon a mesterséges intelligencia felhasználása több mérföldkövet is elért a második mesterséges intelligencia tél időszaka (1997–2000) alatt is: 1997-ben a regnáló sakkvilágbajnok és sakknagymester, Garry Kasparov vereséget szenvedett az IBM Deep Blue,⁹ sakkjátékos számítógépes programjától. Ugyanebben az évben beszédfelismerő szoftvert implementáltak a Microsoft Windows operációs rendszerre.

Ezt követően a fejlődés lendülete nem csillapodott (lásd a Google Alpha Go kiütéses győzelme ember nagymester ellen Go játékban, amiben a program utódja, AlphaZero¹⁰ saját gépi elődjét alázta le 100-0 eredménnyel).

Jelenleg a „data is the new oil” korát éljük „big data” néven, amelyben képesek vagyunk olyan hatalmas mennyiségű információt gyűjteni, amely túlságosan bonyolult ahhoz, hogy az ember feldolgozza. A mesterséges intelligencia alkalmazása e tekintetben már igen gyümölcsözőnek bizonyult számos iparágban, mint például a bankszektor, szórakoztatás, idősgondozás, orvostechológia, a marketing és a járműtervezés. Ezek határon átnyúló jellege automatikusan hozta magával a globális szabályozás kérdését és szükségességét is.

A mesterséges intelligencia fejlesztését globálisan irányító testület kidolgozásának kezdeményezése már 2017-ben elindult, majd a következő évben Franciaország és Kanada bejelentette, hogy a G7-ek által támogatott mesterséges intelligenciával foglalkozó nemzetközi testületet létrehozását javasolja. Ennek célja az előterjesztés szerint a mesterséges intelligencia emberekre és

⁸ UNESCO: Fifth Generation Computer Systems, <https://tinyurl.com/rzp5c6ns>.

⁹ Kasparov site: Deep Blue, <https://tinyurl.com/mtx6t8ce>.

¹⁰ Google DeepMind site: AlphaZero, <https://tinyurl.com/4bttc2vb>.

gazdaságokra gyakorolt globális hatásainak tanulmányozása, valamint a mesterséges intelligencia fejlesztésének irányítása volt.¹¹ A területet végül „Global Partnership on AI”-nak (GPAI) nevezték el, amely 2020-ban tartotta első hivatalos ülését az OECD párizsi égisze alatt. Ezen az ülésen a 15 alapító tag kijelentette: a mesterséges intelligenciát az emberi jogokkal és a demokratikus értékekkel akként kell összhangban fejleszteni, hogy biztosítsák a nyilvánosság technológiába vetett bizalmát. Az alapító tagok között találhatjuk az Európai Uniót kívül a fejlett gazdasági országokat, illetve – Magyarországgal ellentétben – olyanokat is, amik nem kiemelkedő fejlettségűek, de korán felismerték a technológia fontosságát, lehetőségeit és azok szabályozási szükségességét (Mexikó, Új-Zéland, Szlovénia). Mára a kezdeményezésnek 29 tagja van, és sok európai uniós ország fontosnak tartotta, hogy az EU mellett önállóan – Magyarországgal ellentétben – országként is csatlakozzon. A kezdeményezésnek olyan kis országok is tagjai mint például Szerbia, ami idén Indiától veszi át a soros elnökség szerepét.

A fentiekkel párhuzamosan sok szervezet és ország elkezdte népszerűsíteni és megvitatni a mesterséges intelligencia szabályozásának és politikájának lehetséges szempontjait az Egyesült Nemzetek Szervezetében. Ennek elsődleges fóruma (és egyben helyszíne) az ENSZ Interregionális Bűnügyi és Igazságügyi Kutatóintézetének (UNICRI) mesterséges intelligencia és robotikai központja. Ez a Kutatóintézet – az INTERPOL-lal együttműködve – 2020. májusában kiadta a „Towards Responsible AI Innovation” című jelentést, amelyet a 2019. áprilisi, az „AI és Robotics for Law Enforcement” című jelentés alapozott meg.¹²

¹¹ Government of Canada: Declaration of the International Panel on AI, <https://www.canada.ca/>.

¹² UN ICRI: AI and Robotics for Law Enforcement, <https://tinyurl.com/2nnk5v7e>.

Ezzel párhuzamosan az UNESCO 2019 novemberében elindított egy kétéves folyamatot egy globális szabványteremtő eszköz kidolgozására, amely a mesterséges intelligencia etikájára vonatkozik. A témában tartott UNESCO-fórumokat és konferenciákat követően az UNESCO ad hoc szakértői csoportja 2020 szeptemberében kiadta a mesterséges intelligencia etikájára vonatkozó ajánlás szövegtervezetét, amely felhívást tartalmazott a jogszabályi hiányosságok pótlására. Az UNESCO tagjai a témában született ajánlást 2021 novemberében megvitatták, majd később elfogadták mint a mesterséges intelligencia etikájáról szóló nemzetközi okmányt.

A fentiekből látható, hogy különböző országok és globális szervezetek eltérő módon közelítették meg a mesterséges intelligencia jogi szabályozásával kapcsolatos problémakört. Tekintettel arra, hogy cikkem fókusza nem a globális áttekintés, hanem három meghatározó hatalom vonatkozó jogi normakörnyezete, át is térek a címben is szereplő három entitásra.

A mesterséges intelligencia rövid jogi fejlődéstörténete az Európai Unióban

Ha területileg nem is, de lakosságszám (kb. 450.000.000 fő – 2024-ben) és gazdasági potenciál alapján az Európai Unió a világ egyik legnagyobb joghatósága. A mesterséges intelligencia szabályozásának aktuális állapota szerint az Európai Unió rendelkezik globálisan a legátfogóbb és legrészletesebb mesterséges intelligencia szabályozással. Az Európai Uniót jelenleg alapvetően a kockázatalapú és emberközpontú megközelítés jellemzi. Az ennek az alapját jelentő, a mesterséges intelligencia területén mérföldkőnek számító jogszabálynak (EU AI Act) az a célja, hogy harmonizált jogi keretet hozzon létre és tartson fenn a mesterséges intelligencia szolgáltatói és felhasználói számára az összes tagállamban,

hangsúlyozva a kockázatalapú és emberközpontú megközelítést. Ennek előzményeként több szektorspecifikus és horizontális, kötelező érvényű jogi normát alkotott az Európai Unió. Fontos megjegyezni, hogy bár ezek a jelenlegi állapot elérését elősegítették, de 10-15 évvel korábban ez nem volt hivatalos célként kitűzve, mert a mesterséges intelligencia még távolról és hunyorogva sem hasonlított arra, ami napjainkban. Egy (még) nem létező technológiát, egy gyorsan fejlődő technológia környezetben nem volt lehetséges és nem lehetett cél szabályozni, tekintettel arra is, hogy a mesterséges intelligencia olyan „felforgató technológia” vagy inkább technológiai ugrás, ami az átlagemberek hétköznapijait is – az élet minden területén – alapjaiban fogja befolyásolni. Miért „csak fogja”? ...mert az emberi faj a mohósága miatt alapvetően szuicid és a szingularitás elérésével az emberi faj nem lesz más mint egy negatív potenciálú változó a globális mesterséges intelligencia rendszerekben, amit – mint a mesterséges intelligencia szemszögéből nézve erőforrás elvonó körülmény – csökkenteni vagy megszüntetni kell. Arról az eshetőségről nem is beszélve ha a különböző globális mesterséges intelligencia rendszerek egymásra is ekként tekintenek. Ezek megelőzésére (is) kell kontrollokat fejleszteni, implementálni és rendszeresen validálni, de elsődlegesen az előtt, mielőtt a szingularitás bekövetkezik, feltéve, hogy nem csak utólag veszik észre a kutatók, hogy azt a határvonalat már korábban átlépte egy mesterséges intelligencia rendszer.

Az EU GDPR,¹³ a digitális piacokról,¹⁴ valamint a digitális szolgáltatásokról¹⁵ szóló kötelező erejű jogi normák hatályba

¹³ EU: Regulation 2016/679 of the EP and of the EC, <https://tinyurl.com/EUEPEC>.

¹⁴ EU: Regulation 2022/1925 of the EP and of the EC, <https://tinyurl.com/EUDMAct>.

¹⁵ EU: Regulation 2022/2065 of the EP and of the EC, <https://tinyurl.com/EUDSAct>.

léptetésével az Európai Unió meghatározó szerepet játszik a digitális technológia globális szabályozásában. Az Európai Unió legtöbb tagországának – így Magyarországnak is¹⁶ – saját nemzeti stratégiája van a mesterséges intelligencia szabályozására, de ezek nem azonosan és nem fedik le teljesen ugyanazokat a problémaköröket.

A téma komplexitása (és az EU működésének természete) miatt egy „egyszerű” „Roadmap for AI in EU” dokumentum helyett – helyesen – az Európai Unió a mesterséges intelligenciára vonatkozó európai stratégiát fogadott el 2018-ban iránymutató dokumentumként.¹⁷ Ennek kidolgozását és szükség szerinti frissítését egy, a mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport támogatja. Egy évvel később az Európai Bizottság közzétette Etikai iránymutatásait a megbízható mesterséges intelligenciáról,¹⁸ majd még ugyanabban az évben a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó irányelvekkel és befektetési ajánlásokkal bővült az európai uniós soft law köre.

Újabb év, újabb mérőöldkő az Európai Bizottság részéről, amikor 2020-ban közzétette Fehér Könyvét a Mesterséges Intelligenciáról: „A kiválóság és a bizalom európai megközelítése” címmel.¹⁹ Ez a dokumentum két fő elemre épített: a „kiválóság ökoszisztémájából” (ecosystem of excellence) és a „bizalom ökoszisztémájából” (ecosystem of trust).

1. A „kiválóság ökoszisztémája” elképzelés egy cél, amit a résztvevő tagállamok az európai, nemzeti és regionális erőfeszítések összehangolásának útján érhetnek el akként, hogy a ma-

¹⁶ HU Govt: 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozat, <https://tinyurl.com/HUAIStrat>.

¹⁷ EU: Coordinated Plan on AI, <https://tinyurl.com/EUCoodPlanonAI>.

¹⁸ EU: Ethics guidelines for trustworthy AI, <https://tinyurl.com/EUEthicsGuid>.

¹⁹ EU: White Paper on AI Excellence and Trust, <https://tinyurl.com/EUWPonExcellence>.

gánszektor – akár kis- és középvállalkozási szinten is – és az állami szektor partnerségben működjön együtt a kutatás és az innováció területének teljes értéklánca mentén a mesterséges intelligencia alapú megoldások térnyerésének előmozdítása érdekében.

2. A „bizalom ökoszisztémája” elképzelés tartalmazta az EU megközelítését a mesterséges intelligencia szabályozási keretére vonatkozóan. Ennek keretében célként és egyben elvárásként is megfogalmazásra kerültek tartalmi elemek. Ide tartoztak:
 - a. az uniós szabályok betartásának biztosítása,
 - b. az alapvető jogok és a fogyasztók jogainak védelmének érvényesítése,
 - c. a magas kockázatú rendszerek egyértelmű definíciója a fentiek védelme érdekében (a négy szintű besorolás csak később jelent meg).
 - d. Politikai célként el kell érni, hogy a polgároknak bizalommal legyenek a mesterséges intelligencia alkalmazások használata irányában,
 - e. továbbá biztosítani kell a vállalatok és a nyilvánosság számára azt a stabil jogi környezetet, ami a mesterséges intelligencia használatával történő innovációhoz elengedhetetlen.

A fentiek alapján az Európai Bizottság 2021 elejére elkészített egy tervezetet, melyet az év tavaszán „A mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról szóló rendelet”-re irányuló hivatalos javaslatként mutatott be. Röviddel ezután – a javaslat alapján – hivatalosan is javasolták a mesterséges intelligenciáról szóló jogi normát. Ez a javaslat a 2020-as (a „bizalom ökoszisztémája” bekezdésben részletezett) kockázatalapú megközelítés finomítását tartalmazza, most már négy kockázati kategóriával: „minimális”, „korlátozott”, „magas” és „elfo-

gadhatalan”. A javaslatot sok kritika érte, aminek eredményeképpen fogalmi pontosítások is történtek, így került bele az „általános célú mesterséges intelligencia” kategória is annak érdekében, hogy a sok felhasználási célra alkalmas modellek (mint például a ChatGPT) a szabályozás hatálya alá essenek, mert az elsődleges megközelítés alapján nem illeszkedtek az alkalmazásalapú szabályozási keretrendszerbe. Más kockázati kategóriákkal ellentétben az általános célú mesterséges intelligencia modellek nem csak a felhasználásuk, hanem a képességeik alapján is szabályozhatók. A gyengébb általános célú mesterséges intelligencia modellekre átláthatósági követelmények vonatkoznak, míg a „rendszerszintű kockázatot” jelentőnek tekintett modellekre (nevezetesen az 1025 FLOPS²⁰-t meghaladó számítási képességekre kiképzettek) szintén alapos értékelési folyamaton kell átesni. A kritikák tárgya volt ez a konkrét technikai specifikáció, tekintettel arra, hogy egy ilyen gyorsan fejlődő technológia esetén egy ilyen jellegű megközelítés nem feltétlenül állja ki az idő próbáját. Végül az Európai Unió Mesterséges Intelligencia rendelkezését az Európai Parlament 2024. március 13-án fogadta el, 523 igen, 46 nem és 49 tartózkodás mellett. Az Európai Unió Tanácsa 2024. május 21-én hagyta jóvá és 2024. augusztus 1-jén lépett hatályba, 20 nappal azután, hogy az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2024. július 12-én közzétették. Hatályba lépése többlépcsős megközelítésben (megfelelési) feladatokat határoz egyes entitások számára.²¹ A kikényszeríthetőség csak egy felkészülési időszak után következik, aminek hossza az alkalmazás típusától függ. Ez hat hónaptól („unacceptable risk” kategória), másfél éven át („high-risk” rendszerek), egészen két évig terjedhet („low-risk” alkalmazások).

²⁰ TechTerms site: Floating Operating Points Per Second, <https://tinyurl.com/DefineFLOPS>.

²¹ Orrick Law Firm: Key Dates for Compliance, <https://tinyurl.com/EUAIActCMPLdates>.

A Mesterséges Intelligencia ugrásszerű fejlődése (lásd például kínai DeepSeek-R1) és az új amerikai kormányzat jelenleg nagyon rövid távon is erősen volatilis gazdaságpolitikája az Európai Unió vezetőit arra sarkallja, hogy a friss EU AI Act-ot felülvizsgálatnak vessék alá. Ennek célja egyes adminisztratív kötelezettségek görcső alá vétele az európai versenyképesség javítása, a szabályozó joganyag könnyebb áttekinthetősége és egyszerűbb alkalmazhatósága érdekében. A cikk lezárásnak időpontjában csak a szakértői szintű javaslatok ismertek.

A mesterséges intelligencia jogi rövid fejlődéstörténete az Amerikai Egyesült Államokban

A Reuters/Ipsos 2023-as közvélemény-kutatása szerint az amerikaiak 61%-a úgy gondolja, és 22%-a nem ért egyet azzal, hogy a mesterséges intelligencia kockázatot jelent az emberiség egészére nézve.²² A Fox News Polls egyik 2023-as, a regisztrált amerikai szavazók körében végzett közvélemény-kutatása szerint az amerikaiak 35%-a „nagyon fontosnak”, további 41% pedig „valamegyest fontosnak” tartotta, hogy a szövetségi kormány szabályozza a mesterséges intelligenciát. Ezzel szemben a megkérdezettek 13%-a a „nem túl fontos” és 8%-a az „egyáltalán nem fontos” választ jelölte meg álláspontjaként.²³ Ilyen környezet jellemezte tavaly a témában a közvéleményt az Amerikai Egyesült Államokban közel 10 éves szövetségi munka után, de ne rohanjunk ennyire előre, induljunk egy kissé korábbról és messzebből.

Általánosságban elmondható, hogy az Egyesült Államokban a mesterséges intelligencia szabályozása lassú, fokozatos és eddig szétföredezett volt. Ezzel párhuzamosan a szabályozók szeme

²² Reuters/Ipsos: Poll on AI threat, <https://tinyurl.com/Reuters-Ipsos>.

²³ Fox News: Poll on importance of AI, <https://tinyurl.com/FoxNewspollonAI>.

előtt lebegett az a cél is, hogy az új normákkal megőrizték az amerikaiak polgári és emberi jogait a mesterséges intelligencia bevezetésének szabályozása során, valamint, hogy az Egyesült Államok ezen új technológiában a nemzetközi együttműködés során fenntartsa a demokratikus értékeket, és egyben remélt vezető szerepét is.

Az Egyesült Államokban nincs még átfogó mesterséges intelligencia-szabályozás, de számos keretrendszer²⁴ és tanulmány, tervezet²⁵ létezik mind szövetségi, mind állami szinten is, valamint az Egyesült Államok elnöke több elnöki rendeletet is kiadott a témában.²⁶ Az országot jelenleg alapvetően az ágazati és decentralizált megközelítés jellemzi, ahol a különböző szövetségi ügynökségek és tagállami kormányzatok bizonyos mesterséges intelligencia alkalmazásokra és iparágakra vonatkozó előírásokat követnek. A szövetségi ügynökségek közül érdemes kiemelni kulcsfontosságuk miatt: a Szövetségi Kereskedelmi Bizottságot (Federal Trade Commission, FTC),²⁷ ami döntő szerepet játszik a fogyasztóvédelem megőrzésében és a mesterséges intelligencia alkalmazások tisztességtelen vagy megtévesztő gyakorlatainak megelőzésében. Az Élelmiszer- és Gyógyszerügyi Hatóság (Food and Drug Administration, FDA),²⁸ továbbá az Országos Közúti Közlekedésbiztonsági Hivatal (National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA),²⁹ valamint a Foglalkoztatási Esélyegyenlőségi Bizottság (Equal Employment Opportunity

²⁴ NIST: AI Risk Management Framework, <https://tinyurl.com/NISTRMF>

²⁵ Archives.gov: Blueprint for an AI Bill of Rights, <https://tinyurl.com/USAIBillofRights> és Guidance for Regulation of AI Applications, <https://tinyurl.com/77hyfu9e>.

²⁶ Federal Register: EO 13859 (2019), <https://tinyurl.com/USLeadershipAI> és EO 13960 (2020), <https://tinyurl.com/PromotingAI>.

²⁷ FTC: Federal Trade Commission, <https://www.ftc.gov/>.

²⁸ FDA: U.S. Food and Drug Administration, <https://www.fda.gov/>.

²⁹ National Highway Traffic Safety Administration, <https://www.nhtsa.gov/>.

Commission, EEOC)³⁰ szintén foglalkozik a mesterséges intelligencia szabályozási és alkalmazási kérdéseivel a saját területükön belül (arcfelismerés, autonóm vezetés, stb.).

Legelőször hivatalosan az Obama-kormányzat kezdett el 2016-ban foglalkozni a mesterséges intelligencia kockázataival és lehetséges szabályozási kérdéseivel. Ennek formája a National Science and Technology Council által a „Preparing For the Future of Artificial Intelligence”³¹ címen kiadott tanulmány volt, amely valószínűleg legelőször fogalmazta meg hivatalosan, hogy a mesterséges intelligencia felhasználásának és , szabályozásának kockázatalapúnak kell lennie. Ezzel párhuzamosan, de átfogó, áttekintő és szabályozást kezdeményező, az „állami irányítás egyéb eszközei” körébe tartozó dokumentumnak valószínűleg a 2016-os „National AI R&D Strategic Plan”-t tekinthetjük, amely 2019-ben, majd 2023-ban is frissítésre került.³²

Donald Trump elnöksége alatt – 2019 februárjában – megszületett a 13859-es elnöki rendelet (Executive Order), amely létrehozta az amerikai mesterséges intelligencia kezdeményezést. Ez öt kulcsfontosságú erőfeszítést jelölt meg, amelyek a 2020-as National AI Initiative Act részeként törvénybe foglaltak. Donald Trump elnök 2020 decemberében aláírta a „megbízható mesterséges intelligencia használatának elősegítése a szövetségi kormányban” című 13960-as számú elnöki rendeletet.³³ Ez iránymutató jelleggel meghatározta a mesterséges intelligencia szövetségi kormányon belüli használatának alapelveit, és közös ügynökségi útmutatáson keresztül folyamatot dolgozott ki az elvek végrehajtására.

³⁰ U.S. Equal Employment Opportunity Commission, <https://www.eeoc.gov/>

³¹ Archives.gov: Preparing for the Future of AI, <https://tinyurl.com/Prep4FutureAI>.

³² NITRD.gov: National AI R&D Strategic Plan, <https://tinyurl.com/NatAIRnDStratPlan>.

³³ Executive Order 13960: <https://tinyurl.com/PromTrustworthyAI>.

Joe Biden elnök 2023 októberében aláírta a mesterséges intelligencia biztonságos és megbízható fejlesztéséről és használatáról szóló, 14110-es számú elnöki rendeletet.³⁴ Ez kimondja, hogy: „A mesterséges intelligencia jó hasznosításához és szám-talan előnyének felismeréséhez a jelentős kockázatok mérséklése szükséges. Ez a törekvés az egész társadalomra kiterjedő erőfeszítést igényel, amely magában foglalja a kormányt, a magánszektor, a tudományos szférát és a civil társadalmat.” Ez az elnöki rendelet arra törekszik, hogy kötelezettségeket rójon a vállalatokra a mesterséges intelligencia rendszerek tesztelésére, nyomon követésére és ezekről beszámoljanak. Ezek a követelmények nagy valószínűséggel a szövetségi és tagállami szinten megjelenő új jogi normákban és előírásokban, sztenderdekben is megjelennek majd.

Szövetségi szinten a 2023-ban beterjesztett közel 200, a mesterséges intelligenciát szabályozni célzó jogi normajavaslatból körülbelül csak egy tucat ment át a törvényhozási procedúrán, de 2024-ben már több mint 400 új tervezetet vitattak meg. Ezek többsége csak a mesterséges intelligencia fejlesztésének, illetve felhasználásának csak egy-egy kisebb szeletét próbálja rendezni. Az elfogadott mesterséges intelligencia szabályozások esetenként önálló törvényben,³⁵ de máskor csak egy-egy törvény részeként jelenik meg vagy a kötelező erőt el nem érő normákban jelenik meg.³⁶ Ezek többsége a „mélyhamisítások” (deep fake) megelőzése, illetve a megakadályozása témái körül

³⁴ Executive Order 14110: <https://tinyurl.com/SafeSecureAIDev>.

³⁵ US Congress: National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020, <https://tinyurl.com/HR6216>; AI in Government Act, <https://tinyurl.com/BillHR2575>; Advancing American AI Act, <https://tinyurl.com/BillS1353>; AI Training Act, <https://tinyurl.com/BillS2552>.

³⁶ Archives.gov: Blueprint for an AI Bill of Rights, <https://tinyurl.com/USAIBillofRights>; National Institute of Standards and Technology: AI Risk Management Framework, <https://tinyurl.com/3wry75v3>.

csoportosulnak. Meglepő lehet, hogy a deep fake elleni szabályozásoknak egy előadó-influencer (Taylor Swift) személyét negatívan érintő, a közösségi médiában globálisan és gyorsan terjedő videó is gyorsította. Másik meglepő körülményként említhető a „mélyhamisított” videók visszafogott alkalmazása a politika és háborúk területén. Eddig nem vagy csak szándékosan nagyon gyenge „mélyhamisított” videók jelentek meg, például az Ukrajnában zajló orosz invázió elmúlt három évében, valamint a tavalyi amerikai elnökválasztási kampány során.

Az Egyesült Államok mesterséges intelligencia szabályozásában az élenjáró államok között találhatjuk Kalifornia, New York és Florida gyakorlatát, amelyek – bár különböző szempontból – olyan útmutató jellegű, jelentős jogszabályokat hoztak meg és vezettek be a saját illetékességi területükön, amely példaként szolgálhatnak más tagállamok számára is. Van tagállam, ahol a hangsúlyt az autonóm járművekre és a mesterséges intelligencia szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzésekre helyezték (Kalifornia), és van, ahol a mesterséges intelligencia átláthatóságára összpontosítottak (Florida) a legkülönbözőbb felhasználási területeken (közösségi média, oktatás, autonóm járművek). Máshol (Vermont, Colorado, Rhode Island, Illinois, Connecticut, Kalifornia, Virginia) a törvényjavaslatok célja az átláthatóság növelése és az elszámoltathatóság iránti igény kielégítése egyes iparágakban, ahol különösen közvetlenül, erősen és azonnali hatással bírnak a mesterséges intelligencia alkalmazásának eredményei (például munka- és iskolai felvételi eljárások, bérlakás programok).

A fentiekkel ellentétben az élet legtöbb területén még csak szakmai ajánlások vannak (például az Értékpapír- és Tőzsd felügyelet (U.S. Securities and Exchange Commission) által javasolt szabályok a bróker-kereskedők és befektetési tanácsadók mesterséges intelligencia használatának összeférhetetlenségére vonatkozóan).

Ezen széttöredezett és hiányos szabályozási környezetet kívánja egységesen áttekinteni és hosszú távú, az élet, és az ország működtetésének legtöbb területére kiterjedő megoldást nyújtani (de gyakorlatban inkább megoldást kezdeményezni) a 2023. október 30-án, a „Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence” címmel 14110-es sorszámon kiadott elnöki rendelet (Executive Order).

Ez több célt határoz meg, de ezek közül a következőket szeretném kiemelni, amelyek egyben politikai, értékrendi üzenetet is tartalmaznak:

- Új sztenderdek létrehozása a mesterséges intelligencia biztonságos fejlesztése és használata érdekében. Ennek keretében a legnagyobb mesterséges intelligencia fejlesztők osszák meg a tesztjeik eredményeit és más kritikusnak ítélt információkat az amerikai kormányzattal.
- Felelős és egyre nagyobb mértékű mesterséges intelligencia használat a kormányzati munka során.
- A kormányzati ügynökségeknek is dolgozniuk kell új sztenderdekben, eszközökön és teszt eljárásrendeken a megbízható működés érdekében, annak megelőzésére, hogy a mesterséges intelligenciát ne lehessen veszélyes biológiai ágensek kifejlesztésére, és az állampolgárok megfélemlítésére kiaknázni.
- A kormányzati adminisztráció dolgozzon ki egy olyan fejlett kiberbiztonsági programot, amely mesterséges intelligencia közreműködésével segít a sérülékenységek kijavításában az állam működése szempontjából kritikus szoftverekben.
- A mesterséges intelligenciának a munkaerőpiacra gyakorolt hatásának feltérképezése és a potenciális negatív hatások mitigációjának kidolgozása a munkások védelme érdekében.
- A magasan képzett hivatalos és illegális bevándorlók szaktudásának felhasználási lehetőségeinek vizsgálata, feltételeinek megteremtése.

A 14110-es sorszámon kiadott elnöki rendelet részletesebb elemzését a későbbi, összehasonlító jellegű fejezetekben végzem el.

A Biden-kormányzat egyik utolsó intézkedéseként 2025. január 14-én kiadta az 14141. számú elnöki rendeletet (Executive Order, EO) „Az Egyesült Államok vezető szerepének előmozdítása az AI-infrastruktúrában” címmel.³⁷ Ez, a cikk lezárásakor még hatályos norma követelményeket és határidőket határozott meg a „frontier AI infrastruktúra” kiépítésére és működtetésére vonatkozóan. Az EO 14141 konkrétan arra utasította a Védelmi Minisztériumot („DOD”) és az Energiaügyi Minisztériumot („DOE”), hogy legfeljebb két éven belül béreljenek szövetségi földterületeket MI-adatközpontok és tiszta energia létesítmények építésére és üzemeltetésére. Ezen felül meghatározta a magánszektorbeli pályázók kérelmezési és bérbeadási eljárásait, továbbá utasította a szövetségi ügynökségeket, hogy intézkedjenek az infrastruktúra ésszerűsítése figyelemmel arra, hogy az Egyesült Államok elavult villamosenergia-hálózatát az MI növekvő energiaigényének kielégítésére képessé kell tenni.

A történeti áttekintésből nem hagyhatók ki a második Trump-adminisztráció döntései sem, mert ezen a területen is látványos (de még nem meghatározó) intézkedésekkel kezdte ciklusának első hónapjait. Donald J. Trump elnök 2025. január 20-án kiadta az 14148.³⁸ számú elnöki rendeletet a „Káros elnöki rendeletek és intézkedések visszavonásának kezdete”, amely a Biden-adminisztráció több tíz elnöki intézkedését vonta vissza, közöttük a 14110-es számú Executive Order-t is, ami az „MI biztonságos, biztonságos és megbízható fejlesztéséről és használatáról” szólt („AI EO 2023”). Ezzel a lépéssel nagyfokú bizonytalanság alakult ki azon több mint száz szövetségi ügynökségi intézkedéssel kapcsolatban, amelyeket a kötelezettek az AI EO 2023 szerint már végrehajtottak.

³⁷ Executive Order 14141: <https://tinyurl.com/AdvUSinAIinfra>.

³⁸ Executive Order 14148: <https://tinyurl.com/EOrevocations>.

Három nappal később, Trump elnök kiadta az 14179.³⁹ számú végrehajtási rendeletét „Az amerikai vezető szerep akadályainak eltávolítása a mesterséges intelligencia területén” („AI EO 2025”) címmel. Ez meghatározza az USA azon MI politikáját, amely szerint „fenn kell tartani és meg kell erősíteni Amerika globális mesterséges intelligencia dominanciáját az emberiség felvirágzása, a gazdasági versenyképesség és a nemzetbiztonság előmozdítása érdekében”. Ez az elnöki rendelet sok konkrétumot nem tartalmazott azon túl, hogy arra utasította Trump elnök Tudományos és Technológiai, és a Fehér Ház MI és kriptó tanácsadóját, valamint a nemzetbiztonsági tanácsadót, hogy „dolgozzák ki és terjesszék be az elnöknek” 6 hónapon belül az AI EO 2025-as cselekvési tervet, valamint haladéktalanul kerüljön felülvizsgálatra a AI EO 2023 alapján már végrehajtott szövetségi intézményi programok. Végül, az AI EO 2025 utasította a Gazdálkodási és Költségvetési Hivatal (Office of Management and Budget, OMB), hogy a 2025. évi AI EO-tól számított 60 napon belül vizsgálja felül a Biden-adminisztráció 2024. márciusi és októberi, MI témakörben kiadott OMB-memorandumait, hogy azok szükség szerint módosításra kerüljenek a 2025. évi AI EO-val történő összhang megteremtése érdekében. Említést érdemel a 14177.⁴⁰ számú elnöki rendelet is, amely életre hívta a 24 tagú „Tudományos és Technológiai Tanácsadók Elnöki Tanácsa” elnevezésű grémiumot.

A mesterséges intelligencia jogi rövid fejlődéstörténete a Kínai Népköztársaságban

A Kínai Népköztársaság az elsők között kezdett el foglalkozni a mesterséges intelligencia jogi szabályozásával, de ennek ellenére

³⁹ Executive Order 14179: <https://tinyurl.com/RemovingBarriersinAI>.

⁴⁰ Executive Order 14770: <https://tinyurl.com/PresTechAdvisors>.

a mai napig nincs átfogó szabályozása, aminek tervezett, szándékos okai vannak, de ne rohanjunk ennyire előre... Az országot jelenleg alapvetően az államvezérelt és fejlesztés orientált megközelítés jellemzi, ahol a mesterséges intelligencia jogi szabályozása Janus arcú több szempontból is. Egyrészt Kína proaktív és államvezérelt megközelítést alkalmaz a mesterséges intelligencia szabályozásában, amelynek célja a mesterséges intelligencia fejlődésének előmozdítása a társadalmi stabilitás és ellenőrzés megőrzése mellett. Másrészt a kínai szabályozás fejlődése magán viseli a kínai állam berendezkedésének sajátos korlenyomatát: folyamatos törekvés technológiai és gazdasági vezető szerep elérésére, akár a magánszektor támogatásának, önálló kezdeményezések támogatása árán is, amíg a szocialista értékekre és célkitűzésekre nincs (akárcsak potenciális) negatív hatással. A nap végén a lényeg változatlan: az állampárt hatalmának megtartása, aminek a mesterséges intelligencia szabályozása csak egy újabb eszköze.

A 2010-es évek végén az adatokkal és a kiberbiztonsággal kapcsolatos egyéb figyelemre méltó szakpolitikai fejlemények mellett Kína kiberhatalmi törekvéseinek támogatására megjelent az átfogó mesterséges intelligencia szabályozás felé vezető politikai és gazdasági elhatározás. Ennek kulcsa a kínai kormány azon szándéka volt, hogy saját szabályokat állítson fel a kiberterre vonatkozóan, és a digitális technológiák erejét kihasználja gazdasági és társadalmi céljainak elérése érdekében használja fel, miközben ezekkel párhuzamosan megpróbálja kezelni és mérsékelni az ismert kockázatokat.

A Kínai Népköztársaságban a mesterséges intelligencia (és megelőző technológiái) jelentős figyelmet kapott, és sok technológiai vállalat bejelentette, hogy saját termékeit és szolgáltatásait a mesterséges intelligenciával értéknövelt tartalommal kínálja a végfelhasználó fogyasztóknak és a vállalkozások részére. Az új termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatban több jogi kérdés

és aggály is felmerült. Ezek közül a legismertebb egy 2019-es arccserélő alkalmazás volt, ami előzetes beleegyezés vagy akár-csak értesítés nélkül összegyűjtötte a felhasználók arcmásait az eszközeik arcfelismerő funkciójának felhasználásával annak érdekében, hogy beleegyezésük nélkül hozzanak létre emberi képeket, és azokat szolgáltatásként elérhetővé tegyék. Ezen adatvédelmi incidensnek hírességeken túl sok átlagfelhasználó is áldozatul esett, amely nyilvános botrányt váltott ki, és széles körű vitát váltottak ki a kínai társadalomban⁴¹ arról, hogy ezek a technológiák destabilizálhatják a politikai rendet vagy dezinformációt terjeszthetnek.

Ezen túl még szélesebb tömegeket ért el egy, a hétköznapiakat is negatívan befolyásoló jelenség, ami egyre több nyilvános panaszt generált: az algoritmusokon alapuló árdiszkrimináció („big data killing” néven ismert), ami az átlag fogyasztók számára tisztességtelennek érződő online árakra vonatkozott.⁴²

Ezekre és hasonló kérdésekre a jogi szabályozók adtak választ, amelyek 2016 óta fokozatosan komplex jogi keretet vezettek be a kiberbiztonság és az adatvédelem területén. A nemzetközi trendeket követve, a figyelem a kínai belső piacon lévő mesterséges intelligencia termékek sokfélesége által felvetett új problémákra terelődött, mert a problémák sokirányú hatása (gazdasági, demográfiai, technológiai, stb.) negatív össztársadalmi folyamatokat indíthatott volna el. A „száraz” jogi szabályozáson túl a kínai Tudományos és Technológiai Minisztérium 2021-ben erkölcsi megfontolásokat tartalmazó útmutató is kiadott.⁴³

⁴¹ CNBC.com: Chinese face-swapping app taking the danger of ‚deepfake’ to the masses, <https://tinyurl.com/ChinaFaceSwapapp>.

⁴² Pandaily.com: China to Introduce New Laws to Regulate „Big Data Killing”, <https://tinyurl.com/ChinaPandaily>.

⁴³ Georgetown University: Ethical Norms for New Generation Artificial Intelligence, <https://tinyurl.com/ChinaAIEthicalNorms>.

A kínai kormányzat magatartása eleinte kiváró, támogató volt, helyenként prudenciális elemeket is megjelenítve annak érdekében, hogy biztosítékokat helyezzen el a technológia köré a társadalmi és gazdasági károk megelőzésére. A kezdetektől fogva a horizontális szabályozási megközelítés nem volt eszköze az érintett állami szerveknek, hanem inkább célzottan, és gyakran inkább vertikálisan határoztak meg bizonyos mesterséges intelligencia technológiákra vonatkozó szabályokat, nem pedig az egész iparágra, hogy ne fojtsák el az innovációt. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy eleinte a Kínai Kibertér Adminisztráció (Cyberspace Administration of China, CAC) által kiadott speciális, magas szintű kiberbiztonsági és adatvédelmi követelmények rendelkezésein kívül a legtöbb szabályozó dokumentum nem volt kötelező.

A kínai kormány prioritásként kezeli a mesterséges intelligencia irányítását („we must....grasp the direction”), és folyamatosan használja ezt a kifejezést számos tervezési dokumentumában és rendeletében, amelyek egészen a 2030-ig tartó időszakot ölelik fel.⁴⁴ 2017 óta a jogi szabályozás során a fejlődés három, jól elkülöníthető, különálló szakasza került előtérbe, amelyek mindegyike az aktuális érdekek és az azonosított probléma megközelítésének eltérő egyensúlyát képviseli. Kína 2017 és 2020 között az ipar önszabályozását helyezte előtérbe, a kulcsfontosságú tervezési dokumentumokkal pedig azt hirdették, hogy az iparnak be kell ruháznia a technológiába és meg kell ragadnia a piaci lehetőségeket. Ezt követően, a kínai kiberbiztonsági rendszer megszilárdulásával a döntéshozók a kínai nemzeti szabványok kibocsátására tértek át, annak érdekében, hogy ezzel is kiszámíthatóbbá tegyék a fejlesztéseket és ösztönözzék az iparág részvételét, valamint megalapozzák a jövőbeli szabályokat. Végül,

⁴⁴ Stanford University: New Generation Artificial Intelligence Development Plan, <https://tinyurl.com/ChinaNewGenerationAI>.

2022-től kezdődően a kínai szabályozó hatóságok (a Cyberspace Administration of China vezetésével) konkrét szabályokat hirdettek meg, amelyek meghatározott iparágakat és technológiákat céloztak meg.

A mesterséges intelligencia szabályozásának három szakasza

I. Stratégiai tervezés és a nemzetközi környezet megfigyelése (2017–2020)

A Kínai Népköztársaság kezdetben „kivárás” megközelítését alkalmazta a mesterséges intelligencia szabályozásával kapcsolatban, és inkább a stratégiai lehetőségek feltérképezése, megragadása és egy globálisan versenyképes iparág hosszú távú fejlesztési alapjai megteremtési lehetőségének szemüvegén keresztül vizsgálta az új technológiát. A döntéshozók és a technológiai felsővezetők tanulmányozták a technológiával kapcsolatos nemzetközi (biztonsági) kockázatokat, és a fókusz egy olyan alap, környezet létrehozására helyezték, ahol a kínai mesterséges intelligencia ipar szigorú szabályozási korlátok nélkül fejlődhet. Ennek keretében elsődlegesen nem kötelező érvényű ajánlásokra és útmutatásokra alapoztak. Az elméleti háttér a jövőbeli szabályozás alapjainak stratégiai szintű meghatározása jelentette 2017-ben:

- Az Államtanács kiadta a „2017. évi Következő generációs mesterséges intelligencia-fejlesztési terv”-et, amely a jövőbeli mesterséges intelligencia politika felülvizsgálatát kezdeményezi, és megfogalmazza azokat a kiemelt szempontokat, amelyeket az érintett kínai tisztviselőknek figyelembe kell venniük a feladataik ellátása során.

- Az adatbányászatban rejlő lehetőségek kiaknázására kiadásra került a a Big Data fejlesztésének vázlata,⁴⁵ és a Kínai Információs és Kommunikációs Technológiai Akadémia által kiadott fehér könyv a Big Data-ról (2019)⁴⁶ Ezek a politikák a kormányzat legmagasabb szintjein is megerősítést kaptak a 2017. októberi 19. Nemzeti Kongresszus jelentésben,⁴⁷ amely kiemelt témakörként kezelte „az internet, a big data, a mesterséges intelligencia és a gazdaság mély integrációja”-nak elősegítését.

A politikák végrehajtásának támogatása érdekében a kínai Kormány két intézményt hozott létre: a Mesterséges Intelligencia Stratégiai Tanácsadó Bizottságot és a Mesterséges Intelligencia Tervezési és Promóciós Hivatalt.

Ebben az időszakban a kínai szabályozó testületek nem adtak ki olyan kötelező szabályokat, amely szabályozási tárgya kifejezetten a mesterséges intelligencia technológiák fejlesztése, üzemeltetése vagy technológiai transzferére vonatkoztak volna. A kötelezően betartandó szabályozás hiánya miatt több szervezet, főleg internetes tartalomszolgáltató cégek saját, belső mesterséges intelligencia menedzsment rendszert hoztak létre. Ennek során együttműködtek más kereskedelmi testületekkel is, hogy önszabályozó kereteket dolgozzanak ki, és támogassák az iparág irányadó elveit. Ennek gyakorlati eredménye – és egyben a következő időszak alapja – volt a Shenzhen AI Industry Association által 2019-ben elindított új generációs mesterséges intelligencia

⁴⁵ China Daily.com: China issues guidelines on big data promotion, <https://tinyurl.com/ChinaGuidelinesBigData>.

⁴⁶ China Academy of Information and Communications Technology: <https://shorturl.at/isoRi>.

⁴⁷ 19th National Congress of the Communist Party of China, <https://shorturl.at/Z0Vce>.

iparági önszabályozási egyezmény,⁴⁸ és az AI Industry Alliance által kiadott „AI Industry Self-Regulation Convention”.

II. Önkéntes szabványok és az állami szabályozási felügyelet kezdete (2020–2022)

A nemzetközi környezet több éven keresztül tartó megfigyeléseinek tapasztalatai alapján és a belföldi felügyelet nélküli fejlesztés évei után a kínai hatóságok megkezdtek az algoritmi-kus technológiákra és a gépi tanulási alkalmazásokra kiterjedő iparági szabványok megfogalmazását. A kínai kormány az állami szervezetek szerepét a technológiák fölé helyezték nemzeti szabványok kibocsátásával. Ezek az iparág legjobb gyakorlatát tükrözték, és továbbra sem voltak kötelezők, de a mesterséges intelligencia szabályozásának új szakaszát vezették be azáltal, hogy az állami szervezetek dominánsan megjelentek a szabályozási térben. Ebben a szakaszban megnövekedett a kínai kormányzat közvetlen részvétele a mesterséges intelligencia szabályozásában, de a kevés szabályozási kötelezettség miatt a Kínai Népköztársaságban továbbra is hiányzott az átfogó jogi megközelítés, a jogi keretrendszer, illetve architektúra, amelyen keresztül az állami szervek közvetlen vagy akár közvetett módon felügyeletet vagy irányítást és végrehajtást határozhattak volna meg a mesterséges intelligencia területén.

Az érintett központi közigazgatási szervek (beleértve a Cyberspace Administration of China-t és az Ipari és Informatikai Minisztériumot is) 2020 augusztusában közösen kiadták a 2020. évi nemzeti újgenerációs mesterséges intelligencia-szabványrendszer kiépítésére vonatkozó útmutatót.⁴⁹ Ez a mesterséges

⁴⁸ Első AI iparági önszabályozó kezdeményezés: <https://shorturl.at/wRigv>.

⁴⁹ CAC.gov.cn: Guidance on New Gen MI standardization, <https://shorturl.at/DAFxf>.

intelligencia szabványrendszer nyolc strukturális szempontját határozza meg, amely alapvetően egy útmutató műszaki szabványok kialakítására, ezért nem foglalkozom vele bővebben. Érdekessége, hogy szektortól függetlenül, horizontálisan fogalmazott meg szabványokat ipari szabályozások alapvető összetevőire, például szoftver- és hardverplatformokra, foglalkozott továbbá a mesterséges intelligencia biztonságával és etikájával is. Ez a dokumentum azzal céllal készült, hogy felkészítse az alacsonyabb szintű technikai tanácsadó bizottságokat, hogy azok első kézből szerezzenek ismereteket a mesterséges intelligencia technológiák működéséről, és alulról építve kezdeményezzenek, illetve adjanak ki ágazatspecifikus szabványokat.

Gyakorlatban a kínai műszaki szabványosítás gyakran kísérleti jellegű szabályozási megközelítést tükrözött, ahol tisztviselők közvetlenül együttműködtek az ipari és tudományos szakértőkkel, hogy útmutatást készítsenek a szabályok jövőbeli végrehajtásához. Ezen iránymutatásokat követve a Nemzeti Információbiztonsági Szabványügyi Bizottság (TC260)⁵⁰ (amely a digitális technológiák vezető kínai szabványügyi testülete) számos nemzeti szabványt dolgozott ki a gépi tanulásról és az algoritmus etikáról. Ezenkívül egy különálló szabványügyi testület, a Nemzeti Informatikai Szabványügyi Műszaki Bizottság (TC28)⁵¹ kidolgozta a mesterséges intelligenciával kapcsolatos saját szabványait, beleértve a gyakorlati kódexet (GB/T 42755-2023) a gépi tanulási modellekben a bemeneti adatok címkézésére és megjegyzéseire.

⁵⁰ Kínai Nemzeti Információbiztonsági Szabványügyi Bizottság: <https://www.tc260.org.cn/>.

⁵¹ Kínai Nemzeti Informatikai Szabványügyi Műszaki Bizottság: <https://shorturl.at/f3f6R>.

*III. A mesterséges intelligencia technológiák közvetlen felügyelete
(2022 – napjainkig)*

Mielőtt ebben az időszakaszban a Cyberspace Administration of China kihirdetett több technológia specifikus, kötelező előírást, amelyek drasztikusan megváltoztatták a mesterséges intelligencia felügyeletét és irányítását a Kínai Népköztársaságban, a közvetlen szabályozási felügyelet hiánya részben azaz volt magyarázható, hogy a jogalkotók akkoriban prioritást biztosítottak az országuk általuk kulcsfontosságúnak tartott adatvédelmi törvényeik véglegesítésének, illetve frissítésüknek. Ezek közé tartozott a 2021. évi személyes adatok védelméről szóló törvény⁵² és a 2021. évi adatbiztonsági törvénnyel⁵³ módosított 2016. évi kiberbiztonsági törvény.⁵⁴ Ezen horizontális szabályozású törvények véglegesítésével a kínai döntéshozók megkezdhették a mesterséges intelligencia specifikus jogi szabályozók technológia, illetve ágazat-specifikus előkészítését, majd kibocsátásukat.

A Cyberspace Administration of China – a korábban említett szabványügyi bizottságok (TC260 és TC28) jogi kötőerővel nem bíró szabványaival ellentétben – az elmúlt három évben olyan technológia specifikus, kötelező előírásokat alkotott és hirdetett ki, amelyek nagymértékben megváltoztatták a mesterséges intelligencia felügyeletét és irányítását a Kínai Népköztársaságban. Ezek közül érdemes kiemelni a három legfontosabbat, ame-

⁵² Personal Information Protection Law (PIPL): <https://tinyurl.com/China-PIPL>.

⁵³ Data Security Law (DSL), <https://tinyurl.com/ChinaDSL>.

⁵⁴ Chinese Cybersecurity Law (CSL), <https://tinyurl.com/ChinaCSL>.

lyek az algoritmusokkal,⁵⁵ mélyszintézis-kezeléssel⁵⁶ és a generatív mesterséges intelligenciával⁵⁷ foglalkozik. Említést érdemel még az inkubátor jellegű, technológiai fókuszú jogi szabályozás modellje is. Az olyan gazdasági, társadalmi, technológiai és jogi kísérleti városok, mint Sencsen és Sanghaj, vezető szerepet játszanak a mesterséges intelligencia fejlesztését elősegítő (helyi) szabályozások kiadásában, valamint helyi szintű adminisztratív kísérletek létrehozásában annak érdekében, hogy odavonzzák a mesterséges intelligencia befektetéseket, és ezzel a központi politikai és gazdasági kormányzat politikai figyelmét – és reményeik szerint – jóváhagyását. Mindkét városban 2022-ben hatályba léptettek olyan rendeleteket,⁵⁸ amelyek mesterséges intelligencia etikai bizottságok létrehozását és fenntartását írják elő a mesterséges intelligencia fejlesztésének felügyeletére, auditok és értékelések lefolytatására, valamint az ipari parkok támogatására.

Ezek az előzmények vezettek végül ahhoz a helyzethez, hogy – a további szabályozás szükségességét felismerve – a kínai döntéshozók az Államtanács 2023-as jogalkotási munkatervében meghatározták, hogy a következő években általános mesterséges intelligencia törvényt kell megalkotni. Ennek folyamánként jelent meg az Államtanács 2024-es jogalkotási naptárában a Mesterséges Intelligencia törvény, amelynek tervezetét már be is nyújtották véleményezésre az Országos Népi Kongresszus Ál-

⁵⁵ GOV.cn: China to implement new regulation on algorithm recommendation services, <https://shorturl.at/KXRjc>.

⁵⁶ CAC.GOV.cn: 国家互联网信息办公室等三部门发布《互联网信息服务深度合成管理规定》, <https://shorturl.at/pR4e7>.

⁵⁷ Bird&Bird: China's New Gen AI Measures, <https://tinyurl.com/ChinaNewGenAImeasures>.

⁵⁸ GOV.cn: Sanghaji rendeletek az AI-ipar fejlesztésének előmozdításáról 2022, <https://tinyurl.com/SanghaiAI>, Shenzhen különleges gazdasági övezeti rendelet a mesterségesintelligencia-ipar népszerűsítéséről 2022, <https://tinyurl.com/ShenzenAI>.

landó Bizottsága („Standing Committee of the National People’s Congress”) részére. A törvénytervezet jelenleg még nem elérhető a nyilvánosság számára. A jogalkotói folyamatot támogatandó, különböző kínai jogintézetek és egyetemek közösen kidolgozták és publikálták a „mesterséges intelligencia modelltörvény 2.0”-t.⁵⁹ Azon túl, hogy ez már nem csak a generatív mesterséges intelligenciával, hanem általánosságban a mesterséges intelligenciával foglalkozik, egy másik vívmánya, hogy a javaslat életre hívna egy mesterséges intelligencia licenkezelő rendszert is. Ennek célja elkerülni a vállalatok számára jelentkező túlzott megfelelési terheket, amelyek negatívan befolyásolnák a mesterséges intelligencia ipar üzleti elvárásait és folyamatait. A licenkezelő rendszer érdekessége lenne egy (negatív) lista, amin kívül működő cégek számára lehetőség nyílna részleges vagy teljes mentesülés a mesterséges intelligencia-tevékenységek regisztrációs rendszerétől.

Jelen cikk lezárásakor a mesterséges intelligenciát átfogóan szabályozó kínai jogi normaszöveg tervezete még nem ismert. Ennek hiányától függetlenül a technológiai alapú megközelítés általános regulációja folytatódott: 2025. március 14-én a Kínai Kibertér Adminisztráció közzétette a mesterséges intelligencia által generált tartalom címkézésére vonatkozó végleges intézkedéseket⁶⁰ és azt a kötelező nemzeti szabványt, amely a mesterséges intelligencia által generált tartalom címkézés módszertanáról⁶¹ szól. Ezek a szabályok 2025. szeptember 1-től lépnek hatályba és explicit, valamint implicit címkézési kötelezettsége-

⁵⁹ Society of Network and Information Law: Expert Suggestion Draft, <https://tinyurl.com/ChinaAImodel2>.

⁶⁰ GOV.cn: Notice on the Issuance of the Measures for Artificial Intelligence Generation and Synthetic Content Identification, <https://tinyurl.com/ChinaContentIdentification>.

⁶¹ Network Security Technology Artificial Intelligence Generate Synthetic Content Identification Method, <https://tinyurl.com/ChinaNatStandardGB45438-2025>.

ket írnak elő azon „internetes információs szolgáltatók” („internet information service providers”) és „online tartalomterjesztési szolgáltatók” („providers of online content distribution services”) számára, amelyek mesterséges intelligencia által generált tartalmat hoznak létre.

Ezek a szabályok két elsődleges címketípust vezetnek be: az explicit címkéket, amelyek olyan látható jelzők (például szöveg, hang vagy grafika) lesznek, amelyek egyértelműen tájékoztatják a felhasználókat, ha a tartalom mesterséges intelligencia által generált. Az érintett szolgáltatók kötelesek elhelyezni ezeket a címkéket az MI által generált olyan tartalmakon, amelyek félrevezethetők vagy megzavarhatják a nyilvánosságot (ne felejtjük el, hogy a kínai állampárt az MI-re egyfajta hatalomtechnikai eszközként is tekint). A második, az implicit címkék: ezek AI által generált tartalomba ágyazott metaadatok lesznek, amelyek olyan lényeges részleteket tartalmaznak, mint a szolgáltató neve és egy tartalomazonosító. A címkézési szabályok azt is megkövetelik majd, hogy az online tartalomterjesztési szolgáltatók (például a közösségi média platformok) olyan mechanizmusokat vezessenek be, amelyek észlelik és megerősítik a mesterséges intelligencia tartalomcímkézését, biztosítva a nyomon követhetőséget. A mechanizmusnak képesnek kell lennie arra, hogy a mesterséges intelligencia által generált tartalmat három csoportba sorolja – megerősített, lehetséges vagy feltételezett AI által generált tartalom. A mesterséges intelligencia által generált tartalom e három csoportja esetében a platformoknak metaadatokat is be kell ágyazniuk, amelyek jelzik a tartalom jellegét (azaz megerősített, lehetséges vagy feltételezett mesterséges intelligencia által generált tartalom), a platform nevét vagy a tartalomazonosítót.

Koncepcionális megközelítési különbségek az EU, az USA és Kína mesterséges intelligencia szabályozásában

Ha a különbségeket egyetlen mondattal kellene leírni, akkor – a szabályozási filozófiából kiindulva – valószínűleg a következőben lett a legjobban megfogalmazva: „az Egyesült Államok piacvezérelt megközelítést, Kína az állam által vezérelt megközelítést, az EU pedig a jogok által vezérelt megközelítést követi”.⁶²

Gyakorlatilag ez nem más mint a fenti nemzetközi jogalanyok által fundamentálisnak tartott saját értékeinek az élet egy újabb területén történő lecsapódása.

A jobb megértés érdekében első lépésként a mesterséges intelligencia definíciójával kell kezdenem:

- Európai Unió: olyan gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet.⁶³
- Amerikai Egyesült Államok: olyan gépi rendszer, amely az ember által meghatározott célok adott halmazához képes előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket tenni, amelyek befolyásolják a valós vagy virtuális környezetet. A mesterséges intelligencia rendszerek gépi és emberi alapú bemeneteket használnak a következőkre: (a) valós és virtuális kör-

⁶² Foreignaffairs.com: The Race to Regulate AI, <https://tinyurl.com/Race-2RegulateAI>.

⁶³ Európai Parlament és Tanács 2024/1689 rendelete, Első fejezet, harmadik cikk.

nyezetek észlelése, (b) az ilyen észlelések modellekké történő absztrahálása automatizált elemzéssel; és (c) modellkövetkeztetést használ az információ vagy cselekvés lehetőségeinek megfogalmazására.⁶⁴

- Kína: olyan szolgáltatások, amelyek szöveget, képeket, hangot, videót és egyéb tartalmat generálnak.⁶⁵ (jelenleg hivatalosan csak a generatív mesterséges intelligenciát definiálták kötelezően alkalmazandó állami jogi normában)

A fentiekből egyértelműen látszik, hogy az európai szabályozás nagyobb mozgásteret ad a fejlesztőknek és így a felhasználóknak is. Az amerikai definíció a célmeghatározást leszűkíti kizárólag emberi alapúra, ami például az egymásra épülő rendszerek esetében a fejlesztői mozgásteret korlátozza. A kínai szabályozás fejletlensége miatt jelenleg nem alkalmas olyan komplex kérdések kezelésére mint a másik kettő.

Az Egyesült Államok hagyományosan és általában a lehető legkisebb szabályozás elvét követi, legtöbbször a jog területén is utánkövető magatartással. Legtöbbször a piaci elveket hagyja érvényesülni, és csak akkor lép be bármilyen élet- és jogviszonyba, ha az valamilyen alapvető értéket veszélyeztet vagy szövetségi szintű szabályozás szükséges a téma hordereje miatt (lásd például egészségügy, terhessegmegszakítás, stb.)

A vizsgált entitások szabályozó intézményi keretei is különböznek. Az Egyesült Államok a szövetségi ügynökségek és az egyes tagállamok kormányzatainak decentralizált hálózatára támaszkodik, az Európai Unió harmonizált jogi keretre törekszik a tagállamai között, ezzel ellentétben Kína a mesterséges

⁶⁴ US Civil Code, Title 15, Chapter 119, Section 9401, subsection (3), <https://tinyurl.com/USCCT15Ch119>.

⁶⁵ CAC.GOV.cn: 生成式人工智能服务管理暂行办法 2. cikkely, <https://shorturl.at/MRAQN>.

intelligencia szabályozását központosítja kormányzati apparátusán belül.

A mesterséges intelligenciának mint az emberiség jövőjét egyéni és kollektív szinten alapvetően befolyásoló új technológiának – ha a képességeit nem is, de – a fontosságát idejekorán felismerte az éppen regnáló amerikai kormányzat is, de az átfo-gó horizontális vagy vertikális szövetségi szintű szabályozással – szerintem – elkésett. Ennek megfelelően vertikálisan – és a szövetségi államrendszer miatt földrajzilag is – az első években töredezett, kvázi szektorális vagy technológia specifikus szabá-lyozások valósultak meg. Innen jutottak el egészen a tavaly ki-adott 14110-es sorszámú elnöki rendeletig, amely meglepő és ritka módon mindkét politikai oldal támogatását élvezte („rare example of bipartisan consensus on Capitol Hill”). A – szerin-tem – pár évvel megkésített elnöki rendelet nagy lendülettel és határozottsággal próbálja rendezni a témakört, és arra biztosan jó, hogy legalább az élet legtöbb területén egységesítési szándék-kal próbálja a szabályozást beindítani. Ennek eredményeként az elnöki rendelet – a hiányzó időt részben bepótolandó – az EU-val ellentétben nagyon rövid, esetenként majdnem életszerűtlen határidőket határoz meg (45-365 nap) a hatásvizsgálatokat is magukban foglalandó az elnök, elnöki stáb részére összeállítan-dó jelentések összeállítására. Az elnöki feladatszabás összesen több mint 50 szövetségi és egyéb ügynökséget, szervezetet érint. Tekintettel a felterjesztések eltérő határidőire, az egyes témakö-rök komplexitására és a közelgő elnökválasztás erősen kétértelmű kimenetelére a várható szövetségi szintű szabályozások inkább szektor/technológia specifikusak lesznek, esetleges horizontá-lis könnyítésekkel (lásd: HIIPA⁶⁶ vs. California Customer Pri-vacy Act/California Privacy Rights Act: 50,000/100,000 PII, 25,000,000 USD éves bevételi határ).

⁶⁶ HHS.gov: Health and Human Service (US), <https://tinyurl.com/HIIPA>.

Az Egyesült Államok szövetségi szinten nem alkalmaz (még) kockázati alapon történő besorolást. Az Európai Unió, a mesterséges intelligencia rendszerek kockázat alapú besorolásának megközelítését – jelenleg – az amerikai szövetségi szabályozás nem alkalmazza, de már folyamatban vannak „közelítési” törekvések, amelyeket a következő fejezetben fejtek ki. Ez az eltérés a kínai szabályozással összehasonlítva is megtalálható. Ebben az esetben nem mesterséges intelligencia rendszerek besorolása, hanem az érintett szolgáltató kockázati minősítése hiányzik, aminek megléte a kínai modellben már működik.

További különbség a kínai szabályozástól és hétköznapi gyakorlattól, hogy nem kötelező, de még csak nem is elvárt bármilyen szinten az, hogy a mesterséges intelligencia által generált tartalmakat – a felhasználó számára is akár vizuális, akár auditív vagy szöveges, de egyértelműen – detektálható, el nem távolítható módon Kínában meg kell jelölni.

A jelenlegi amerikai szabályozás további hiányossága, hogy nem határoz meg általánosan és kötelezően alkalmazandó intézkedéseket a függőségek megelőzésére. Ezen a területen a kínai szabályozás előrébb jár, mert a függőségek megelőzése mellett a gyermekek védelméről is rendelkezik. Ezen túlmenően az amerikai és kínai szabályozásokból hiányzik az átfogó jogi keretrendszerben történő megközelítése a mesterséges intelligenciának mint technológiának. A Kínában már létező algoritmikus kormányzás sokkal inkább egy hatalomtechnikai eszköz, mintsem egy jogi oldalról jól definiált keretrendszer, aminek kimunkált részletei is vannak.

Az amerikai és európai modellek előnye a kínaival szemben, hogy – ahogyan az elnöki rendelet címe is jelzi – a szabályozandó technológia a mesterséges intelligencia, és nem a „generatív mesterséges intelligencia”.

Ez elnöki rendelet konkrét feladatokat is meghatároz az mesterséges intelligencia mint kormányzati technológiai eszköz

használatának előtérbe helyezésére,⁶⁷ ezzel ellentétben az Európai Unióban erre nincs lehetőség, mert ilyen tartalmú szabályozás a tagállami szuverenitás sértetlenségének kérdését feszegetné.

A kínai mesterséges intelligencia irányítási rendszerének – az amerikaival ellentétben – már létező, definiált alapkövei több kérdéskört próbálnak meg rendezni. Ezek az: online generált és terjesztett tartalom és információ moderálása, valamint a személyes adatok védelme és biztonsága, továbbá az algoritmusok használata kínai és egyéb állampolgárok vonatkozásában a kapcsolatos döntések meghozatalára a Kínai Népköztársaság területén.

1. Az online generált és terjesztett tartalom és információ moderálása

A szabályozó hatóságok prioritást adnak a generált tartalom nyomon követhetőségének és hitelességének, hogy korlátozzák az információáramlást, amely sértheti az eddig már jól bevált információs szolgáltatások szabályozását. A kínai állam ezen cél elérése érdekében a következő követelményeket állította fel:

- a. Minden mesterséges intelligencia eszközzel létrehozott tartalomnak nyomon követhetőnek kell lennie a bűnüldöző szervek számára mind a keletkezés, mind a terjesztés forrásánál. A végrehajtás érdekében a Cyberspace Administration of China kötelezi a szolgáltatókat egy vízjel hozzáadására, amely tájékoztatja a felhasználókat arról, hogy egy adott tartalmat (akár vizuális, akár auditív vagy szöveges) mesterséges intelligencia generált. Továbbá a vállalatok kötelesek megjelölni azokat a tartalmakat, amelyek megtevesztést vagy félreértést okozhatnak a nyilvánosságban.⁶⁸

⁶⁷ Executive Order 14110: Section 10 (Advancing Federal Government Use of AI), <https://tinyurl.com/SafeSecureAIDev>.

⁶⁸ CAC.GOV.cn: 2023. évi generatív mesterségesintelligencia-intézkedések 12. cikk, <https://shorturl.at/iMb3N>.

- b. Jogszerű tartalom elsődlegessége. A platformvállalatoknak az állampárt által megfogalmazott társadalmi és erkölcsi normák szerint kell működniük, és nem teremthetnek lehetőséget nemkívánatos információk terjesztésére. Ez magában foglalja például a megalapozatlan pletykákat, a potenciálisan nyilvános pánikot okozó hamis információkat,⁶⁹ a pornográfiát és a gyermekek számára nem megfelelő egyéb tartalmakat, valamint a függőséget vagy nem biztonságos fogyasztási szokásokra buzdító, terjesztő közösségi média bejegyzéseket.⁷⁰ A 2023-as interim generatív mesterséges intelligencia-intézkedések értelmében az ilyen információkat észlelő szolgáltatóknak jelenteniük kell azt a hatóságoknak, és korlátozniuk kell a felhasználókat azok létrehozásában vagy terjesztésében.⁷¹
- c. Magas kockázatú szolgáltatók körének meghatározása és fokozott kötelező szabályok bevezetése. A tartalom moderálása kulcsfontosságú a „közvéleményt befolyásolni képes tulajdonságokkal vagy társadalmi mobilizációs képességekkel”⁷² rendelkező szolgáltatásokat biztosító vállalatok esetében. Ezt a kifejezést az összes kulcsfontosságú mesterséges intelligencia-szabályozásban használják a Kínai Népköztársaságban, és a szolgáltatók egy olyan csoportját jelöli, amelyekre fokozott szabályozási megfelelési kötelezettségek (például etikai) vonatkoznak, mivel az információkat tömegekhez képesek gyorsan eljuttatni. Ezeknek a cégeknek és az általuk nyújtott mesterséges intelligencia szolgáltatásoknak nemcsak az aján-

⁶⁹ “Damage to Dignity, Honor, and Reputation”.

⁷⁰ CAC.GOV.cn: A hálózati információs tartalom irányítására vonatkozó rendelkezések, <https://shorturl.at/Os6Af>.

⁷¹ CAC.GOV.cn: Átmeneti intézkedések a generatív mesterséges intelligencia szolgáltatás kezeléséhez, 14. cikk, <https://shorturl.at/UIIza>.

⁷² “Capable of mobilizing public opinion”.

lási algoritmusaikra vonatkozó dedikált bejelentési követelményeknek kell megfelelniük, hanem a Cyberspace Administration of China biztonsági értékelésen is át kell esniük.⁷³

2. Adatvédelem

A személyes adatok védelmét – a fentebb ismertetett tartalomkezeléshez képest – a Kínai Népköztársaság kialakulóban lévő mesterséges intelligencia irányítási rendszere csak röviden érinti. Ennek hiánya nem a személyes adatokat védelmének nem vagy alacsony szintű elismerése. Éppen ellenkezőleg: Kínában ez a jogterület átfogó szabályozást kapott 2021-ben, elsődlegesen a (Personal Information Protection Law of the People's Republic of China, PIPL) útján, és ez mögöttes jogszabályként működik és fog várhatóan működni az idén elfogadandó átfogó mesterséges intelligencia törvény esetében. A PIPL széles körben szabályozza a személyes adatok kezelőit, amely kategóriába minden mesterséges intelligencia szolgáltató beletartozik, ha személyes adatokat dolgoz fel. Ez alapján a PIPL-ben meghatározott törvényi kötelezettségei kiterjednek a mesterséges intelligencia fejlesztő és szolgáltató cégekre is.

Ennek a követelménynek kettős célja van: (i) biztosítsa, hogy a személyes adatok feldolgozása ne sértse meg a felhasználókat, vagy (ii) más módon ne sértse alá a közrendet (utóbbi elvárás a legtöbb kínai jogi norma alapköve is egyben). A PIPL általánosságban minden személyes adatkezelőre vonatkozik, és szabályozási megközelítését tekintve horizontális. Annak érdekében, hogy a már létező soft/hard law szabályok és témában még idén várható törvény ne ütközzön a hatályos jogszabályokkal, a kínai

⁷³ GOV.cn: A nyilvánosság létrehozására képes internetalapú információs szolgáltatások biztonsági értékelésére vonatkozó rendelkezések, 3. cikkely, <https://shorturl.at/DURGH>.

mesterséges intelligencia szabályozása célzottabb lesz, a vállalkozások és fogyasztók számára kínált különféle típusú termékekre és szolgáltatásokra összpontosít, így kijelenthető, hogy az érintett entitások egy részét vertikálisabb alapon jelöli ki.

3. Algoritmikus kormányzás

Az algoritmusok használatának elkerülése elképzelhetetlen a tartalomirányítás, és az adatvédelem területein, ezért a kínai mesterséges intelligencia irányítás rendszere az algoritmikus menedzsmentet külön szabályozási összetevőként kezeli. Itt alapvető elvárás, hogy a szervezetek biztosítsák az általuk létrehozott és betanított algoritmusok biztonságát, etikusságát és egyértelműségét. Ezek a következőket foglalják magukban:

- a. Biztonság mint kulcsfontosságú elem. A Cyberspace Administration of China által összeállított és kezelt biztonsági értékelések (security assessment) szervezeti felkészítést, rendszeres önellenőrzést és bejelentési eljárásokat foglalnak magukban. Ezeknek az értékeléseknek a története már 20 évre tekint vissza, ami még a többretegű védelmi rendszerben⁷⁴ történő biztonsági tanúsításnál kezdődött, de modern formájukat már átszabták a kiberbiztonsági felülvizsgálatra és a határokon átnyúló adatáramlásra is, továbbá meghatározó szerepük lesz a mesterséges intelligencia irányításában is (MLPS 2.0). Ez különösen igaz a „közvéleményt befolyásolni képes tulajdonságokkal vagy társadalmi mobilizációs képességekkel” rendelkező szolgáltatók esetében. A Cyberspace Administration of China külön online nyilvántartást üzemeltet, ahol az ebbe a kategóriába tartozó szolgáltatóknak további információkat kell rögzíteniük az algoritmusaikra

⁷⁴ GOV.cn: Multi-level Protection of Information Security (1.0), <https://shorturl.at/zvanM>.

vonatkozóan, beleértve az algoritmus típusát és használatának részleteit is. Tekintettel arra, hogy ez már inkább technikai jellegű, ezért ennek ismertetésére, nemzetközi összevetésére itt nem kerül sor.

- b. Etikusság mint örök iránytű. Az etikusság mint alapelvárás jelen áttekintésben érintett mindhárom entitásnál megjelenik. A kínai döntéshozók az európai uniós és amerikai kollégáiknál egyértelműbben kifejezték, hogy az algoritmusokat milyen etikai normákhoz kell igazítani. A korábbi kínai szabályozók azt fogalmazták meg, hogy a szolgáltatások a „közrendet és a közérkölcst” nem sérthetik, de most már konkrét kötelezettségeknek kell megfelelni: például a Cyberspace Administration of China kifejezetten tiltja a mesterséges intelligencia felhasználását bármilyen megkülönböztető tartalom vagy olyan döntés meghozatalára, ami faji, etnikai hovatartozáson, meggyőződésen, nemzetiségen, régió, nem, életkor, foglalkozáson, illetve egészségi állapoton alapul.⁷⁵ Ez nagyfokú hasonlóságot mutat az európai uniós és egyesült államokbeli szabályozással. Ezen túlmenően bizonyos algoritmusok használatának meg kell védenie a sérülékeny csoportokat, például az időseket és a munkásokat.⁷⁶ Furcsán hangozhat a két állam alapvetően eltérő politikai berendezkedése miatt, de utóbbi csoport védelmének vizsgálatára kifejezetten utasítást ad a 14110-es sorszámon kiadott amerikai elnöki rendelet is. Ezen túl egyes – mesterséges intelligenciát felhasználó vállalatoknál felállítandó etikai bizottságok által lefolytatandó – tudományos és technológiai eljárások, kutatások vonatkozásában elvárt eti-

⁷⁵ 2023. évi generatív mesterséges intelligencia intézkedések, 4. cikk (2) bekezdés.

⁷⁶ MOST.GOV.cn: 《新一代人工智能伦理规范》发布 - 中华人民共和国科学技术部 (Ethics Code, Article 3, Section (2)), <https://shorturl.at/NLnm>.

kai felülvizsgálatokra vonatkozó állásfoglalás is publikálásra került.⁷⁷ Tekintettel ennek soft law jellegére, ennek elemzésétől, nemzetközi összehasonlításától eltekintek.

- c. Egyértelműség, érthetőség. A vállalatoknak két elvárást teljesítve kell világos és átlátható információkat nyújtaniuk szolgáltatásaikkal kapcsolatban, beleértve a hirdetéseket és az ajánlott tartalmakat. Elsőként a platformoknak és más vállalatoknak nyilvánosan elérhető szabályzatokat kell létrehozniuk arra vonatkozóan, hogy egy adott felhasználó hogyan és miért kap tartalmat.⁷⁸ Ez hasonlóságot mutat a jelenlegi európai szabályozással. Második elvárásként megjelenik, hogy az emberhez hasonló (bármilyen formátumú, szöveges, vizuális vagy auditív) tartalmat generáló mesterséges intelligencia szolgáltatásoknak érthető, és konkrét szabályokat kell bemutatniuk, és egyértelművé kell tenniük (például látható vízjel), hogy a tartalom mesterséges intelligencia felhasználásával jött létre.⁷⁹

Koncepcionális megközelítési hasonlóságok az EU, az USA és Kína mesterséges intelligencia szabályozásában

Első és legfontosabb párhuzamnak azt tartom, hogy mindhárom entitás globális vezető szerepre tör a mesterséges intelligencia területén és ezt hivatalosan, nyilvánosan deklarálják is, és ez előre kódolja a mesterséges intelligencia által érintett technológiák (értsd: az élet minden területe már a következő évtizedben is) miatt potenciálisan kirobbanó kereskedelmi háborúkat.

⁷⁷ GOV.cn: Ethics Review, <https://tinyurl.com/3f64rts7>.

⁷⁸ CAC.GOV.cn: 网络信息内容生态治理规定, <https://tinyurl.com/b3s-b9w4e>.

⁷⁹ CAC.GOV.cn: 生成式人工智能服务管理暂行办法 8. és 12. cikkek, <https://tinyurl.com/3jm5r2fu>.

Második és további fontos párhuzam: mindhárom joghatóság elismeri, hogy az innováció előmozdítása mellett kezelni kell a mesterséges intelligencia kockázatait is.

További hasonlóság a szabályozási szempontból megjelenő, szerintem előremutató lépésként a Chief AI Officer⁸⁰ kijelölése az Egyesült Államokban, aminek intézményét az EU AI Act is életre hívja.⁸¹ Fontos megjegyezni, hogy a feladatkörök nem fedik egymást teljesen, mert az Egyesült Államokban főként felügyeleti és koordinációs feladatra jelölik ki a pozíciót betöltő személyeket, addig az Európai Unióban főleg felügyeleti feladatokat, megfelelőségi vizsgálatokat végezhet, és eskalációs pontként is funkcionál az EU AI Office, ami az Európai Bizottság részeként jött létre.⁸² Megjegyzendő, hogy az amerikai államberendezkedés sajátosságának is betudható, hogy nem egyetlen „Office” jött létre, hanem szövetségi szervenként,⁸³ és majd várhatóan államonként is egy-egy. Kínában ezeket a funkciókat a Cyberspace Administration of China szervezéséhez rendelték.

A téma súlyát jelzi, hogy életre hívták a „White House Artificial Council”-t is, amely egy olyan 28 tagú tanácsadó testület, amelyben a legfajszúlyosabb területek vezető, illetve delegáltjaik ülnek (Department of State, Treasury, Defense, Justice, Energy,

⁸⁰ Executive Order 14110: Section 10., Advancing Federal Government Use of AI, <https://tinyurl.com/SafeSecureAIDev>.

⁸¹ EU AI Act: Mutual assistance, market surveillance and control of general-purpose AI systems, Article 75.

⁸² EC.EUROPA.eu: Commission establishes AI Office to strengthen EU leadership in safe and trustworthy Artificial Intelligence, <https://tinyurl.com/EUAIOffice>.

⁸³ WHITEHOUSE.gov: Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence, <https://tinyurl.com/USAgencyuseAI>; SENATE.gov: Committee Passes Peters & Cornyn Bipartisan Bill to Ensure Federal Government is Properly Using and Managing AI, <https://tinyurl.com/USBispartisanAIBill>.

Homeland Security, etc.). A szövetségi szervek Chief AI Officer-ek egy, a kormányzati szervek közötti koordinációs feladatkörű bizottságba tömörülnek, ami az előbb említett tanácsadó testülettel is tartja a kapcsolatot.⁸⁴

További párhuzam, hogy az Európai Unió mesterséges intelligencia rendelete létrehozta a „European Artificial Intelligence Board”-ot, amely feladata – többek között – az Európai Bizottság azon erőfeszítésének támogatása, amely a mesterséges intelligencia tudatosság fejlesztésére irányul az európai uniós polgárok körében, továbbá technikai és szabályozói tapasztalategyűjtést végez, szakmai ajánlásokat ad ki, valamint két állandó bizottságával platformot biztosít a piacfelügyeleti és nemzeti hatóságok képviselői közötti információcserére és együttműködésre.⁸⁵ Ez hasonlóságot mutat – az az Európai Bizottság irányába végzendő tanácsadó jellege miatt – az amerikai „White House Artificial Council”-al, amely az Egyesült Államok elnöke (hivatala) részére végez ilyen jellegű feladatokat is.

Történeti szempontból mindhárom entitás esetében további hasonlósággként észrevehető, hogy – eltérő sebességgel és időpontokban, de azonos vehemenciával – fogtak neki a mesterséges intelligencia mint technológiai eszköz műszaki, társadalmi, jogi, gazdasági és egyéb hatásainak felmérésébe. Ennek során mindhárom esetben horizontális és vertikális munka folyt különböző szintű és összetételű munkacsoportokban, szakbizottságokban, a központi államigazgatási szerveknél a privát szektor bevonásával is, ami saját kutatásokat is folytatott a témakörben.

⁸⁴ CONGRESS.gov: AI Leadership to Enable Accountable Deployment (AI LEAD) Act: Chief AI Officers Council, <https://tinyurl.com/USAILEADAct>.

⁸⁵ EU AI Act: Establishment and structure of the European Artificial Intelligence Board, Article 65.

A történeti áttekintés esetében szintén közös pont mindhárom entitás esetében, hogy tagjai voltak a 2023. novemberében, az Egyesült Királyságban megtartott AI Safety Summit-nak, amelynek végeredményeképpen megszületett a „Bletchley Declaration”.⁸⁶

Nemzetközi szervezeti tagságukból fakadóan mindhárom entitás részt vett az UNESCO „Recommendation on the Ethics of AI” kidolgozásában. Részleges „tagsági átfedéssel” ugyanez jelenthető ki az OECD esetében is, ahol részt vettek az „AI principles” kidolgozásában, továbbá – Kína kivételével – támogatták a G7 által összeállított „11 Hiroshima Process International Guiding Principles for Advanced AI systems”⁸⁷ dokumentumot is.

A nemzetközi együttműködés területén az Európai Unió és az Egyesült Államok szorosabbra fűzték a jogi és technikai kapcsolatokat a mesterséges intelligencia témájában a bilaterális Kereskedelmi és Technológiai Tanács (EU-US Trade and Technology Council) keretein belül. A felek közös ütemtervet fogadtak el értékelő- és mérőeszközök kidolgozásra a megbízható mesterséges intelligencia és kockázatkezelés érdekében. A tanács szakértői csoportjai már közel 70 olyan mesterséges intelligenciával kapcsolatos fogalmat azonosítottak és definiáltak, amelyek közös és azonos értelmezése elengedhetetlen a mesterséges intelligencia kockázat alapú megközelítéséhez. A szakértők azonosították a szabványosítás területén is azokat a témaköröket, amelyek kölcsönös érdeklődésre adnak számot. Továbbá a bizottságok a már meglévő és újonnan megjelenő kockázatokat katalogizálják a generatív mesterséges intelligencia által támasztott kihívások jobb megértése érdekében. Az Európai Unió és az Egyesült Államok 2023 januárjában megállapodást írt alá a mesterséges intelligen-

⁸⁶ GOV.uk: AI Safety Summit, <https://tinyurl.com/UKAISummit2023>.

⁸⁷ EC.EUROPA.eu: Hiroshima Process International Guiding Principles for Advanced AI system, <https://tinyurl.com/HiroshimaProcess>.

ciának a közjó érdekében történő felhasználás melletti elkötelezettség jeleként. A dokumentum további célja deklarálni a felek közös mesterséges intelligencia kutatási együttműködésének fokozására irányuló szándékukat is.

Mindhárom vizsgált entitás esetében megállapítható, hogy a jogi szabályozói környezetükből kivették azon mesterséges intelligencia rendszereket, alkalmazásokat, amelyek kizárólag katonai, nemzetbiztonsági és a nem üzleti, személyes felhasználást célozza.

Az extra-territorialitás kérdése. Az EU GDPR-hoz hasonlóan, az Európai Unió mesterséges intelligencia rendelete is rendelkezik extra-territorialitás hatókörrel abban az esetben ha az Európai Unión kívüli (mesterséges intelligencia) szolgáltató teljesíti a meghatározott követelményeket.⁸⁸ Ez azért említhető koncepcionális megközelítési hasonlóságként, mert a kínai szabályozás (Interim measures on AI) explicit rendelkezik, hogy a rendelkezései csak a Kínai Népköztársaság területén alkalmazandók, de rendelkezik arról a helyzetről is, amikor Kínán kívüli szolgáltatók biztosítanak (mesterséges intelligencia) szolgáltatásokat Kína területén. Ebben az esetben megfelelőségi és engedélyezési szabályok lépnek életbe.

Bírságok alkalmazása. Egyértelmű hasonlóság, hogy mindhárom nemzetközi jogalany esetében lehetőség van bírság kiszabására a mesterséges intelligencia jogellenes használata esetén. A legátláthatóbb szabályozás ebben (is) az Európai Uniótól származik, mert egyértelműen megfogalmazza a kiszabható bírságok jogalapját (többféle bírság létezik!) és azok maximális mértékét is.⁸⁹ A kínai szabályozás ennél kevésbé egyértelmű, mert a generatív mesterséges intelligencia szabályozás tervezetében (Draft measures on Gen AI) még szerepelt kiszabható bírság, amelynek

⁸⁸ EU AI Act: Chapter I, Article 2, 1. (a), (c).

⁸⁹ EU AI Act: Chapter XIII, Article 99.

még a maximuma is elhanyagolható volt (100.000 RMB, ~14.100 USD), de az aktuális (nem végleges) szabályozó (Interim measures on Gen AI) már semmilyen bírságtételt nem tartalmaz. Ennek kettős oka van: egyrészt a mesterséges intelligenciával kísérletező új startupok számára ez a bírságösszeg is nagy lehet, tehát egyértelműen nem ösztönző környezetet biztosít. Másrészt a magánszemélyek adatainak védelme most is biztosítható, mert a kínai PIPL – mint mögöttes jogszabály – lehetőséget biztosít kétféle bírságolásra is, ahol a nagyobb esetben a felső határ már érdemi összeg (RMB 50.000.000, ~\$7.800.000 USD). Az Egyesült Államokban szövetségi szintű bírság keretrendszere még nem létezik, de indirekt módon, tagállami szinten a legtöbb helyen megoldott ennek kérdése (lásd például California Customer Privacy Act és California Privacy Rights).

Konklúzió

Ahogy az idő kerekét, úgy a technológiai fejlődés kerekét sem lehet (és nem is szabadna) visszatekerni. Az innováció szempontjából és az üzleti megfontolásokat szem előtt tartva a mesterséges intelligencia jelenlegi kínai és egyesült államokbeli jogi szabályozása hasznos, üdvözléses és ösztönző környezetet biztosít, mármint amennyire az egykori vadkeleti és vadnyugati állapotok stimulálták a majdnem kontrollálatlan térhódításokat és fejlődést. Ennek ellenére nem véletlen, hogy az Egyesült Államokban a „Vadnyugat” helyett inkább a keleti parton virágzott hosszú távon stabilan az ipar és a kereskedelem, és nem egy-egy kiugró körülmény (lásd: aranyláz, Wells&Fargo szolgáltatás beindítása, nyugati irányú vasútépítés) stimulálta a társadalom egészét. Miért? Mert az „északi modell” (mint az amerikai polgárháború győztes tömbje) alapvetően a tömegekre épülő, szabályozott(abb), és kiszámítható(bb) joggyakorlásra épülő rendje

hosszú távon kedvezőbb, stabilabb környezetet tudott teremteni az üzleti szféra számára.

Az általam hivatkozott szakirodalmak szerint bemutatott szabályozási megoldások alapján az álláspontom az, hogy az Európai Unió mesterséges intelligenciára vonatkozó jogi keretrendszere távolabbra mutató, szélesebb tárgyi hatályú, kiszámíthatóbb és várhatóan időtállóbb, valamint jelenleg kimunkáltabb, részletesebb mint a másik említett két entitásé, annak ellenére, hogy az öreg kontinens technológiailag hátrányban van az Egyesült Államokhoz és Kínához képest is. Megállapítható viszont, hogy a fő jogi (és politikai) összetevők jelenleg rendelkezésre állnak ahhoz, hogy az Európai Unió vezető szerepet játsszon a mesterséges intelligencia forradalomban, akként, hogy az a saját értékrendszere mentén valósuljon meg. Azt csak az idő fogja eldönteni, hogy sikerült vagy sem olyan ezzel is olyan példaértékű jogi megközelítést meghonosítani a világban, ahogyan az EU GDPR alkalmazása esetében láthattuk, és azt a világban több helyen is (például Ausztrália, Brazília, Kanada, Chile, Svájc, Egyesült Királyság) igazodási pontként használják ma is. Ha a 2025-ben elindult EU AI Act revízió tényleges változást hozna a jelenleg hatályos normaszövegben, az az EU részéről – tekintettel a döntési mechanizmusok összetettségére – példátlanul gyors választ jelentene, még akkor is ha az eredeti (jelenlegi) szövegezés időtállóságát ez megkérdőjelezi. Ezzel a pozitív kicsengéssel zárhatnám cikkemet, ha elfelejtkeznék arról, hogy a mesterséges intelligencia nem egyszerűen csak egy az új, sorra felbukkanó újabb és újabb technológiai innovációk sorában. Véleményem szerint fontos megjegyezni, hogy akármennyire is a jó szándék és az innovációban, valamint széleskörű implementációban rejlő profit hatja a szabályozó testületeket, ennek a technológiának a jelenlegi fejlődési sebességével a szabályozói környezet nem tud lépést tartani, mert az ellenőrzési mechanizmusok elégtelensége miatt kódolva van, hogy előbb vagy (remélhetőleg) utóbb

a mesterséges intelligencia (100%-ban nem kontrollált környezetben) eléri a szingularitást. Amikor az emberiség felismeri (vajon mennyi késéssel...?) ezt az állapotot, akkor már valószínűleg késő lesz. „...mert az emberi faj a mohósága miatt alapvetően szuicid és a szingularitás elérésével az emberi faj nem lesz más mint egy negatív potenciálú változó a globális mesterséges intelligencia rendszerekben, amit – mint a mesterséges intelligencia szemszögéből nézve erőforrás elvonó körülmény – csökkenteni vagy megszüntetni kell. Arról nem is beszélve ha a különböző globális mesterséges intelligencia rendszerek egymásra is ekként tekintenek.”

MŰHELY

Csery-Szücs Péter

Katonai és polgári büntető bírósági ülnök voltam

*„Az ülnöknek az ítélezésben a hivatásos
bíróval azonos jogai és kötelezettségei vannak”
(1997. évi LXVI. törvény 15.§ (1) bek.)*

A Zrínyi Miklós Katonai Akadémia 1999. április 9-i tiszti gyűlésén a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 124. §-a alapján a Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsához katonai ülnöknek megválasztott. Így kezdődött a nyolc év katonai, majd a 8 év polgári büntető bírósági ülnöki tevékenységem.

Katonai ülnöknek azt a 30. életévét betöltött magyar állampolgár választható meg, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt, továbbá büntetlen előéletű és nem áll a közügyek eltiltás hatálya alatt sem. A katonai ülnök megbízatása – a nyugállományba helyezést kivéve – akkor is megszűnik, ha a szolgálati viszonya megszűnt. A különböző állománykategóriáknak megfelelően tevékenykedhet az állománykategóriájának megfelelő ülnök, így a tiszt helyettes (altiszt), a beosztott tiszt, a főtiszt és a tábornok. Az ülnök megbízatása 4 évre szól. Az ülnököt az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekménye tekintetében mentelmi jog illeti meg.

Az ülnöknek bíró esküt kellett tenni, melynek lényege, hogy az ítélezésben a legjobb tudása szerint, a törvénynek megfelelően tevékenykedik.

Így 1999 áprilisában Budapesten II. kerület Fő utca 70–78 szám alatti székhelyen működő Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsának elnöke előtt letettük a bírói esküt és ezennel megkezdjük

a katonai ülnöki tevékenységünket. Talán másfél év is eltelt, mire első alkalommal ügyeletes ülnöknek kirendeltek. A kirendelést dr. Varga Béla hb. ezredes, kollégiumvezető-helyettes rendelte el. Ilyenkor általában két fő volt ügyeletben, s egy régebbi ülnökkel együtt voltam. A kirendelés 4 napig tartott, reggel 8 órai kezdési időponttal.

Feladatunk az volt, hogy ha a bíróságnak előre nem látott feladata adódott, akkor a tárgyaláson a hivatásos bíró mellett a két ülnök is jelen legyen. Ha nem volt különösebb dolgunk, akkor a tapasztaltabb ülnök elmondta, hogy milyen feladatok adódnak és melyik hadbíró hogyan tárgyal, milyen elvárásai vannak az ülnökökkel szemben.

Amikor berendelt a kollégiumvezető-helyettes tárgyalásra, akkor előtte minden esetben át kellett nézni a nyomozati iratokat, és ha kérdéseim voltak, a tárgyaló bíróval tisztázhattuk. Emlékszem, mikor először tárgyaltunk, olyan furcsa volt, mert fent ültünk a pulpituson és a katonai ügyész jobbról, a védő balról helyezkedett el, a vádlott pedig középen állt.

Minden esetben a bíró nyitotta meg a tárgyalást, s ha új ügyről volt szó, akkor ismertette a per tárgyát, majd az ügyésznek adta meg a szót a vád előterjesztéséhez. A védő és a vádlott ezután következett. Az ülnököknek joguk volt kérdezni, hogyha valami nem volt világos.

Sok esetben több tárgyalási nap után volt ítélethozatal, ilyenkor az ítélet kihirdetése előtt minden esetben a hadbíró tájékoztatót a büntetőjogi főkérdésekről, milyen és mennyi büntetésre számíthat a vádlott. Csak, ha a szavazás egyértelmű és többségi volt, akkor került sor az ítélethirdetésre, amit felállva hallgattunk meg.

A Katonai Tanács személyi hatályába a honvédség, a rendőrség, a tűzoltóság, a büntetés végrehajtás állományában tevékenykedő egyenruhások tartoztak.

A második ciklusban 2003-tól 2007-ig jártam el, itt már a tapasztalataimat is figyelembe vették a hadbírók. Rendszerint az

időközben dandártábornokká kinevezett dr. Varga Bélával tárgyaltam együtt. Az évek során sok emberi sorssal találkoztam, sokszor megsajnáltam az elkövetőt és próbáltam elképzelni, mi vitte őt arra, hogy végül is a bíróságon kötött ki. Volt ittas vezetés, droggal kapcsolatos tevékenység, szolgálati vétség, parancsnoki túlkapás. De minden esetben a bíróság katonai tanácsa mérlegelte a helyzetet és véleményem szerint helyes ítéletet hozott. Nem emlékszem arra, hogy valamelyik vádlott, elítélt fellebbezett volna.

Amikor tárgyaltunk, vagy ügyeletet láttunk el, aznap a szolgálati helyünkön nem kellett megjelenni. Külön díjazást nem kaptunk, de nem is volt elvárható, hisz munkaidőben tevékenykedtünk a bíróságon.

A nyolc év alatt minden esetben szívesen mentem a bíróságra még akkor is, ha később az esetleges elmaradt munkámat túlórában kellett elvégezni.

2006. december 29-én nyugállományba helyeztek, ennek ellenére a kollégiumvezető-helyettes kérésére, mivel munkámmal meg volt elégedve, a ciklust kitöltöttem.

A Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsa kollégium vezetője az eltávozó katonai ülnökök munkáját kis ünnepség keretében köszönte meg.

Kíváncsi voltam, milyen lehet a „civil”, polgári ülnöki tevékenység. Mikor a köztársasági elnök 2011-ben kiírta az ülnöki pályázatot, akkor a Budapest 13. kerületben, ahol laktam, jelentkeztem. A jelentkezésemet elfogadták, mivel megfeleltem a feltételeknek és nem töltöttem be a 70. életévemet. A Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat képviselő testülete, a közgyűlés 2011. április 21-én megtartott ülésén a vonatkozó törvény alapján a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz (továbbiakban PKKB) ülnöknek megválasztott.

A közel 130 ülnök az elnök jelenlétében tette le az ülnöki esküt, és aláírásunkkal igazoltuk azt.

„Fogadom, hogy a rám bízott ügyeket tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően bírálom el; hivatásom gyakorlása során az igazságosság és a méltányosság vezérel.”

A PKKB egyik munkatársa foglalkozott velünk, ő osztott be ügyeletbe ill. ő – a bírók kérésére – jelölt ki ülnöknek. Egy-egy alkalommal 4 ülnök volt ügyeletben, a többi ülnök a tárgyalás idejére jött be. Az ülnököknek külön, fényképes igazolványuk volt, amivel átvizsgálás nélkül, a dolgozói bejáraton jöhettek be. Ügyelet minden nap volt, de hétvégén ill. ünnepnapokon telefonos ügyelet volt. Tevékenységünkért távolléti ill. tiszteletdíj illetet meg bennünket, mely naponként a bírói illetményalap egy munkanapra eső összegének 25%-a volt.

Eleinte itt is a „rég”i ülnökök tárgyaltak a bírókkal, de később, mikor az ügyeletből mentünk el a tárgyalásra, a bíró megelégedés esetén a további tárgyalásokra is kirendelt, megkerülve a PKKB ülnök-koordinátorát.

Lassan kialakultak az ülnöki tárgyalási csoportok és a bírók, akikhez szívesen mentünk illetve akik szívesen hívtak.

Jellemző volt a tárgyalásokra, hogy sok esetben ott volt a bíró, a két ülnök, az ügyész, a védő, csak épp a vádlott, vagy a tanú hiányzott. Ilyenkor újabb tárgyalási időpontot tűzött ki a bíró, igazodva az ülnökök idejéhez. Ha a bíró, vagy az ülnök személye változott, akkor előről kellett a tárgyalást kezdeni, ami meghosszabbította az ítélet meghozatalát.

Alapvetően büntető ügyeket tárgyaltunk, gazdasági visszaélésest, nemi bűncselekményeket, fiatalokú elkövetők eseteit, rablási cselekményeket, garázdaságos és football huligános ügyet. De sok esetben, számomra feleslegesnek tűnő ügyet is, az úgynevezett IMEI-t, melyben két szakorvos véleménye alapján kellett döntenünk, hogy továbbra sem büntethető az elkövető. Ez 6 hónaponként megismétlődött, bár a bírói tanács egyetlen egy tagja nem volt elmeorvos, így kénytelenek voltunk elfogadni

az orvosok véleményét. Voltak olyan ügyeink is, amikor tolmács kellett a tárgyalásra, mivel az elkövető nem beszélt magyarul.

Sok esetben rendőrök voltak a tanúk, de volt olyan is, mikor a tanú zárt kezelést kért és csak írásban tette meg a vallomását.

A PKKB-n évente az elnök értékelte a PKKB tevékenységét és az ülnökökét is.

A második ciklusom 2015 májusában kezdődött, itt is hasonlóképpen, mint az első. A „régiek” már könnyebb helyzetben voltak, hiszen a feladatokat, a bírókat is ismerték. Voltak olyan hónapok, mikor 10–12 tárgyalási napom is volt. Ami számomra kicsit furcsa volt, a bírók nem követelték meg a tárgyalási anyag ismeretét, sokszor csak annyit tudtunk róla, hogy pl. erőszakos nemi közöszlész, vagy garázdaság büntette a téma. Mi is az ügyész vádiratából értesültünk először a releváns körülményekről.

2016-ban az a megtiszteltetés ért, mivel ekkor már jogász végzettségem is volt, hogy a Fővárosi Törvényszék elnöke felkért egy ülnöki útmutató elkészítésében, egy fejezet megírására. Az *Útmutató bírósági ülnökök részére* anyagot a Fővárosi Törvényszék Ülnöki útmutató munkacsoportja állította össze. Ennek tagjai voltak:

dr. Kardos Andrea bíró, a munkacsoport vezetője, Budai Központi Kerületi Bíróság

dr. Boros Tibor bíró, Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság

dr. Csery-Szücs Péter bírósági ülnök

dr. Éliás Dávid bíró, Pesti Központi Kerületi Bíróság

dr. Györkös Zoltán bíró, Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság

dr. Kuluncsics Péterné bírósági ülnök.

Az Országos Bírósági Hivatal elnöke által meghirdetett „Fenntartható Fejlődés Program” keretében a Fővárosi Törvényszék elnöke 2016 júniusában létrehozta az ülnöki útmutató elkészítése érdekében felállított munkacsoportot, amelynek feladata az újonnan megválasztott, illetve már kinevezett ülnökök részére, a munkájuk segédjeként egy segédanyag, útmutató összeállítása.

Tapasztalataink szerint a bírósági ülnökök jellemzően nem a jog világából érkeznek, korábbi vagy jelenlegi munkájuk során nem kell nap mint nap jogszabályokkal foglalkozniuk, megválasztásuk után pedig azzal szembesülnek, hogy a büntetőjog, illetve a munkajog területét érintő különböző jogszabályokat egyik napról a másikra konkrét ügyekben alkalmazniuk kell. Fontosnak tartjuk, hogy a Fővárosi Törvényszék bíróságaihoz megválasztott ülnökök az esküjük letétele után nyomban kezükbe kapják az Útmutatót, amely kisokosként összefoglalja a legfontosabb tudnivalókat. Az Útmutató természetesen csak fogódzót jelent, és a teljesség igénye nélkül tartalmaz utalásokat az egyes jogszabályi rendelkezésekre, így nem nélkülözi, hogy az adott ügyben eljáró ülnök a vonatkozó törvényeket, háttérjogszabályokat és a bírósági gyakorlatot tanulmányozza.

Elsőként bemutatjuk a bírósági szervezet felépítését, a bírósági igazgatási rendszert, majd részletezzük az ülnökök jogállására vonatkozó szabályokat. Kiemelten foglalkozunk az ülnökökre irányadó etikai és integritási szabályokkal. A napi munka megkönnyítését célozzák az Útmutató utolsó fejezetei, amelyekben összefoglalást adunk fontosabb büntetőjogi és büntetőeljárási kérdésekről, valamint a Munka törvénykönyvének leglényegesebb fogalmairól.

Reméljük, hogy az Útmutató, azon túl, hogy segítséget jelent az ülnök kollégák számára, a velük együtt, tanácsban eljáró bírák mindennapjait is megkönnyíti, hiszen felkészültebb, tájékozottabb ülnökök fognak eljárni a rájuk bízott ügyekben, a közös döntések meghozatalában.” (Ülnöki útmutató Bevezető)

Dr. Kuluncsics Péterné bírósági ülnökkel együtt a harmadik fejezetet, az etikai részt írtuk meg. Címe: Etikai szabályok, integritás.

2018. július 1-vel megváltozott a törvény, így az úgynevezett büntető ügyekben eljáró ülnökök továbbra már nem tevékenykedhettek. Bírósági tárgyalásoknál csak a fiatalkorúaknál,

a katonai tárgyalásoknál, ill. a munkaügyi perekben kellett ülnök, s nekik speciális végzettségűeknek kellett lenniük. Így egy évvel a mandátumuk lejártá előtt közel 100 ülnök fejezte be a munkáját. A törvényalkotók erre sem figyeltek, hiszen minket a köztársaság elnöke kért fel és 4 évre választottak meg bennünket.

Érdekes volt, hogy egyik napról a másik napra megszűnt a „beosztásunk”, de sem az elnök, sem az elnökhelyettes nem hívta össze az ülnöki társaságot, hogy elköszönjön tőlünk, hogy értékelje a tevékenységünket.

Mivel az ülnökök az évek folyamán jó kapcsolatot alakítottak ki egymással, így megszerveztem 2018. június 21-ére vacsorával egybekötött elköszönő rendezvényt a Stefánia Palota Honvéd Kulturális Központ Regiment Étterem Különtermébe, ahová közel 50 fő ülnök kolléga és a PKKB-ból, aki velünk foglalkozott eljött.

Néhány ülnökkel még a mai napig tartjuk a kapcsolatot, hiszen a 7 év vagy a 3 év nem múlt el nyomtalanul.

Szerzőink

Dr. Kádár Pál Phd., dandártábornok, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Nemzetbiztonsági Iroda, tanácsadó, a MKJHT elnöke

Dr. Hipp Katalin Fővárosi Főügyészség, Büntetőbírószági Ügyek Osztálya, osztályvezető ügyész

Dr. Gémesi Géza alezredes, Honvédelmi Minisztérium, Portfóliókezelő Főosztály, kiemelt vezető főtitkár, a MKJHT tagja

Dr. Téglás Gyula alezredes, Honvédelmi Minisztérium, Hadtörténeti Intézet és Múzeum, Hadisírgondozó és Hőskultusz Igazgatóság, Külföldi Hadisírgondozó Osztály, osztályvezető

Dr. Fórizs Sándor nyá. r. dandártábornok, NKE Rendészettudományi Kar, Doktori Iskola, egyetemi tanár

Dr. Sipos Sándor CIMS, LL.M, jogász, információ-biztonsági tanácsadó

Dr. Csery-Szücs Péter PhD., nyá. mk. alezredes, a MKJHT tagja

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 legálább 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 alkalmazunk, 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 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 őre?, In: Takács Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 289–332. o.

c) folyóiratcikkek

Patyí 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/> (letöltés ideje:)

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 törvényjavaslathoz, *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

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