

BELÜGYI SZEMLE



BELÜGYMINISZTERIUM

A Belügyminisztérium szakmai,
tudományos folyóirata

Academic Journal
of Internal Affairs



73. ÉVFOLYAM
2025 · 5

BELÜGYI SZEMLE

A Belügyminisztérium szakmai,
tudományos folyóirata

Academic Journal
of Internal Affairs



BELÜGYMINISZTERIUM

73. ÉVFOLYAM
2025 · 5



BELÜGYI SZEMLE

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK TITKÁR TAGOK

Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
Prof. Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
Prof. Dr. Finszter Géza, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
Prof. Dr. Gál István László, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. Dr. Haller József, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. Dr. Hamza Gábor, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, egyetemi tanár
Prof. Dr. Herke Csongor, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. Dr. Kecskés László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. Dr. Kerecsi Klára, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár
Prof. Dr. Koltay András, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács elnöke, egyetemi tanár
Prof. Dr. Korinek László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. Dr. Maróth Miklós, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. Dr. Mezey Barna, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. Dr. Patyi András, alkotmánybíró, egyetemi tanár
Prof. Dr. Polt Péter, legfőbb ügyész, egyetemi tanár
Prof. Dr. Sándor István, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. Dr. Tóth Mihály, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár

NEMZETKÖZI SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dr. h.c. Detlef Schröder, az Európai Unió Rendészeti Képzési Ügynökségének korábbi ügyvezető igazgatója (Németország)
Prof. Dr. Lam Kwok Yan, Nanyang Műszaki Egyetem (Szingapúr)
Dr. Ludek Michalek, a Cseh Rendőrákadémia tagja, egyetemi tanár (Csehország)
Prof. Dr. Mathieu Deflem, Dél-Karolinai Egyetem, egyetemi tanár (Amerikai Egyesült Államok)
Dr. habil. Philipp Fluri ügyvezető, Genfi Biztonságpolitikai Központ (Svájc)
Prof. Dr. Wei Changdong, Kelet-Kínai Állam- és Jogtudományi Egyetem, Shanghai, egyetemi tanár (Kína)

SZAKMAI TANÁCSADÓ TESTÜLET

Dr. Bakai Kristóf Péter PhD, püör. dandártábornok, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Vámszakmai és Nemzetközi elnökhelyettese
Dr. Balogh János r. altábornagy, az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője
Dr. Bolcsik Zoltán r. altábornagy, a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára
Scott Donovan, a budapesti Nemzetközi Rendészeti Akadémia (ILEA) igazgatója

Dr. Góra Zoltán t. altábornagy, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője

Dr. Gömbös Sándor r. dandártábornok, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója

Hajdu János r. altábornagy, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója

Dr. Hatala József ny. r. altábornagy, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke

Dr. Hegyaljai Mátvás, a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára

Christopher Simon, az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium belügyi attaséja

Prof. Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár, a Belügyminisztérium oktatási főszemlézője

Prof. Dr. Kovács Gábor r. vezérőrnagy, a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar dékánja, tanszékvezető egyetemi tanár

Láng István, az Országos Vízügyi Főigazgatóság vezetője

Prof. Dr. Sallai János r. ezredes, Nemzeti Közszerológati Egyetem, tanszékvezető egyetemi tanár

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró, nemzetközi jogász

Dr. Tomin Szilvia r. vezérőrnagy, a Nemzeti Védelmi Szolgalat főigazgatója

Dr. Tóth Tamás bv. altábornagy, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság vezetője

Dr. Túrós András ny. r. altábornagy, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

SZERKESZTŐSÉG

FŐSZERKESZTŐ
FŐSZERKESZTŐ-HELYETTES
FELELŐS SZERKESZTŐ
OLVASÓSZERKESZTŐ
IDEGENNYELVISZAKLEKTOR

NEMZETKÖZI ÉS FORDÍTÁSI
SZERKESZTŐ
MUNKATÁRS
SZERKESZTŐSÉG

ISSN

FELELŐS KIADÓ

NYOMDA
FELELŐS VEZETŐ

Prof. Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy,
egyetemi magántanár
Dr. Szabó Csaba PhD r. alezredes, egyetemi docens
Krenner József r. őrnagy, doktorandusz
Végh Zsuzsanna
Prof. Dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy,
c. egyetemi tanár

Dr. Németh Viktor PhD
Luda Henrietta
2090 Remeteszölös, Nagykovácsi út 3.
Telefonszám: +36 (26) 795-922; BM: 24-626
<https://belugyiszemlejournal.org>

ISSN 2062-9494 (Nyomtatott)
ISSN 2677-1632 (Online)

LXXIII. évfolyam
Belügyminisztérium
www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium
1014 Budapest, Szentháromság tér 6.

Duna-Mix Kft.
Szabó Bálint bv. alezredes, ügyvezető
Megjelenik havonta

TARTALOM

	Előszó.....	915
	TANULMÁNYOK	
SOMOGYI TAMÁS – NAGY RUDOLF	A turisztikai és a pénzügyágazat együttműködési lehetőségei a pénzügyi biztonság fokozása érdekében	917
VARJU MÁRTON – CSERES KATALIN	Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?	937
JANCSICS DÁVID	Határkorruptió A rendvédelmi korruptió sajátos formája.....	963
UJHEGYI PÉTER – ŐSZI ARNOLD	A biometrikus azonosítás és az MI összefüggései, valamint kockázatértékelési lehetőségei	977
KARDOS PÁL – FÜLE FERENC – LIPPAI ZSOLT	A körzeti rendész mint közösségi rendész	1001
TUJNER VIKTÓRIA – TÓTH LEVENTE	A megfigyelés paradigmája A kínai modell és globális hatásai	1017
ZSÁKAI LÉNÁRD	A schengeni övezet aktuális állapotát bemutató uniós helyzetképek	1037
BEREK LAJOS – STEINER ATTILA	A térfigyelő kamerarendszer helye, szerepe a bűnmegelőzésben	1049
STRANSZKI PÉTER – NYÁRI NORBERT	Az információbiztonság-tudatosság fejlesztése	1067
	STUDIES	
LÉNÁRD ZSÁKAI	The system of EU situational pictures showing the current state of the Schengen area	1079
DAVID JANCSICS	Border Corruption: A Unique Form of Law Enforcement Corruption.....	1091
MÁRTON VARJU – KATALIN CSERES	State-owned enterprises in the Hungarian economy: what model follows from the law?	1103

Kedves Olvasó!

„Mindannyiunkban él a vágy az otthon iránt. Az a biztonságos hely, ahová úgy mehetünk, ahogy vagyunk, és ahol senki nem kérdőjelez meg minket.”

Maya Angelou

E sorok emlékeztetnek arra, hogy a biztonság érzése nem pusztán intézményi keretek vagy jogszabályi háttér függvénye, hanem a mindennapokban megélt, kollektív tapasztalat is. A Belügyi Szemle májusi lapszámába éppen e komplexitás mentén válogattuk össze a tanulmányokat: fókuszban a biztonság megteremtésének sokrétű – jogi, társadalmi, technológiai – dimenzióival.

A turizmus és a pénzügyi szektor kapcsolódási pontjait elemző írás rávilágít arra, hogy a pénzügyi biztonság nemcsak gazdasági kérdés, hanem társadalmi bizalom kérdése is. Az állami vállalatok jogi modelljeit vizsgáló tanulmány a magyar piacgazdaság szabályozási hátterét elemzi, és rávilágít az állami jelenlét hosszú távú gazdaságpolitikai következményeire.

A határkorruptióval foglalkozó cikk a rendvédelmi korruptió egy sajátos formáját tárja fel, megmutatva, milyen tényezők segíthetik elő a határ menti területeken az ilyen jelenségek kialakulását. A biometrikus azonosítás és a mesterséges intelligencia kapcsolatát vizsgáló tanulmány az adatvédelem és szabályozás közötti egyensúly kérdéseit állítja középpontba.

A lapszám közösségi fókuszú tanulmányai – így például a körzeti rendszet szerepét, vagy a térfigyelő rendszerek bűnmegelőzésben betöltött funkcióját bemutató írások – a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítését tűzik ki célul. A megfigyelési paradigmák és a kínai modell globális hatásait tárgyaló tanulmány a technológiai kontroll és a társadalmi hatások összefüggéseit elemzi, míg a schengeni övezet aktuális helyzetképeit vizsgáló cikk az uniós biztonságpolitika és határigazgatás kérdéseibe nyújt betekintést.

Zárásként az információbiztonság-tudatosság fejlesztését tárgyaló írás emlékeztet arra, hogy a digitális világban való eligazodás – legyen szó állampolgárról vagy szakemberről – elengedhetetlen feltétele a modern biztonsági kultúra fenntartásának.

Bízunk benne, hogy e lapszám tanulmányai segítik a biztonság többdimenziós értelmezését, és hozzájárulnak egy olyan közös szakmai tér kialakításához, ahol – Angelou szavaival élve – biztonságban érezhetjük magunkat úgy, ahogy vagyunk.

Szerkesztőség





A turisztikai és a pénzügyágazat együttműködési lehetőségei a pénzügyi biztonság fokozása érdekében

Cooperation between tourism and financial sector in order to increase the level of security

Somogyi Tamás

doktorandusz
Óbudai Egyetem,
Biztonságtudományi Doktori Iskola
somogyi.tamas@phd.uni-obuda.hu



Nagy Rudolf

Dr., habil., PhD, egyetemi adjunktus, nyá. tű. ezredes
Óbudai Egyetem,
Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar
nagy.rudolf@bgk.uni-obuda.hu



Absztrakt

Cél: A biztonság témája napjainkban egyre fontosabbá válik. Különösen igaz ez azon ágazatok esetében, melyek hazánkban a társadalom és a gazdaság szempontjából jelentősnek mondhatóak. A bizalom megőrzése és a biztonság fejlesztésének kérdése megjelenik mind a turisztikai ágazatban, mind a pénzügyágazatban. Azonban e két ágazat közös területe, kapcsolódási pontjai kevésbé kutatott téma. A szerzők célja a turisztikai és a pénzügyágazat közös területének feltárása a biztonság szempontjából, és a pénzügyi biztonság növelésének érdekében együttműködési javaslatok megfogalmazása.

Módszertan: A kutatás során a hazai és nemzetközi szakirodalmat dolgozták fel a szerzők, valamint az ágazatspecifikus szervek által közzétett adatokat elemeztük.

Megállapítások: A szerzők rámutatnak a biztonság jelentőségére ebben a két ágazatban, továbbá az együttműködési lehetőségeikre a biztonság fokozása céljából. Igazolják az infrastruktúra-fejlesztés és a biztonság tudatosság növelésének a fontosságát, majd jövőbeli kutatási irányokat vázolnak fel. Végül tárgyalják a rendkívüli helyzetekre (elsősorban természeti csapásokra) való felkészülés során lehetséges együttműködést.

Érték: A szerzők megállapításait értékesnek találhatják a tudományos élet képviselői mellett a tárgyalta ágazatok szereplői, szabályozói, valamint az illetékes hatóságok.

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 10. 07. Átdolgozás: 2024. 10. 17.
Elfogadás: 2024. 10. 29.



Kulcsszavak: turizmus, pénzügyágazat, biztonság, pénzügyi biztonság

Abstract

Aim: Security is becoming more and more important. This is especially the case in the those fields that are significant for the society and economy in Hungary. Maintaining trust and increasing the level of security are key issues within tourism and the financial sector. However, the common points of these two sectors have not been examined thoroughly. This study aims to explore the common points of the tourism and the financial sector from security point of view and to provide recommendations for cooperation in order to increase the level of security.

Methodology: Hungarian and international relevant literature has been studied and publicly available data issued by sector-specific authorities has been examined.

Findings: The importance of security in these two sectors will be pointed out, and some possible topics for cooperation will be provided. The significance of infrastructure development and security awareness will be underpinned. Topics for future research will be given. Lastly, cooperation aiming for the better preparedness for crises and natural disasters will be urged.

Value: These findings could be valuable for researchers, for the members of the analysed sectors, relevant policy makers and authorities.

Keywords: tourism, financial sector, security, financial security

Bevezetés

Ahogy a Magyar Turisztikai Ügynökség (MTÜ), az ágazat kormányzati szervének honlapján olvasható, „*a turizmus Magyarországon stratégiai fontosságú ágazat, a gazdaság egyik motorja, az ágazat biztosítja a GDP több mint 13%-át. Versenyképes, fenntartható növekedésének biztosítása, pozícióinak javítása mindannyiunk közös érdeke.*” ([URL1](#)). A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai szerint hazánkban 2023-ban 12 827 ezer legalább kétnapos utazás történt, mely során 632 296 millió forintot költöttek összesen ([URL2](#)). Ugyanebben az évben a Magyarországra tett külföldi, legalább kétnapos utazások száma 12 933 ezer volt, mely során az utazáshoz kapcsolódó költség 2 385 366 millió forint volt ([URL3](#)). A többnapos utazásban részt vevők többségének célja a pihenés és kikapcsolódás, illetve a strandolás és fürdőzés (Rácz, 2023a). Ezen adatok alátámasztják egyfelől hazánkban a turisztikai ágazat zavartalan működésének fontosságát, másfelől láttatják a kapcsolódó pénzügyi szolgáltatások biztonságos

rendelkezésre állásának jelentőségét. Kijelenthető, hogy a biztonság kérdése a turizmusban is megjelenik (Rácz, 2023b), mely kétségtelenül összetett fogalom és többféleképpen is megközelíthető.

A biztonság a *Hadtudományi lexikon* alapján „*egy félelem vagy aggodalom nélküli állapotot jelent. A ~ számtalan definíciójában közös az, hogy a fenyegetettség hiányát vagy kivédésének képességét jelenti.*” (Hadtudományi Lexikon, 2019). A biztonságtudomány területén alapműnek számító tankönyv szerint „*a biztonság személyek és szervezetek azon állapota, melyet a létüket, illetve rendeltetészerű működésüket veszélyeztető tényezők és az azokkal szemben alkalmazott védelmi erőforrások együtthatása határoz meg*” (Berek et al., 2016). Fontos kiemelni, hogy a biztonság „*konkrét értelmezését mindig valamely érték, illetve annak veszélyeztetése határozza meg*” (Gazdag & Remek, 2018). Ezek alapján a biztonság több szempontból is értelmezhető.

A biztonság kérdését megközelíthetjük a fenyegetettség szempontjából. Közismert például az életet és értékeket fenyegető tűz veszélye (Bérczi & Pócsik, 2023), mellyel szembeni biztonságot a tűzvédelem szolgálja (Nagy, 2024). Az egészséget fenyegetik a járványok, melyek kezelése speciális kihívást jelent (Nagy, 2021), de megemlíthetők az egészségügyi intézmények működését veszélyeztető erők is (Veresné & Berek, 2022; Besenyő, 2024). További példaként hozható a tiszta vízhez való hozzáférést fenyegető tényezők (Nagy, 2023a; Berek, 2024) vagy az élelmiszer-ellátást biztosító kérdések (Besenyő et al., 2022). Léteznek egyes társadalmi csoportokat érintő fenyegetések, például a keresztényüldözés (Berek, 2021), de azonosíthatóak akár a társadalom egészét veszélyeztetni képes tényezők is, mint például a migráció némely fajtája (Besenyő & Kaló, 2021), vagy a terrorizmus (Besenyő & Sólyomfi, 2024). A klímaváltozás jelenségéhez kapcsolódó veszélyek (Halász & Földi, 2019) előtérbe helyezik a környezetbiztonsági kérdéseket (Földi, 2021).

Ezen előbbi, a fenyegetettség szempontjából történő megközelítés mellett a biztonság értelmezhető egy-egy szektor vagy valamely különleges érték, objektum szempontjából is. Kutatási terület például az iparbiztonság kérdései (Nagy, 2023b), vagy a közúti áruforgalom biztonságát szavatoló tényezők (Boda & Nagy, 2019). Kiemelt jelentőségű hazánkban a paksi atomerőműhöz kapcsolódó biztonsági kihívások kezelése (Antal, 2024). További példaként említhető egy, a nemzet számára különös jelentőséggel bíró múzeum (Jenei, 2023), mely fizikai biztonsági kihívásokat támaszt (Lőrincz & Berek, 2023). Speciális szakterület a biztonság terén az objektumvédelem (Boruzs, 2024).

Az államok szintjén is létezik a biztonság fogalma, melyből levezethető a nemzetbiztonság mint államigazgatási terület, és az ehhez kapcsolódó tudományterület (Solti, 2024). Vizsgálható továbbá egy-egy régió vagy ország azon állapota is,

melyben a különböző fenyegetések együtt jelennek meg, a kivédésükre azonban nincsen lehetősége a vezetésnek. Biztonsági szempontból kihívásokkal terhelt térség például a Nyugat-Balkán (Lőrinczné, 2022), a Közel-Kelet egyes zónái (Resperger, 2016), vagy Szomália partjai (Besenyő & Sinkó, 2022). Ilyen esetekben a biztonsági kihívások kezelése országok közötti együttműködést és közös erőfeszítést is megkövetelhet (Resperger & Szolga, 2022).

Fenti példák mutatják a biztonság fogalmának komplexitását, valamint a biztonsághoz kapcsolódó területek jelentőségét. Ez utóbbit igazolja a hivatkozott kutatási eredmények mellett a nemzeti jogszabályi környezet, az illetékes állami szervek létezése és feladatköre (Muhoray, 2024). Lényeges ennél a pontnál megemlíteni, hogy a biztonság mint állapot vagy védekező képesség, időben változó. Ezt támasztja alá a biztonságtechnika területének fejlődése (Gáti, 2023; Nagy, 2023c) és a területen a képzés folyamatos megújulása (Nagy, 2023d). Mindezek alapján kettő megállapítás tehető. Egyfelől a biztonság területe kiemelt jelentőséggel bír a társadalom egészének szempontjából, másfelől tudományosan vizsgálható a biztonság kérdése.

Különösen lényeges a biztonság területének kutatása a kiemelt ágazatok esetében, mint amilyen például hazánkban a turizmus, vendéglátás. Tanulmányunkban egyrésztől igazoljuk, hogy a turisztikai ágazatban is megjelenik a biztonság kérdése és azon belül a pénzügyi veszteséggel fenyegető veszélyek elkerülése, másrésztől feltárjuk a biztonságnövelő együttműködés lehetőségeit a turisztikai és a pénzügyágazat között. A pénzügyágazatban jelen levő érték természetszerűleg követeli meg a magas szintű biztonságot, másfelől a pénzügyágazat szolgáltatásain keresztül ez a két szektor kapcsolatban áll egymással. Vizsgálható tehát az ezen két szektor közötti biztonsági együttműködés lehetősége.

A bankrendszer működésének biztonsága

Mindenekelőtt szükséges áttekinteni a pénzügyágazat, illetve a bankok működését és a szolgáltatásaikat érő fenyegetésekkel szembeni védekezés fontosságát annak érdekében, hogy érthető legyen az ágazatban meglévő biztonság és annak jelentősége. A bankok tekinthetők a pénzügyi rendszer központjának, hiszen kulcsszerepet játszanak mint közvetítők a befektetők, hiteligénylők és a kormány között (Goddard & Wilson, 2016). Amikor a bankrendszer hatékonyan működik, a befektetők, kölcsönt felvevők és a kormányzat képes prosperálni, a céljaikat meg tudják valósítani. Mindehhez természetesen a szereplők részéről szükséges egy, a pénzt mozgatni képes rendszer és annak elfogadása (Curzio, 1995).

Kétségtelen, hogy a közvetítői szerephez nélkülözhetetlen a bizalom megszerzése, különösen a digitalizált világunkban (Rodrigues et al., 2022), amikor világszerte elektronikus szolgáltatásokat használunk, a vagyont pedig nem jelenik meg fizikai formában. Kutatás igazolta a bizalom meglétének létfontosságát az elektronikus pénzügyi szolgáltatások használatakor (Abdelsalam et al., 2024), különösen a fiatalok körében (Windasari et al., 2022). A bizalom szükséges a pénzügyek interneten keresztül kezeléséhez is (Huang et al., 2011). A mai bankrendszer törekeny is egyben, hiszen a bankok összeomlásának, ha nem lennének elégedettek a befektetők, vagy elveszítenék az ügyfelek bizalmát (Goddard & Wilson, 2016). Ráadásul egy működési zavarral küzdő bank az egész bankrendszerbe vetett bizalmat megrendítheti. Márpedig a bankrendszer a gazdaság működéséhez és növekedéséhez nélkülözhetetlen, így az emberek és a nemzetek számára létfontosságú (Singh et al., 2014). A pénzügyi infrastruktúra jelentősebb zavara vagy kiesése kihatással lehet más szektorokra is, likviditási problémát és az ellátási láncok leállását okozva (Macaulay, 2008). Esszenciális tehát a bizalom megléte és a fenyegetésekkel szembeni védekezés, azaz a biztonság.

A bankrendszerbe vetett bizalom megőrzése és működésének biztonsága érdekében az ágazat szigorúan szabályozott. A bankrendszer stabilitásának megtartásában a központi bankok kulcsszerepet töltenek be mint ágazat-specifikus szabályozó és felvigyázó szervek. A központi bankok olyan rendeleteket és ajánlásokat bocsátanak ki, melyek érvényesülését szankciókkal is kikényszeríthetik. Igazolták, hogy a központi bankok jó szabályozói és felvigyázói működése elősegíti az ágazat jó teljesítményét (Arias et al., 2020). A szektor stabilitását erősíti a hatékony és megfelelő ágazati szabályozás (Issah et al., 2022). A szabályozói működés jó minősége a bankrendszer jobb és stabilabb működését eredményezi (Elfeituri, 2022). Ugyanakkor egy gyenge teljesítményű, instabil bankrendszer mellett megerősödnek az illegális pénzügyi szolgáltatások (Ilesanmi & Tewari, 2019), melyek végső soron az ország politikai stabilitását fenyegetik (Somogyi & Nagy, 2023).

Fentiekből látható tehát, hogy esszenciális a bankrendszer egészébe vetett bizalom megőrzése, és a működés biztonságának garantálása. Felmerülhet a kérdés, hogy a turisztikai ágazatban is szükséges-e a bizalom és biztonság megőrzése?

Biztonság a turisztikai ágazatban és az utazók pénzügyi biztonsága

A korábban említettek szerint a turisztikai ágazat hazánkban kiemelt jelentőségű. Kimutatható a turizmusba való befektetés pozitív hatása a helyi gazdaságra és

közösségekre (Tőzsér, 2021a). Ráadásul a turisztikai ágazat szolgáltatásai iránti igény folyamatos, például a koronavírus-járvány utáni vizsgálatok szerint a korlátozásokat követően a turisztikai célú utazások újraindultak (Tőzsér, 2021b). A turisztikai ágazat tehát nagy jelentőségű, ezért természetsszerűleg merül fel a biztonság kérdése. Ahogyan erre már az 1980-as években rámutattak, ebben az ágazatban is alapvető a bizalom és a biztonság (Ronkainen, 1983). Igazolt például, hogy a terrorizmus és a politikai instabilitás a vendégéjszakák zuhanását okozza (Sönmez, 1998), míg a biztonság a desztináció versenyelőnyét jelenti (Senoamadi, 2022). Agarwal és társai megerősítik a biztonságérzet jelentőségét az utazás megválasztása során (Agarwal et al., 2021). Ráadásul figyelembe kell venni az úgynevezett memóriaeffektust, vagyis annak jelenségét, hogy a múltbeli utazási élmények befolyásolják a jelen utazásait (Seabra et al., 2020). A rossz emlékek és érzések károsan hatnak a vendégek érkezésére (Brown, 2015). Kétségtelen, hogy több ok vezethet utazás alatti rossz emlékekhez, incidenshez, anyagi veszteséghez, ezért a biztonság témaköre a turisztikai ágazatban is összetett, több területre tagolódik.

Michalkó a közbiztonságot, az egészségbiztonságot, a fogyasztásbiztonságot, a műszaki biztonságot és az eligazodásbiztonságot tekinti a turizmusbiztonság fő tényezőinek (Michalkó, 2020). Keller és Tóth-Kaszás megmutatta, hogy az európai uniós országokban elsősorban a közbiztonságot értik a turizmus biztonsága alatt (Keller & Tóth-Kaszás, 2021). Nemzetközi és hazai kutatás eredménye mutatja, hogy a turisták ellen elkövetett leggyakoribb bűncselekmények a különböző csalások, átverések és lopások (Adongo et al., 2017; Mátyás, 2020). Kijelenthető tehát, hogy az utazók számára pénzügyi veszteséggel járó események elleni védekezés a turizmusbiztonság egyik lényeges kérdése.

Kétségtelen, hogy a turizmus nagy mértékben támaszkodik a pénzügyágazat szolgáltatásaira, például az átutalásra és bankkártyás fizetésre. Természetesen a turisták nem a kizárólagos felhasználói ezen banki szolgáltatásoknak, azonban az kijelenthető, hogy az elégedettségük pozitívan hat a helyi gazdasági életre. Igazolt, hogy a pénzügyi szolgáltatások jó tapasztalatai elégedettséggel töltik el a felhasználókat, és a pozitív élmények mentén az emberek ajánlani fogják a szolgáltatásokat (Ladhari et al., 2011; Mbama & Ezepeue, 2018). Ezzel szemben csalás vagy fizetési probléma a turistákban negatív képet kelt, csökkenti a desztináció vonzerejét, végső soron pedig károsan hat a helyi gazdaságra és az egész ágazatra. Az anyagi veszteséggel szembeni védekezés fejlesztése kulcskérdés tehát. Kutatás igazolja, hogy a biztonságba való befektetés elősegíti a turizmus növekedését és pozitívan hat az egész gazdaságra (Manrique-de-Lara-Peñate et al., 2022; Musavengane et al., 2020). Különösen igaz ez az infrastruktúrára és annak biztonságos működésére (Ghalia et al., 2019; Gonda, 2024).

Összességként elmondható, hogy a biztonság kérdése a turisztikai ágazatban is megjelenik és lényeges az ágazat, a helyi közösség és a gazdaság szempontjából is. Látható, hogy a turizmusbiztonság komplex témakörében a pénzügyi szolgáltatások biztonsága is kiemelt jelentőséggel bír. Különösen fontos a csalások, lopások elleni védekezés, valamint a pénzügyi szolgáltatások megbízhatósága és rendelkezésre állása. Így lényeges kérdés a biztonságnövelő együttműködés lehetősége a turisztikai és a pénzügyágazat között.

Együttműködési lehetőségek a biztonság fokozása érdekében

Minthogy egy utazást, nyaralást elronthat vagy ellehetetleníthet a vendégeket ért fizetési kellemetlenség vagy pénzügyi veszteség, kijelenthető, hogy a biztonságos és magas szintű pénzügyi szolgáltatások kiemelten fontosak a turisztikai ágazat, és ebből fakadóan hazánkban a gazdaság számára. Fontos kérdés tehát a turizmusbiztonságon belül a pénzügyi szolgáltatások biztonságának fokozása. A következőkben megvizsgáljuk az ezt a célt szolgáló együttműködési lehetőségeket a pénzügyágazat és a turisztikai ágazat között.

Infrastruktúra-fejlesztés

Az elektronikus pénzügyi szolgáltatások mára elterjedté váltak, ráadásul az elmúlt években a koronavírus-járvány alatti védekező intézkedések is háttérbe szorították a készpénzes tranzakciókat. A Magyar Nemzeti Bank egy 2022-es felmérése szerint hazánkban az emberek 80%-a nyitott az elektronikus fizetési lehetőségekre (MNB, 2022). A készpénzmentesítés kérdéskörének kutatása pedig felerősödött (Matolcsy, 2021). Ráadásul ki kell emelni a turisztikai ágazatban elfogadott készpénzkímélő fizetési eszközt, a SZÉP kártyát, mely elfogadása a bankkártyák elfogadásával azonos infrastruktúrán történik. Kétségtelen, hogy a készpénz használatának is megvannak a maga előnyei és hátrányai. Valószínűsíthető, hogy a készpénz a jövőben is elfogadott lesz a turizmusban, ugyanakkor az elektronikus pénzügyi szolgáltatások további terjedése vitathatatlan előnyökkel járna. Egyfelől a fent említett technikai fejlődés és átalakulás nyomán a fogyasztók igénylik ezt a fajta fizetési lehetőséget. Másfelől a készpénzhasználat célzott visszaszorítása a gazdaság fehérítésében, valamint a bűnüldözésben, bűnmegelőzésben is szerepet játszhat. Igazolt például, hogy az illegális tevékenységgel megszerzett pénz és a hamisított bankjegyek felhasználásához és mozgatásához egyes bűnözői körök és terrorszervezetek a turizmus szolgáltatásait is használják (Besenyő & Súlyomfi, 2020).

Egy hazai kutatás a desztinációk megújulását elsősorban a minőségi fejlesztésekhez kapcsolja (Aubert et al., 2020), vagyis a fogadóképesség minőségének emeléséhez és a fogyasztói igények magasabb szintű kiszolgálásához. Következésképpen a turisztikai ágazat és a pénzügyágazat közötti szorosabb együttműködés egyik céljának javasolható az elektronikus fizetési szolgáltatásokat biztosító infrastruktúra fejlesztése és terjesztése. Az elektronikus pénzügyi szolgáltatások és a készpénzkímélő fizetési lehetőségek kényelmesek, azonban a pénzügyágazat infrastruktúrájától függenek. A turisztikai fejlesztések során tehát kiemelt jelentőségű az elektronikus pénzügyi szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztése. Ez alatt érthetjük a rendelkezésre állás szintjének emelését, a működés stabilitásának garantálását és új szolgáltatások nyújtását.

A készpénzkímélő fizetési módszerek és elektronikus szolgáltatások terjesztése, valamint új szolgáltatások fejlesztése hozzájárulhat a pénzügyi tudatosság növeléséhez, illetve ezen a téren lemaradtak felzárkóztatásához (Csiszárík-Kocsir, 2023). Különösen, amennyiben a banki szolgáltatásokon túl a pénzügyágazat egyéb szolgáltatásait is figyelembe vesszük. Javasolt kutatási irány lehet a biztosítások területe. A turizmus és a biztosítások közötti kapcsolat egyértelmű, és a pénzügyi infrastruktúra fejlesztése lehetőséget teremthet további elektronikus szolgáltatások és pénzügyi, biztosítói termékek igénybevételére. Például egy szállodában vagy aktív kikapcsolódást nyújtó szolgáltatónál a kényelmes és gyors elektronikus fizetési megoldások rendelkezésre állása és ösztönzése mellett akár azonnali utasbiztosítás megkötésének lehetősége ajánlható fejlesztési irányként.

Összességében a vendégek magasabb szintű kiszolgálása növeli az elégedettséget, a desztináció vonzerejét, közvetve pedig profitálhat belőle a turisztikai ágazat és a gazdaság. Lehetőséget teremt továbbá a pénzügyi tudatosság növelésére is. Azonban a pénzügyágazat infrastruktúrájának használatakor felmerül a biztonság kérdése, elsősorban a csalás, lopás elleni védekezés.

Biztonságtudatosság növelése

Egy, a turisztikai ágazat biztonsági kihívásaival foglalkozó kutatás alapján a turistákra a legnagyobb veszély a bankkártyahasználat során leselkedik (Lőrincz et al., 2023). Az elektronikus pénzügyi szolgáltatások és készpénzkímélő fizetési megoldások igénybevételekor kétségtelenül lényeges szempont a biztonság.

Az elektronikus pénzügyi szolgáltatásokat támadók és általában az információs térben bünt elkövetők fő szándéka az áldozatok pénzének megszerzése (Gyaraki, 2022). Ugyanakkor egy hazai kutatás szerint bár az emberek többsége tisztában van a rá leselkedő veszélyekkel, gyakran könnyelműen bánik az

adataival és annak védelmével (Bak & Kelemen-Erdős, 2022). A fenyegetés az elmúlt években növekedett (Kumar et al., 2022), melynek jelentőségét alátámasztja az is, hogy a témában jelentős számú nemzetközi kutatás zajlik (Bak & Kiss, 2021). Mindezek alapján megkerülhetetlen a kérdés, hogyan növelhető a turizmus szereplőinek biztonságtudatossága?

Az előbbieken tárgyalt infrastrukturális fejlesztések egyik célja az elektronikus pénzügyi szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztése, használatának ösztönzése. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan javasolható a biztonságtudatosság növelése mind a turizmusban dolgozók, mind pedig a vendégek esetében. Fentiek szerint mind a turisztikai ágazat, mind a pénzügyágazat a bizalomra épül. A bizalmat erősítheti az elektronikus pénzügyi szolgáltatások magasabb védelmi szintje és biztonságosabb működése. Mindez megköveteli a dolgozók ismereteinek bővítését, amelyben a pénzügyágazat szakemberei segítséget nyújthatnak, azaz ez a két ágazat közötti együttműködés egyik lehetősége. Emellett a szolgáltatásokat használók számára is hasznos lehet, ha a pénzügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó biztonsági ismereteket szerezhethetnek. Kidolgozásra vár tehát annak módja, hogyan lehetne a vendégeket hasznos tanácsokkal ellátni a pénzügyeik biztonságos intézéséről. Szórolapok, digitális ismeretterjesztő anyagok készítése a két ágazat közötti együttműködést igényli.

Látható tehát az ágazatok közötti együttműködési lehetőség, melynek célja a biztonságtudatosság növelése a csalások, lopások elkerülése érdekében. Felmerül azonban a kérdés, milyen módszerekkel lehetséges a felhasználókat nem zavaró, de számukra rendkívül hasznos tanácsokat átadó módszereket alkalmazni a turisztikai ágazatban? Megfogalmazható tehát jövőbeli kutatási irány.

Tudományos kutatások

Fentebbi hivatkozások alapján látható, hogy kutatási terület mind a pénzügyi szolgáltatások biztonsága, mind pedig a turizmusbiztonság, azonban a közös terület és kapcsolódó pontok tudományos kutatása még várat magára. Ezért a két ágazat együttműködésének részeként a vonatkozó tudományos kutatások ösztönzése javasolható. Az alábbi irányokat tudjuk megfogalmazni és kutatási területként javasolni.

Egy, a hazai turisztikai ágazat biztonságával kapcsolatos érzéseket feltáró kutatás eredménye szerint elsősorban a fogyasztóvédelem és a bűnmegelőzés területén javasolt, elsősorban biztonság-növelő intézkedés (Tokodi, 2022). Ezen témák, például a pénzmosás megelőzésének önálló tudományos kutatása zajlik (Begyáki, 2023), azonban a kutatók kevés hangsúlyt fektettek a pénzügyágazat és a turisztikai ágazat közös területére. Az ezen a közös területen történő

fejlődés olyan kutatást tehet szükségessé, melyek megfogalmazása és finanszírozása a két ágazat közös fellépését igényli.

Az előző pontokban megfogalmazott javaslataink (infrastruktúra-fejlesztés és biztonságtudatosság növelése) új, eddig a gyakorlatban meg nem jelent irányt jelölnek, következésképpen ezen témák tudományos kutatása indokoltnak mondható. Későbbi lehetséges kutatási irányként felmerülhet további kérdéskör is, kiindulva az előbbi területek tudományos kutatási eredményeiből.

Javasolható tehát a turisztikai ágazat és a pénzügyágazat közötti együttműködést kiterjeszteni közösen támogatott tudományos kutatásokra is. Az új tudományos eredmények alkalmazása kétségtelenül mindkét ágazat számára előnyös lehet, végső soron pedig az egész gazdaság számára pozitív lehet.

Együttműködési lehetőségek a krízishelyzeti felkészülésben

A fentiekben bemutattuk a turizmusbiztonság sokrétűségét és azon belül a pénzügyi szolgáltatások biztonságosságának jelentőségét, valamint a pénzügyi biztonság növelésének lehetőségeit. Felmerülhet azonban olyan rendkívüli helyzet, amely során a pénzügyi szolgáltatások rendelkezésre állása, vagy a készpénzhez hozzáférés ellehetetlenül. Szükséges tehát kitérni az ilyen helyzetekre is az utazók pénzügyi biztonságának tárgyalásakor.

Az ilyen rendkívüli helyzetek közé sorolhatóak a természeti erők hatására bekövetkező természeti katasztrófák, melyek számossága a klímaváltozás hatására növekszik (Teknős, 2024). Ezen természeti katasztrófák között találhatóak például az erdőtüzek (Bodnár & Teknős, 2024), melyek kétségtelenül fenyegetést jelentenek az utazókra és a turisztikai ágazat infrastruktúrájára hazánkban (Somogyi, 2024) és Európában is (Neger et al., 2024). Elegendő itt az erdei szállásokra gondolni. Az elmúlt években Európa-szerte gyakoribbá váló erdőtüzek példája is mutatja, hogy természeti katasztrófák okozta rendkívüli helyzetek képesek ellehetetleníteni az utazók szabad mozgását és hazatérését, valamint az adott desztináción a pénzügyi szolgáltatások rendelkezésre állását. Kutatás eredménye igazolja, hogy az erdőtüzek által jelentősen fenyegetett Görögországban mind az agrárszektor, mind a turisztikai ágazat elvárja az erdőtüzek elleni komplex védekezést és a krízishelyzetek magas szintű kezelését (Misal et al., 2023). Turisztikai célpontok természeti katasztrófákkal szembeni védekezését kutatva felismerték egyfelől a helyi lakosok mellett az utazókkal is tervezés jelentőségét, másfelől a proaktivitás fontosságát a reaktivitással szemben (Cartier & Taylor, 2020). Igazolt, hogy a krízishelyzeti felkészülés és tervezés a turisztikai ágazatban is lényeges (Zhang et al., 2024). Időszerű

és lényeges kérdés tehát a pénzügyágazat és a turisztikai ágazat krízishelyzeti együttműködési lehetősége ezen a téren is. A következőkben kettő témára térünk ki: a biztosításokra és az utazók készpénzellátására.

A turisztikai ágazat szereplői számára kidolgozott speciális biztosítások jelentőségét már igazolták (Dayour et al., 2020). A klímaváltozás hatására a szélsőséges természeti események növekvő száma indokoltá teszi a természeti csapások bekövetkezésének esetére szóló biztosítási csomagok kidolgozását. A fentebb említettek szerint a turisztikai szempontból jelentős desztinációk esetében a tervezéskor és kockázatelemzéskor figyelembe kell venni a potenciális utazók létszámát. Ennek megfelelő biztosítási csomagok kidolgozása érdekében javasolható az ágazatok közötti együttműködés. A biztosítási csomagoknak szükség esetére megoldást kell nyújtaniuk akár nagy létszámú utazó elszállásolására és ellátására.

Egy esetleges extrém természeti jelenség bekövetkeztekor az utazók ellátásakor felmerül a készpénzellátás kérdése, különösen, ha a pénzügyi infrastruktúra sérül, az elektronikus pénzügyi szolgáltatások rendelkezésre állása nem biztosítható. Kétségtelenül terjednek az elektronikus fizetési szolgáltatások és növekszik a készpénzkímélő fizetési megoldások használata, azonban a készpénz mint fizetési módszer hazánkban és az Európai Unióban is jelentős, biztosítása továbbra is kötelező (Somogyi, 2023). Ennek egyik indoka a készpénzzel bonyolított tranzakciók infrastruktúrájától való függetlensége. Felmerülhet azonban a készpénz iránti igény olyan rendkívüli helyzetekben, amire az utazók nem készültek fel, például a hazatérésüket ellehetetlenítő természeti esemény bekövetkeztekor. Ilyen esetekben a helyi lakosság mellett az utazók számára is biztosítani kellhet az alapvető szolgáltatásokért való fizetést lehetővé tévő készpénz elérhetőségét.

Látható tehát, hogy rendkívüli helyzetekben segítségre szorulnak a turisztikai ágazat szereplői és akár nagy létszámban az utazók is. Ezért lényeges az extrém természeti jelenségekre felkészüléskor a megfelelő tervezés, valamint proaktív módon a turisztikai ágazat szereplői számára speciális biztosítások kidolgozása, mely magában foglalja az utazók támogatását és szükség szerint készpénzzel történő ellátását is. Ezen megoldási lehetőségek kidolgozása és bevezetése az ágazatok közötti együttműködés keretében történhet.

Összegzés

Kiemelt fontosságú a biztonság kérdésköre napjainkban, különösen azon ágazatok esetében, melyek hazánkban jelentősnek mondhatóak. A bizalom megőrzése és a biztonság fejlesztésének kérdése megjelenik mind a turisztikai ágazatban,

mind a pénzügyágazatban. Azonban, a két ágazat közös területe, kapcsolódási pontjai kevésbé kutatott.

Cikkünkben rámutattunk a biztonság jelentőségére és a turizmus, valamint a pénzügyágazat együttműködési lehetőségeire a biztonság fokozása céljából. Igazoltuk az infrastruktúra-fejlesztés és a biztonságtudatosság növelésének a jelentőségét, és javaslatot tettünk e két területen az ágazatok közötti együttműködésre, valamint jövőbeli kutatási irányokat vázoltunk fel, és ösztönöztük ezen tudományos kutatások elindítását és támogatását a két vizsgált ágazat együttműködésének keretében. Tárgyaltuk a rendkívüli helyzetekre való felkészülés területén lehetséges együttműködési lehetőségeket is. Kétségtelen, hogy a turizmus fejlesztése, valamint a lakosság pénzügyi ismereteinek bővítése és biztonságtudatosságának növelése, valamint a krízishelyzeti felkészülés nemcsak a két ágazat, hanem az egész ország számára előnyös és kívánatos.

Felhasznált irodalom

- Abdelsalam, O., Elamer, A. A., Alhaj-Ismael, A., Khasharmeh, H., & McMillan, D. G. (2024). Trust matters: A global perspective on the influence of trust on bank market risk. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 92, 101959. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2024.101959>
- Adongo, C. A., Badu-Baiden, F., & Boakye, K. A. A. (2017). The tourism experience-led length of stay hypothesis. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 18, 65–74. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2017.02.003>
- Agarwal, S., Page, S. J., & Mawby, R. (2021). Tourist security, terrorism risk management and tourist safety. *Annals of Tourism Research*, 89, 103207. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2021.103207>
- Antal Z. (2024). A paksi atomerőmű védelmének biztonsági alapvetései. *Polgári Védelmi Szemle*, 16, pp. 5–25. https://mpvsh.hu/pv_szemlek/pvszemle2024/index.html
- Arias, J., Maquieira, C., & Jara, M. (2020). Do legal and institutional environments matter for banking system performance? *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 33(1), 272–293. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1666023>
- Aubert A., Gonda T., Jónás-Berki M., & Mókusné P. A. (2020). A turisztikai desztinációk életciklus-problematikája: az Orfűi példa. *Földrajzi Közlemények*, 144(1), pp. 65–80. <https://doi.org/10.32643/fk.144.1.7>
- Bak G., & Kelemen-Erdős A. (2022). Az Y generáció biztonságtudatossága – Interjútanulások. In Molnár D., Molnár D., & Nagy A. Sz. (Szerk.), *Tavaszi Szél 2022 / Spring Wind 2022 Tanulmánykötet I.* (pp. 73–81). Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ).
- Bak G., & Kiss S. (2021). A biztonságtudatosság szisztematikus szakirodalmi áttekintése. *Hadménök*, 16(4), pp. 83–94. <https://doi.org/10.32567/hm.2021.4.7>

- Bérczi L., & Pócsik A. (2023). Halálos áldozatot követelő tüzesetek elemzése. *Védelem Tudomány a Katasztrófavédelem Online Szakmai, tudományos folyóirata*, 2(1), 1-16. <https://ojs.mtak.hu/index.php/vedelemtudomany/article/view/13039>
- Berek L., Berek T., & Berek L. (2016). *Személy- és vagyonbiztonság. ÓE-BGK 3071*. Óbudai Egyetem. pp. 7.
- Berek T. (2021). Keresztényüldözés és nukleáris fegyverkezés államon belül. In Ujházi L., Boér Z., Kaló J., & Petruska F. (Szerk.), *Budapest-jelentés a keresztényüldözésről 2021* (pp. 285–294). Mondat Kft.
- Berek, T. (2024). Integrated physical protection of emergency water production facilities. In Kovács, T. A., Nyikes, Z., Berek, T., Daruka, N., & Tóth, L. (Eds.), *Critical infrastructure protection in the light of the armed conflicts* (pp. 329–340). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47990-8_29
- Besenyő, J. (2024). Terrorist threats to African hospitals. In Kovács, T. A., Nyikes, Z., Berek, T., Daruka, N., & Tóth, L. (Eds.), *Critical infrastructure protection in the light of the armed conflicts* (pp. 67–80). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47990-8_7
- Besenyő J., Gergő Juhász P., Juhászné V. Sz., & Szeremley Cs. (2022). Élelmiszer-önellátás és önellátásra hajlandósága eltérő lélekszámú településeken. *Biztonságtudományi Szemle*, 4(2), pp. 77–94. <https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/287>
- Besenyő, J., & Kalo, O. (2024). Illegal migration into Europe, on the Western Mediterranean. In Karadeli, C. (Ed.), *Border security in contested environments* (pp. 31–55). Centre of Excellence Defence Against Terrorism.
- Besenyő, J., & Sinkó, G. (2022). Combating piracy strategically: Analysing the successes and challenges of NATO and EU interventions off the Somali coast. *South African Journal of International Affairs*, 29(3), pp. 413–434. <https://doi.org/10.1080/10220461.2022.2125064>
- Besenyő, J., & Sólyomfi, A. (2020). The relationship between terrorism and tourism. In Çolak, O., & Gümüş Özuyar, S. E. (Eds.), *Selected topics on defence economics and terrorism*.
- Besenyő, J., & Sólyomfi, A. (2024). Mali: Safe heaven to terrorist? In Korotayev, A., Issaev, L., & Besenyő, J. (Eds.), *Terrorism and political contention: New perspectives on North Africa and the Sahel region* (pp. 153–167). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-53429-4_8
- Boda, P., & Nagy, R. (2019). The elements of combined forwarding in Hungary, the sensitivity and resilience of the elements against the impacts of disasters. *National Security Review*, 2, pp. 94–115. https://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2019_2_NSR.pdf
- Bodnár L., & Teknős L. (2024). Természeti katasztrófák és az éghajlatváltozás kapcsolatának elemzése – kiemelten az erdőtűzek hatásaira, bekövetkezési gyakoriságára. In Huszár A., Pál-völgyi T., Schaffhauser T., & Tálás P. (Szerk.), *Klimaváltozás és biztonság Magyarországon: Összefoglaló jelentés* (pp. 105–122). Green Policy Center.
- Boruzs H. (2024). A kritikus infrastruktúrák fizikai védelmi sajátosságai Magyarországon – a fegyveres biztonsági őrsg. *Biztonságtudományi Szemle*, 6(1), pp. 3–17. <https://biztonsag-tudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/399>

- Brown, C. B. (2015). Tourism, crime and risk perception: An examination of broadcast media's framing of negative Aruban sentiment in the Natalee Holloway case and its impact on tourism demand. *Tourism Management Perspectives*, 16, pp. 266–277. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2014.12.001>
- Bugyáki A. (2023). A pénzmosás gyakorlata a szervezett bűnözés és a terrorizmus összefonódásában. *Nemzet és Biztonság*, 16(1), pp. 76–91. <https://doi.org/10.32576/nb.2023.1.5>
- Cartier, E. A., & Taylor, L. L. (2020). Living in a wildfire: The relationship between crisis management and community resilience in a tourism-based destination. *Tourism Management Perspectives*, 34, 100635. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2020.100635>
- Curzio, G. (1995). Money, trust and central banking. *Journal of Economics and Business*, 47(2), pp. 171–185. [https://doi.org/10.1016/0148-6195\(94\)00047-H](https://doi.org/10.1016/0148-6195(94)00047-H)
- Csiszárík-Kocsir Á. (2023). A pénzügyi tudatosság és a generációs hovatartozás hatása a magyarok megtakarításképzésére. *Polgári Szemle*, 19(1–3), pp. 206–225. <https://doi.org/10.24307/psz.2023.0910>
- Dayour, F., Adongo, C. A., & Kimbu, A. N. (2020). Insurance uptake among small and medium-sized tourism and hospitality enterprises in a resource-scarce environment. *Tourism Management Perspectives*, 34, 100674. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2020.100674>
- Elfeituri, H. (2022). Banking stability, institutional quality, market concentration, competition and political conflict in MENA. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 76, 101476. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2021.101476>
- Földi L. (2021). Környezetbiztonság. In Tóth P., Csiki Varga T., Etl A., & Berzsenyi D. (Szerk.), *A globalizált világ kihívásai* (pp. 35–50). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Gáti J. (2023). Szilvay Kornél mérnöki alkotásai. In Nagy R. (Szerk.), *Szilvay Kornél Tűzvédelmi Konferencia* (pp. 20–35). Óbudai Egyetem, Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar. <https://bgk.uni-obuda.hu/wp-content/uploads/2023/03/Szilvay-Kornel-Tuzvedelmi-Konferenciakiadvany-2023-PDF.pdf>
- Gazdag F., & Remek É. (2018). *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Ghaliá, T., Fidrmuc, J., Samargandi, N., & Sohag, K. (2019). Institutional quality, political risk and tourism. *Tourism Management Perspectives*, 32, 100576. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2019.100576>
- Goddard, J., & Wilson, J. (2016). *Banking*. Oxford University Press.
- Gonda, T. (2024). The importance of infrastructure in the development of accessible tourism. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(2), pp. 262–275. <https://doi.org/10.24294/jipd.v8i2.2735>
- Gyaraki R. (2022). A biztonságtudatosság szerepe, avagy kérdések a kiberbiztonságról. *Magyar Rendészet*, 2022(2), pp. 165–175. <https://doi.org/10.32577/mr.2022.2.16>
- Halász, L., & Földi, L. (2019). New tendencies in global climate change and their effects on the climate of Hungary. *Hadmérnök*, 14(1), pp. 99–107. <https://doi.org/10.32567/hm.2019.1.9>
- Huang, S. M., Hu, Q., Behara, R. S., & Chu, W. C. (2011). IT governance: Objectives and assurances in internet banking. *Advances in Accounting*, 27, pp. 406–414. <https://doi.org/10.1016/j.adiac.2011.08.001>

- Ilesanmi, K. D., & Tewari, D. (2019). Management of shadow banks for economic and financial stability in South Africa. *Cogent Economics & Finance*, 7(1), 1568849. <https://doi.org/10.1080/23322039.2019.1568849>
- Issah, M., Antwi, S., Antwi, S. K., & Amarh, P. (2022). Anti-money laundering regulations and banking sector stability in Africa. *Cogent Economics & Finance*, 10(1), 2069207. <https://doi.org/10.1080/23322039.2022.2069207>
- Jenei Gy. (2023). Az alsócsernátoni Haszmann Pálról elnevezett múzeum története, nemzeti jelentősége – Haszmann Pál Péter emlékére. *Polgári Szemle*, 19(1–3), pp. 312–326. <https://doi.org/10.24307/psz.2023.0917>
- Keller K., & Tóth-Kaszás N. (2021). A turizmusbiztonság megjelenése az EU tagállamainak turisztikai stratégiáiban. *Vezetéstudomány – Budapest Management Review*, 52(6), pp. 51–61. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2021.06.03>
- Kumar, R., Sharma, S., Vachhani, C., & Yadav, N. (2022). What changed in the cyber-security after COVID-19? *Computers & Security*, 120, 102821. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2022.102821>
- Ladhari, R., Souiden, N., & Ladhari, I. (2011). Determinants of loyalty and recommendation: The role of perceived service quality, emotional satisfaction and image. *Journal of Financial Services Marketing*, 16, pp. 111–124. <https://doi.org/10.1057/fsm.2011.10>
- Lőrincz K., Mátyás Sz., & Keller K. (2023). A biztonság, bizalom, felelősség kihívásai az urbanus térben. In Michalkó G., Németh J., & Birkner Z. (Szerk.), *A biztonság szerepe a turisztikai termékfejlesztésben és -menedzsmentben* (pp. 129–145). Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közhasznú Nonprofit Kft.
- Lőrincz L., & Berek T. (2023). Intézményi műtárgyvédelem biztonsági kamerarendszerek. *Biztonságtudományi Szemle*, 5(4), pp. 29–41. <https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/394>
- Lőrinczné B. E. (2022). A Nyugat-Balkán transznacionális biztonságpolitikai kihívásai. *Nemzet és Biztonság*, 15(3), pp. 38–53. <https://doi.org/10.32576/nb.2022.3.3>
- Macaulay, T. (2008). Assessing operational risk in the financial sector, using interdependency metrics. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 1, pp. 99–110. <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2008.08.008>
- Manrique-de-Lara-Peñate, C., Gallego, M. S., & Valle Valle, E. (2022). The economic impact of global uncertainty and security threats on international tourism. *Economic Modelling*, 113, 105892. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2022.105892>
- Matolcsy Gy. (2021). A magyar gazdaság, az MNB változó erőtere és annak okai. *Polgári Szemle*, 17(4–6), pp. 6–13. <https://doi.org/10.24307/psz.2021.1203>
- Mátyás Sz. (2020). A turisták sérelmére elkövetett leggyakoribb jogsértések. In Michalkó G., Németh J., & Ritecz Gy. (Szerk.), *Turizmusbiztonság* (pp. 207–222). Dialóg Campus.
- Mbama, C. I., & Ezepue, P. O. (2018). Digital banking, customer experience and bank financial performance: UK customers' perceptions. *International Journal of Bank Marketing*, 36(2), pp. 230–255. <https://doi.org/10.1108/IJBM-11-2016-0181>

- Michalkó G. (2020). A biztonság szerepe a turizmus rendszerében. In Michalkó G., Németh J., & Ritecz Gy. (Szerk.), *Turizmusbiztonság* (pp. 15–26). Dialóg Campus.
- Misal, H., Koundouri, P., Remoundou, K., & Tzouvelekas, V. (2023). Assessing public preferences for a wildfire mitigation policy in Crete, Greece. *Forest Policy and Economics*, 153, 102976. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.102976>
- MNB. (2022). *Fizetési rendszer jelentés 2022*. <https://www.mnb.hu/letoltes/fizete-si-rendszer-jelente-s-2022.pdf>
- Muhoray Á. (2024). A polgári védelmi feladatok a védelmi és biztonsági törvény értelmezésében. *Polgári Védelmi Szemle*, 16, pp. 16–23. https://mpvsz.hu/pv_szemlek/pvszemle2024/index.html
- Musavengane, R., Siakwah, P., & Leonard, L. (2020). The nexus between tourism and urban risk: Towards inclusive, safe, resilient and sustainable outdoor tourism in African cities. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 29, 100254. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2019.100254>
- Nagy R. (2021). Járványok és kihívások napjainkban. In Bodnár L., & Heizler Gy. (Szerk.), *Konferenciakiadvány: Természeti Katasztrófák Csökkentésének Világnapja Nemzetközi Tudományos Konferencia* (pp. 288–300). Rádiós Segélyhívó és Infokommunikációs Országos Egyesület.
- Nagy R. (2023a). Az ivóvízellátás egyes környezetbiztonsági szempontjai. *Hadmérnök*, 18(1), pp. 69–78. <https://doi.org/10.32567/hm.2023.1.5>
- Nagy R. (2023b). A munkahelyi kémiai ártalmak és az iparbiztonság. *Polgári Védelmi Szemle*, 15, pp. 45–57. https://mpvsz.hu/pv_szemlek/pvszemle2023/index.html
- Nagy R. (2023c). Az ingerlő harcanyagok rendészeti alkalmazásának egyes aspektusai. *Beliügyi Szemle*, 71(2), pp. 351–367. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.4>
- Nagy R. (2023d). Változó tendenciák a tűzvédelem és biztonságtechnikai mérnökképzés integritásában. In Kiss G. (Szerk.), *30th Anniversary Conference of the Safety and Security Engineering Education: A biztonságtechnikai mérnök képzés 30 évi jubileumi konferenciája* (pp. 91–97). Óbudai Egyetem.
- Nagy R. (2024). A termikus jelenségek alkalmazása a tűzjelzésben. *Biztonságtudományi Szemle*, 6(1), pp. 54–64. <https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/439>
- Neger, C., León-Cruz, J. F., & Gössling, S. (2024). The tourism fire exposure index for the European Union. *Tourism Management*, 103, 104901. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2024.104901>
- Rácz A. (2023a). A magyar lakosság utazási szokásai: 2018. május–2019. június. In Rácz A. (Szerk.), *Terepen: tanulmányok az alkalmazott társadalomkutatások tárgyköréből* (pp. 85–100). Belvedere Meridionale.
- Rácz A. (2023b). Magyarország országképe és a turizmusbiztonsággal kapcsolatos attitűdök empirikus vizsgálata 2018-ban. In Rácz A. (Szerk.), *Terepen: tanulmányok az alkalmazott társadalomkutatások tárgyköréből* (pp. 101–123). Belvedere Meridionale.
- Resperger, I. (2016). The Islamic state and its aims. A possible strategy for the fight against asymmetric warfare. *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 1, pp. 103–112. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=890515>

- Resperger I., & Szolga R. (2022). A V4-országok stratégiai tervezése és az alkotmányvédelem kérdései stratégiai dokumentumaikban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 10(1), pp. 83–101. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/5433>
- Rodrigues, J. F. C., Ferreira, F. A. F., Pereira, L. F., Carayannis, E. G., & Ferreira, J. J. M. (2022). Banking digitalization: (Re)Thinking strategies and trends using problem structuring methods. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(4), pp. 1585–1597. <https://doi.org/10.1109/TEM.2020.2993171>
- Ronkainen, I. A. (1983). The conference on security and cooperation in Europe: Its impact on tourism. *Annals of Tourism Research*, 10, pp. 489–491. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(83\)90065-8](https://doi.org/10.1016/0160-7383(83)90065-8)
- Seabra, C., Reis, P., & Abrantes, J. L. (2020). The influence of terrorism in tourism arrivals: A longitudinal approach in a Mediterranean country. *Annals of Tourism Research*, 80, 102811. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102811>
- Singh, A. N., Gupta, M. P., & Ojha, A. (2014). Identifying critical infrastructure sectors and their dependencies: An Indian scenario. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 7(2), pp. 71–85. <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2014.04.003>
- Solti I. (2024). Nemzetbiztonság mint kutatási terület irányai és kilátásai. *Belügyi Szemle*, 72(5), pp. 835–848. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i5.pp835-848>
- Hadtudományi lexikon*. (2019). Dialóg Campus. p. 100.
- Somogyi T. (2023). A készpénz-ellátás jelentősége és biztosítása Magyarországon és Írországonban. *Biztonságtudományi Szemle*, 5(3), pp. 63–75. <https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/359>
- Somogyi T. (2024). Wildfire Partners – Az erdőtűz elleni védekezés egy amerikai módja. *Biztonságtudományi Szemle*, 6(1, különszám), pp. 41–52. <https://biztonsagtudomanyi.szemle.uni-obuda.hu/index.php/home/article/view/413>
- Somogyi, T., & Nagy, R. (2023). Formal banking and financial inclusion to weaken hawala and serve counter-terrorism. *National Security Review*, 2, pp. 29–42. https://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2023_2_NSR.pdf
- Sönmez, S. F. (1998). Tourism, terrorism and political instability. *Annals of Tourism Research*, 25(2), pp. 416–428. [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00093-5](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00093-5)
- Senoamadi, W. (2022). Making South African tourism safe. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 11(2), pp. 1734–1749. https://www.ajhtl.com/uploads/7/1/6/3/7163688/article_5_se2_1734-1749.pdf
- Teknős L. (2024). Természeti katasztrófák tendenciális változásainak elemzése, értékelése. *Belügyi Szemle*, 72(2), pp. 45–56. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2024.2.5>
- Tokodi P. (2022). A Magyarországra érkező külföldiek turizmusbiztonsággal kapcsolatos percepciói. *Turizmus Bulletin*, 22(2), pp. 3–14. <https://doi.org/10.14267/TURBULL.2022v22n2.2>
- Tózsér A. (2021a). A Magyarország és Szerbia közti határ menti turisztikai projektek hatása a Vajdaság turisztikai fejlődésére. *Turizmus Bulletin*, 21(2), pp. 77–88. <https://doi.org/10.14267/TURBULL.2021v21n2.6>

- Tözsér A. (2021b). A Délvidék/Vajdaság turizmusának vizsgálata. *Polgári Szemle*, 17(4–6), pp. 103–118. <https://doi.org/10.24307/psz.2021.1220>
- Veresné R. J., & Berek L. (2022). Kórházak biztonsága és védelme 2. – személy- és vagyonvédelmi eszközök lehetőségei. *Hadmérnök*, 17(1), pp. 1–12. <https://doi.org/10.32567/hm.2022.1.1>
- Windasari, N. A., Kusumawati, N., Larasati, N., & Amelia, R. P. (2022). Digital-only banking experience: Insights from gen Y and gen Z. *Journal of Innovation & Knowledge*, 7(2), 100170. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2022.100170>
- Zhang, F., Lv, Y., & Sarker, M. N. I. (2024). Resilience and recovery: A systematic review of tourism governance strategies in disaster-affected regions. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 103, 104350. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2024.104350>

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: Magyar Turisztikai Ügynökség hivatalos bemutatkozó oldala. <https://mtu.gov.hu/cikkek/bemutakozas/>
- URL2: A Központi Statisztikai Hivatal 27.1.1.14. táblázata a többnapos turisztikai célú belföldi utazások összefoglaló adatairól. https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0013.html
- URL3: A Központi Statisztikai Hivatal 27.1.1.5. táblázata a Magyarországra tett külföldi utazások számáról és a hozzájuk kapcsolódó kiadásokról az utazási célok szerint. https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0005.html

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Somogyi T., & Nagy R. (2025). A turisztikai és a pénzügyágazat együttműködési lehetőségei a pénzügyi biztonság fokozása érdekében. *Belügyi Szemle*, 73(5), 917–935. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp917-935>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access

közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Somogyi Tamás, aki a somogyi.tamas@phd.uni-obuda.hu e-mail címen érhető el.





Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?

State-owned enterprises in the Hungarian economy:
what model follows from the law?

Varju Márton

Prof., Dr. PhD, kutatóprofesszor, Fulbright kutató,
osztályvezető, HUN-REN Társadalomtudományi
Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet
Temple University,
Beasley School of Law
varju.marton@tk.hun-ren.hu



Magyar
Társadalomtudományi
Kutatóközpont



Cseres Katalin

Dr. PhD, egyetemi docens,
Amszterdami Egyetem,
Amszterdami Európai Jogi és Kormányzási Központ
k.j.cseres@uva.nl



Absztrakt

Cél: A tanulmány az állam gazdasági szerepvállalásának és az állami tulajdonlás alapvető alkotmányos és törvényi szabályait vizsgálja. Célja annak megállapítása, hogy a jogi szabályokból milyen modell következik az állami vállalatok nemzetgazdaságban elfoglalt helyére és szerepére vonatkozóan, és a jogi szabályozás leképezi-e azokat a sokrétű és összetett megfontolásokat, amelyek a globális pénzügyi és gazdasági válságot követően az állami vállalati szektor működését befolyásolni kezdték Európában. Az utóbbi folyamatot vizsgáló politikai gazdaságtani kutatásokból tudjuk, hogy számos európai országban közérdekű küldetések és a rájuk terhelt közfeladatok megvalósításán túl az állami vállalatokat más, sok esetben stratégiai jellegű célok is vezérlik. A magyar piacgazdaság politikai gazdaságtani kutatásai hasonló magyarországi fejleményekre világítottak rá. Ehhez a kérdéshez kapcsolódóan külön célunk volt annak vizsgálata, hogy a hatályos jogi szabályok rendszere vajon kifejezi-e ezeket a változásokat. **Módszertan:** A szerzők kutatása alapvetően jogi dogmatikai kutatás volt, amelyet azonban a jogi szabályozás kontextusára, az állami vállalatok magyarországi piacán bekövetkezett változásokra figyelemmel valósítottak meg. A kutatás koncepcionális keretét a releváns politikai gazdaságtani kutatások következtetéseiből és eredményeiből állították fel. A felhasznált irodalom nagyobbik része

Magyar nyelvű utánközlés. Jelen cikk angol változata megjelent a Belügyi Szemle 2025. évi 5. számában.
DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1103-1125>



az állami vállalatok helyét és szerepét vizsgálta az európai gazdaságokban a globális pénzügyi és gazdasági válság előtti és utáni időszakokban. A másik részbe a magyar piacgazdaság és benne az állami vállalatok a politikai mérőföldkőnek számító 2010-es év előtti és utáni politikai gazdaságtani kutatásai tartoztak.

Megállapítások: A kutatás megállapította, hogy bár a magyar gazdaságban az állami szerepvállalás és az állami tulajdonlás alapvető alkotmányos és törvényi rendelkezései csak durva kereteket szabnak, a jogi szabályozási keret felállít egy viszonylag konkrét, preferált modellt, és ki is fejezi, hogy modellváltás történt. Mivel azonban a jogi szabályok csak a preferált modell általános kereteit határozzák meg, és a konkrét választást és a részletek kidolgozását a politikára és a szakpolitikai döntéshozatalra bízzák, értékelésüket alá kellett támasztani a magyarországi állami vállalati szektorban ténylegesen végbement változásokkal, konkrétan az elmúlt időszak államosításaira és visszaállamosításaira vonatkozó adatokkal. Mindazonáltal már a jogi szabályozás elemzése elegendő volt ahhoz, hogy megállapíthassuk, a magyar állami vállalatok működését a hagyományos közérdekű szerepükön túlmenően összetett, gyakran stratégiai érdekek és egyéb tényezők is befolyásolják.

Érték: A magyar gazdaságban az állami szerepvállalásra és az állami tulajdonlásra vonatkozó jogi szabályok vizsgálatával a kutatás fontos adalékot ad az állami vállalatokat, valamint a magyar gazdaságpolitika változásait vizsgáló politikai gazdaságtani kutatásokhoz. A szerzők következtetéseiket a vonatkozó jogi rendelkezések és azok változásainak elemzésére, valamint a piaci fejlemények kapcsolódó feltárására alapozták. Ezek összekapcsolása a magyarországi állami vállalatokkal kapcsolatos kutatásokban jelentős hozzáadott értékkel bír.

Kulcsszavak: állami vállalatok, szabályozás, alkotmányjog, gazdaságpolitika

Abstract

Aim: This paper examines the fundamental constitutional and legislative rules regarding the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy. It aims to establish what model follows from the relevant rules regarding the place and the role of state-owned enterprises in the national economy, in particular whether they are subjected to the multiple and complex considerations that became to characterise the state-owned enterprise sector in Europe after the global financial and economic crisis. Previous political economy research has established that state-owned enterprises are now driven in many national jurisdictions by factors beyond their public mission and public interest tasks, which include in particular objectives of strategic nature. Research of the political economy of Hungarian capitalism has highlighted similar developments

in Hungary. We aimed to examine whether the applicable legal framework confirms the findings of political economy research.

Methodology: Our research was doctrinal legal research combined with evidence collected regarding developments in the Hungarian market for state-owned enterprises. It was framed by providing an overview of the state of the art in the political economy research on state-owned enterprises in European economies before and after the global financial and economic crisis, and in the political economy research on the Hungarian market economy and state-owned enterprises therein before and after the political landmark year of 2010.

Findings: Our research has found that although the fundamental constitutional and legislative provisions governing the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy establish only a rough framework, the law indeed reflects the model preferred for the national economy and state-owned enterprises therein, and gives expression of a model change. However, since the law may only provide the fundamentals of the preferred economic model, leaving the choice and the development of details to politics and policy-making, our assessment had to be supported with evidence of actual nationalisations and re-nationalisation in the Hungarian economy. Nevertheless, our analysis of the applicable legal rules has revealed that the Hungarian SOE landscape is influenced by complex, often strategic interests and other factors, beyond their traditional public interest roles.

Value: By examining the legal rules governing the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy, our research provides an important contribution to the already existing political economy scholarship on state-owned enterprises, as well as on changes in Hungarian economic policy. The applicable legal rules provided our main evidence, which were supplemented with evidence of market developments, which combination of evidence in the research on state-owned enterprises in Hungary holds considerable added-value.

Keywords: state-owned enterprises, regulation, constitutional law, economic policy

Bevezetés

Az állami vállalatok összetett szerepet játszanak a nemzeti és regionális gazdaságokban és a világ gazdaságban is. Az egyes nemzetgazdaságokban és más gazdasági keretrendszerekben nem egyforma módon ugyan, de tagadhatatlanul fontos részei a gazdaság- és iparpolitikának és gazdaságstratégiának.

A közszolgáltatásokra vonatkozó politikák jelentős szereplői szerepet játszanak más szakpolitikákban is, például az energia- vagy a környezetvédelmi politikában. Európában három, piaci liberalizációval és sok esetben az állami vagyon privatizációjával jellemzett évtized után a nemzeti kormányok újra felfedezték az állami vállalatokat és ismét a nemzetgazdaság stratégiai fontos szereplőiként tekintenek rájuk. Magyarországon a globális pénzügyi és gazdasági válságot követő időszakot – különösen 2010 után – az állam gazdasági szerepvállalásának újragondolása és annak tényleges megerősítése jellemezte. Ez a változás alkotmányos rendelkezésekben és általános jogszabályokban is rögzített. Az állami szerepvállalás az állam gazdasági beavatkozásának különböző formáiban nyilvánult meg, mint például az egyes hazai piacok monopolizációja, az árszabályozás és az árbefagyasztás, valamint az állam tulajdonosi jogainak kiterjesztése és gyakorlása. Ezek a fejlemények a piacgazdaság újragondolt, átstrukturált formájának megjelenését jelzik Magyarországon. Ebben a modellben jelentős az állam gazdasági koordinációs tevékenysége, a vagyontárgyak és egyes gazdasági szereplők állami tulajdonba vétele stratégiai jelentőségű közcél. Az állami vállalatok közérdekű küldetések és alapvető közérdekű feladataik miatt, valamint a nemzeti gazdasági és társadalmi fejlődés és a reziliencia sajátos biztosítóiként különlegesen fontos szerepet töltenek be.

Ebben a tanulmányban azokat a magyar jogi szabályokat vizsgáljuk meg, amelyek az állam részvételét szabályozzák a nemzetgazdaságban, különös tekintettel az állami vállalatokra vonatkozó szabályokra. Célunk annak elemzése, hogy a jogi szabályozás milyen modellben, milyen helyet és szerepet jelöl ki az állami vállalatoknak a magyar gazdaságban. Az állami vállalatokkal kapcsolatos politikai gazdaságtani elemzések különböző modelleket különböztetnek meg, és ezzel együtt az állami vállalatok különböző gazdaságokban betöltött különféle helyét és szerepét. Ezek a kutatások arra is rámutattak, hogy a globális pénzügyi és gazdasági válságot követő időszakban az állami vállalatok a hagyományos közérdekű küldetéseiken és közfeladataikon túlmutató funkciókat kaptak, és a nemzeti ipar-, technológia- és egyéb stratégiai politikák eszközeivé váltak. A magyar jogi szabályozás elemzését ennek fényében végezzük el, külön figyelve arra a kérdésre, hogy a jogi rendelkezésekből kítűnő nemzetgazdasági modell, és benne az állami vállalatok működéséhez kapcsolt elvárások és célok vajon követik-e ezeket az európai trendeket. Tanulmányunkat a következőképpen strukturáltuk. Először áttekintést nyújtunk az állami vállalatok helyére és szerepére vonatkozó politikai gazdaságtani kutatásokról. Ezt követi egy rövid áttekintés azokról a politikai gazdaságtani kutatásokról, amelyek a magyar gazdaság és benne az állami vállalatok helyzetét vizsgálták az 1989-es és a mérföldkőnek számító 2010-es éveket követően. Ezek adják a hátteret

jogi elemzésünknek, amelyben a magyar állam gazdasági szerepvállalásának alkotmányos szabályozását, valamint az állami tulajdonra, különösen az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó jogi rendelkezéseket térképezzük fel és értékeljük. Elemzésünket az elmúlt másfél évtized államosításaira és visszaállamosításaira vonatkozó adatokkal tesszük teljesebbé.

Állami vállalatok a gazdaságban

A közgazdasági és politikai gazdaságtani szakirodalomban az állami vállalatokat több szempontból is kutatták és elemezték. A korábbi kutatások vizsgálták hatékonyságukat és termelékenységüket piaci szereplőként (Castelnovo et al., 2019; Mühlenkamp, 2015), részvételüket a globális gazdaságban (Clò et al., 2015; Clò et al., 2017a; Del Bo et al., 2017; Florio et al., 2018), valamint az állami vállalatok felelős működését és vállalatirányítását (Brennan & Solomon, 2008; Jia et al., 2019; Sappideen, 2017; Tang et al., 2020). További kutatási területek közé tartoztak az állami vállalatok hozzájárulása az általános jóléthez (Del Bo & Florio, 2012), a közérdekű célok eléréséhez való hozzájárulásuk (Bance, 2015; Clò et al., 2017b), valamint a fogyasztói és állampolgári érdekekkel való kapcsolatuk (Lampropoulou, 2020). A kutatások azt is megmagyarázták, hogy az állami vállalatok miért maradhattak a piacgazdaságok fontos szereplői, és hogy az egyes nemzeti kormányok miért fedezték fel újra az állami vállalatokat és tették őket ismét stratégiai fontosságú szereplővé. Ezzel kapcsolatban Florio (2013) két fő tényezőt azonosított. Először is az állami vállalatok jelentették a nemzeti privatizációs és liberalizációs politikák korlátait. Ezek a politikák arra a feltételezésre támaszkodtak, hogy az állami vállalatok üzleti szervezetenként rosszabbul teljesítenek, mint a magánvállalatok. Az állami vállalatok egyúttal reakcióként szolgáltak ezekre a politikákra és azok negatív társadalmi-gazdasági következményeire. Másodsor, a globális pénzügyi és gazdasági válságot követően az állami vállalatok az egyes államok gazdasági, társadalmi és általános intézményi rezilienciájának megerősítését célzó nemzeti politikák fontos elemeivé váltak.

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az állami vállalatok miért váltak ismét népszerűvé és a nemzeti kormányok miért döntöttek úgy, hogy újragondolják a privatizáció és a gazdasági szereplők magántulajdonba adásának előnyeit, a kutatások arra mutattak rá, hogy az utóbbi időszakban az állami vállalatok az állam közpolitikai és szabályozási céljai megvalósításának fontos eszközeivé váltak, alapvető strukturális reformok végrehajtását tették lehetővé egyes gazdasági ágazatokban, valamint még jobban képessé tették az államokat, hogy kielégítsék az

állampolgárok (mint az állami vállalatok által nyújtott szolgáltatások felhasználóinak) igényeit (Hall et al., 2013; Haney & Pollitt, 2013; O'Donnell & Sawyer, 1999). A globális pénzügyi és gazdasági válságot követő években egyes köz-műszolgáltatások és közszolgáltatások visszaállamosítását vagy önkormányzati tulajdonba vételét úgy értékelték, hogy azok megerősítették az érintett országok társadalmi-gazdasági rezilienciáját, különösen azáltal, hogy a polgároknak költséghatékony és megfizethető alapvető (köz)szolgáltatásokat kínáltak (Hall et al., 2013). Az állami vállalatok újjáéledését a kortárs európai piacgazdaságban a szakirodalom azzal is összefüggésbe hozta, hogy ismét világossá és értékessé vált az állami vállalatok alapvető rendeltetése, tehát hogy rajtuk keresztül lehet konkrét közfeladatokat ellátni a gazdaságban, és mivel az állami vállalatok komolyan veszik közfeladataikat, legalább olyan jó teljesítményt tudnak nyújtani, mint a magánvállalkozások (Florio, 2014; Polidori & Teobaldelli, 2013).

Az állami vállalati kutatások arra is rávilágítottak, hogy az állami vállalatok különleges szereplőként jelennek meg a piacokon; a tisztán gazdasági célokon túl működésüket normatív kritériumok is meghatározzák (Bernier, 2014; Bernier & Reeves, 2018). Az állami vállalatok a gazdaságpolitika és más szakpolitikák sajátos eszközeiként olyan közjavakat és értékeket közvetítenek, mint például a társadalmi szolidaritás, a fenntarthatóság, a nem gazdasági (köz)szolgáltatások magas minősége és elérhetősége, a nyilvános elszámoltathatóság, az átláthatóság és a közérdekű ügyekben való részvétel, a méltányosság, és általában a közösség és a közszektor értékei (Bernier, 2014; Bernier & Reeves, 2018). Florio (2014) szerint az állami vállalatok olyan környezetben működnek, amelyben az emberek – felhasználóként és állampolgárként is – fontosnak tartják működésük gazdasági és nem gazdasági hatásait, és elvárják, hogy az állami vállalatok a társadalom egészének javára teljesítsék közfeladatukat. Az állami vállalatok az állampolgárok és az állam szemében a makrogazdasági és újraelosztási politikák eszközeként működnek, segítségükkel olyan célok érhetőek el, mint az infláció megfékezése, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, a foglalkoztatás szintjének emelése, vagy az anticiklikus ráfordítások megvalósítása. Az állami vállalatok konkrét „nemzeti érdekeket” is megvalósíthatnak, mint például a nemzeti ipar és piacok megőrzése és gondozása, beruházások stratégiai vagy új gazdasági ágazatokban, a nemzetbiztonsági érdekek védelme az érzékeny iparágakban vagy az alapvető technológiai piacokon (Sorrentino, 2020).

Klasszikus definíciójuk szerint az állami vállalatok a kormányzati tervezés olyan eszközei, amelyek segítségével kezelhetők lehetnek a piaci kudarcok, például a közjavak és az externáliák problémái (Heal, 1973). Hagyományosan az állami vállalatokat az olyan kormányok részesítették előnyben, amelyek

célja a társadalmi jólét maximalizálása volt, és ennek érdekében stabil gazdasági-társadalmi tervezési kereteket és jelentős közszolgáltatási rendszereket vezettek be (Del Bo & Florio, 2012). Az utóbbi időszak fejleményeit, az államkapitalizmus újjáélesztését és az „államilag megerősített” (Schmidt, 2003) piacgazdaság új formáinak megjelenését más magyarázza: a cél az ország gazdasági és technológiai biztonságának és közbiztonságának megerősítése, a nemzetbiztonsági kockázatok csökkentése, a gazdasági, technológiai stb. szuverenitás védelme (Clò, 2020). Párhuzamos magyarázatként az is felmerült a szakirodalomban, hogy olyan országokban, amelyekben az állami vállalatokat és azok piacát a kormányzat szorosan ellenőrzi, az állami vállalatok újbóli megerősítését a belföldi vagy külföldi politikai, vagy egyéb stratégiai előnyök megszerzéséhez fűződő érdekek vezérelték (Bremmer, 2009; 2010). Például egyes nemzetgazdaságokban az állami vállalatoktól azt várják, hogy valódi nemzeti bajnokként lépjenek ki a regionális és globális piacokra (Szanyi, 2019b), külön ösztönözve őket arra, hogy magánvállalkozásként vegyenek részt a gazdasági versenyben más országok piacain, és ott terjesszék ki gazdasági és politikai befolyásukat (Clò, 2020). A kortárs kutatások arra is rávilágítottak, hogy az állami vállalatok mai újjáélesztése jelentős eltérésekkel ment végbe a különböző nemzetgazdaságokban, ami abból következett, hogy az egyes nemzetgazdaságok másként szerveződtek és intézményesültek, és így más prioritásokat tartogatnak az állami vállalatok számára (Clò, 2020).

Állami vállalatok a magyar gazdaságban

A posztoszocialista átmenet és a globális pénzügyi és gazdasági válság hatásai alatt kialakult magyarországi piacgazdaság a kapitalizmus félperifériás változataként jellemezhető, amely elsődleges célként a fejlett piacgazdaságok felé történő társadalmi-gazdasági konvergenciát szeretné megvalósítani (Geröcs, 2021). Másként fogalmazva: a magyar piacgazdaság egy úgynevezett függő piacgazdaság, amelyet a fejlett piacgazdaságok irányában egy jellemzően aszimmetrikus kölcsönös függőség jellemez, különösen a gazdasági fejlődés szempontjából kulcsfontosságú beruházásokhoz és technológiákhoz való hozzáférés tekintetében (Farkas, 2018; Nölke & Vliegenthart, 2009). A politikai gazdaságtani szakirodalom szerint 2008–2010 körül, amikor az 1989 utáni, a gazdasági liberalizációra és a közvetlen külföldi befektetésekre alapuló fejlődési modell kimerült, a magyar gazdaság egy úgynevezett hibrid felhalmozási modellre állt át (Geröcs, 2021; Nölke & May, 2019; Szanyi, 2019c; Voszka, 2013). Az új modellben elvileg csökken a függőség a külföldi tőkéttől a beruházások területén,

bár bizonyos ágazatokban (például az értékesíthető árukat előállító exportáló ágazatokban és a geopolitikailag fontos külföldi beruházások területén) nem, valamint az is egyértelmű prioritás, hogy a nemzeti tőke és azok tulajdonosai védve legyenek a külső versenytől (Gerőcs, 2021; Nölke & May, 2019; Szanyi, 2019c; Voszka, 2013). Az új modell működése messze nem problémamentes. A modell számára egyértelmű korlátot jelent a külföldi technológiáktól és a külföldi befektetésektől való folyamatos függés (Gerőcs, 2021). További problémája, hogy a külföldi befektetésektől való függősége ellenére a modell nyíltan előnyben részesíti és védi a nemzeti tulajdont, különösen a nemzeti tőketulajdont, és az állam erőforrásait és a jogrendszert a gazdasági globalizációból és regionalizációból eredő nyomással és függőségekkel szembe helyezkedve, érzékeny konfliktusokat is felvállalva, a nemzeti tulajdon és tőke érdekeinek védelme érdekében használja fel (Gerőcs, 2021).

A politikai gazdaságtani kutatások az állami tulajdon és az állami vállalatok jelenlétét a magyar gazdaságban a függő piacgazdaság elkerülhetetlen jellemzőjeként értékelték, különösen arra tekintettel, hogy egy függő piacgazdaságban az állam az úgynevezett „fejlesztő állam” szerepének felvállalására kényszerül (Szanyi, 2019a). A poszt szocialista társadalmi-gazdasági átmenet időszakában az állami tulajdon és gazdasági szerepvállalás háttérbe szorult, mivel a gazdaságfejlesztés akkor preferált és uralkodó modellje a privatizációt és a piaci liberalizációt helyezte előtérbe (Szanyi, 2019a). Ebben az időszakban az állami vállalatok hagyományos közérdekű feladatai és tulajdonságai háttérbe szorultak (ezeket nagyrészt felváltották) a neoliberais, szabadpiaci ideológiát követő „átmeneti politikák politikai és intézményi céljaihoz” képest (Szanyi, 2019a). A globális pénzügyi és gazdasági válságot követően, 2008–2010 körül a magyar gazdaságban jelentős paradigmaváltás következett be, amely az úgynevezett gazdasági/gazdaságpolitikai patriotizmus ideológiáját követte (Szanyi, 2019a). A változás az állam tulajdonosi szerepére és az állami vállalatokra is kihatott, hiszen a politika és a szakpolitika újragondolta és átértékelte ezeket a kérdéseket; új szerepükben beépültek a gazdaságban a nemzeti jelenlét (különösen a nemzeti tőketulajdon) erősítését, valamint a nemzetgazdaság nemzetközivé válásának megakadályozását, esetleg visszafordítását célzó szakpolitikákba (Szanyi, 2019a; Voszka, 2015; 2018; 2020). Ezek a fejlemények nem voltak mentesek az ellentmondásoktól, hiszen az állam tulajdonosi szerepének újrafelfedezését nem a közfeladatok hatékony ellátásának érdekei, hanem az új gazdaság- és iparpolitika sajátos megfontolásai vezérelték (Szanyi, 2019a). Szanyi szerint az állami tulajdon és az állami vállalatok alapvető közfunkciói háttérbe szorultak a gazdaságfejlesztés magas szintű stratégiai kérdéseire és a remélt stratégiai előnyökhöz képest (Szanyi, 2019b).

A gazdaság és az állami vállalatok szabályozása a magyar jogban

Az állami vállalatok politikai gazdaságtani elemzései, különösen a pénzügyi és gazdasági világválság utáni fejleményekkel kapcsolatos elemzések, valamint a magyar piacgazdaság elemzései a nemzetgazdaságban történő állami szerepvállalást meghatározó tényezők, tendenciák és szükségszerűségek összetett rendszerét tárták fel. Az állam által képviselt közérdek csak az egyik ilyen összetevő. Az elemzések az állami szerepvállalást és az állami vállalatok működését övező közérdekű célokat egyébként is tágan értelmezték, azokba beleértve a stratégiai jellegű megfontolásokat is. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a magyar jog hogyan szabályozta korábban, a rendszerváltás utáni időszakban, és hogyan szabályozza most, a 2010 utáni időszakban az állam szerepvállalását a nemzetgazdaságban. Vizsgálatunkat annak tudatában tesszük meg, hogy a jog, különösen az alapvető alkotmányos és az általános jogszabályi rendelkezések nem képesek kifejezni a szakpolitikai környezet összetettségét. Azt sem tételezzük fel, hogy a releváns jogi rendelkezések teljesen leképezik mindazokat a tényezőket, célokat és megfontolásokat, amelyek felmerültek a politikában és a szakpolitikai döntéshozatalban. Egyedüli célunk annak megállapítása, hogy a vonatkozó jogi rendelkezések kijelölnek-e egy bizonyos pályát, modellt a magyar gazdaság és benne az állam számára, és jelzik-e, hogy milyen prioritások határozzák meg az állami vállalatok működését Magyarországon.

A posztiszocialista átmenet időszakában elfogadott alkotmányos rendelkezések, amelyeket a 2010-es évek elején az Alaptörvény szabályai váltottak fel, elsősorban egy új társadalmi-gazdasági rend alkotmányos jogi alapjainak lefektetését célozták meg, hogy ezzel lehetővé tegyék az átmenetet a már átalakulófélben lévő¹ államszocialista gazdaságból a piacgazdaságba. A piacgazdaság megteremtését alkotmányos célként ismerték el, amely célt az 1989-es alkotmány nem teljesen egyértelműen megfogalmazott 9. §-a elsősorban az államnak címezte.² Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéséből származó definíció szerint a piacgazdaság – amelyet a 9. § a társadalmi-gazdasági szerveződés preferált formájaként szabályoz – a vállalkozás szabadságán és a gazdasági verseny szabadságán alapul, plurális tulajdonosi struktúrával rendelkezik, és egyenlő védelmet biztosít a különböző (magán- és állami) tulajdonformáknak, továbbá az állam (a közigazgatás) és a piac, valamint az állam köz- és magán (tulajdonosi) funkcióinak szétválasztása jellemzi (Alkotmánybíróság, 1991a).

1 Az 1989 előtti gazdasági átalakulás jelentős lépéseként a gazdasági szabályozás egyéb intézkedései mellett elfogadták a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényt, amely a magánvállalkozásokat különböző formáikban jogképességgel rendelkező személyként ismerte el a szocialista gazdaságban.

2 „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság [...] A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.” (A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1989, 9. §).

Az Alkotmánybíróság viszonylag hamar tisztázta, hogy a 9. §-nak túlnyomórészt deklaratív funkciója van (azaz „*deklarálja, hogy a magyar gazdaság piacgazdaság, amely a gazdasági tervezés előnyeire is támaszkodik*”); normatív funkciója csak a piacgazdaság egyes konkrét megnyilvánulásainak – például a szerződéskötés szabadságának – alkotmányos védelmét foglalja magában (Alkotmánybíróság, 1990). A tulajdonhoz való jogot a 13. § (1) bekezdése külön elismerte.³ Ez azt is jelentette, hogy a tulajdonjog – mint a társadalmi és gazdasági átmenet folyamatában különösen fontos alapjog⁴ – alkotmányos védelme különálló volt, azt nem kellett a 9. §-ból levezetni. A 9. § a szövegét tekintve sem volt pusztán deklaratív rendelkezés, hiszen a tulajdonhoz való jog védelméhez kapcsolódóan külön rögzítette azt az elvet, hogy a köz- és magántulajdon egyenlő jogállást élvez, és egyenlő jogi védelemben részesül. Ezt a rendelkezést azt magyarázta, hogy bevezetésével az állami, illetve a „társadalmi” tulajdon elvesztette a magántulajdonnal szembeni, még az államszocialista rendszer által garantált elsőbbségi helyzetét. A valóságban egyébként – sok esetben informális folyamatoknak köszönhetően – a magántulajdon már az 1980-as évekre jelentős súlyt szerzett a magán- és a gazdasági életben. 1989-re a magyar gazdaságot egy hibrid tulajdoni rendszer jellemezte, amely magában foglalta az állami és magántulajdont is.

Az alkotmányos rendelkezések az állam nemzetgazdaságban betöltött szerepét is szabályozta. A 9. §-ban meghatározott új magyar piacgazdaságban az államnak jelentős pozíciókat tulajdonítottak. A 10. § kimondta, hogy az állam lehet tulajdonos, az állami tulajdon pedig a nemzeti „vagyon” részét képezi. Azt is rögzítette, hogy az állam tulajdonjoga adott, jogszabályban meghatározott vagyontárgyak felett kizárólagos lehet. Az alkotmány az állam előjogát is elismerte bizonyos gazdasági tevékenységek monopolizálására. Feltehetően az állami előjog arra is kiterjedt, hogy az állam megválassza, hogy az állami monopóliumot milyen formában működtesse, például közvetlenül maga az állam működtesse, vagy koncesszió keretében átadja magánszereplőknek. A 11. §-ban az alkotmány elismerte az állami vállalatok létezését. Úgy rendelkezett, hogy azok a jogszabályokban meghatározott feltételek és felelősségük mellett önállóan működnek. Összességében az alkotmány rendelkezései – azon túl, hogy lefektették a piacgazdaságra való (átmenet) alapelveit – nem határoztak meg konkrét irányt az állam nemzetgazdaságban való részvételét illetően.

3 A magántulajdon (állam általi) kisajátítását olyan feltételekhez köthették, hogy annak kivételesnek és közérdekűnek kell lennie, azt jogi aktusban kell előírni, valamint kisajátításkor teljes, feltétel nélküli és azonnali kártalanítás jár [A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1989, 13. § (2) bekezdés].

4 Az Alkotmánybíróság eredeti értelmezése szerint a tulajdonhoz való jog, mint alapjog biztosítja az egyén cselekvési autonómiájának anyagi alapját (Alkotmánybíróság, 1993).

Az átalakulóban lévő magyar állam ekkor aktív privatizációs politikát folytatott. Az állami tulajdonban lévő üzleti vagyon elidegenítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvényben foglaltak szerint a hivatalos szakpolitikai irány a magántulajdonon alapuló gazdasági és piaci viszonyok kialakítása és az állami tulajdon csökkentése volt.

A koncessziók szabályozása, amelyre már az átmeneti időszak elején, 1991-ben sor került, hasonló szakpolitikai irányt jelölt ki. A koncessziókról szóló törvény (1991. évi XVI. törvény) indoklása kifejezetten megemlítette, hogy az állami monopóliumok fenntartása a fejlődő magyar piacgazdaság keretein belül csak egy szűk területen maradt szükséges, különösen azokon a területeken, amelyeken az államtól elvárták bizonyos közszolgáltatások garantálását és fenntartását, vagy az állam volt az érintett vagyontárgyak kizárólagos tulajdonosa. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a törvény célja általában az volt, hogy az állam által az alkotmányos szabályok felhatalmazását követve monopolizált gazdasági területek hatékony működtetése a piacgazdaság elveinek megfelelően történjen (Alkotmánybíróság, 1991b). Az Alkotmánybíróság hozzátette, hogy a törvény ezen célját azáltal valósította meg, hogy lehetővé tette és szabályozta a magángazdasági szereplők részvételét, és ezzel biztosította a gazdasági versenyt a nemzetgazdaság ezen területein (Alkotmánybíróság, 1991b). A törvény rendelkezései azonban nem adtak szabad kezet a magángazdasági szereplőknek. A külföldi befektetőkkel szembeni bizonyos óvatosságot jelezve megkövetelte, hogy a koncesszió jogosultja a magyar jog szerint külön koncessziós társaságot hozzon létre. Ez a követelmény lehetővé tette, hogy az állam – főhatalmával élve – ellenőrizze a koncesszióba adott feladatok ellátását, beleértve a koncessziós jogosult által vállalt esetleges közérdekű feladatokat is. Az állam ellenőrzési jogán keresztül biztosítani tudta, hogy a koncessziós jogosult valóban rendelkezzen a szükséges erőforrásokkal, amely pedig garantálta a koncessziós jogosult tevékenységének folyamatos ellátását.

Az előbb áttekintett alapvető jogi rendelkezések egy nyitottnak tekinthető keretet teremtettek az átalakuló magyar gazdaság számára, amelyben az alapvető döntéseket a politikára és a szakpolitikai döntéshozatalra bízták. Mindazonáltal a vizsgált jogi szabályok az olyan alapelvek lefektetésével, mint a magántulajdon védelme és annak egyenlő jogi kezelése, valamint az állam gazdaságból való kivonulását lehetővé tevő és a magánvállalkozást ösztönző jogi keretek révén vitathatatlanul egy olyan gazdasági modellnek kedveztek, amely a magán, jellemzően külföldi gazdasági szereplők beruházásaira támaszkodott. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a jogi rendelkezések a közérdeket és az állam érdekeit nem hagyták teljesen alárendelődni a magángazdasági érdekeknek. Az időszak végén a nemzeti vagyonról szóló törvény 2007-es elfogadása megerősítette

a közérdekű megfontolások jelentőségét a magyar gazdaságban. A törvény (2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról) elfogadására közel húsz évvel a piacgazdasági átalakulás megkezdése után került sor, amikor a privatizációs folyamat hivatalosan lezárult. Ebben az értelemben az olyan közérdekű célok meghatározása, mint például az állami tulajdon és vagyon védelmének, valamint az állami vagyonnal való hosszú távú, a nemzet javát szolgáló gazdálkodás célkitűzései, a korábbi szakpolitikai irány kiigazítására tett kísérletként értékelhető. Elvileg ez a változás úgy is értelmezhető, hogy a magyar jogszabályok kifejezésre juttatták, hogy a korábbi időszakban favorizált, a magántulajdon kiterjesztését célzó gazdasági modell kimerült. A törvény, amely főként igazgatási-technikai jellegű szabályokat fogalmazott meg, úgy rendelkezett, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodásnak lehetővé kell tennie az állami feladatok ellátását, a közös társadalmi szükségletek kielégítését és a nemzeti gazdaságpolitika megvalósítását. Hasonló elveket állapított meg a használati és hasznosítási jogok szerződésben harmadik személyre történő átruházása tekintetében is.

A 2010 utáni időszakkal, amelyet többek között az Alaptörvény elfogadása fémjelzett, a poszt szocialista gazdasági és társadalmi átmenet időszaka lezárult. A változás azt is jelentette, hogy az új korszak alkotmányos és egyéb jogszabályi rendelkezései másfajta célokat tűztek ki a gazdaságban és a társadalomban, mint amelyek a piacgazdasági átmenet hosszadalmas és bizonytalan folyamatát elindító rendelkezésekben szerepeltek. Az Alaptörvény szakítva az 1989-es alkotmánnyal, amely elsősorban az átmenet kereteit és irányait kívánta kijelölni, a piacgazdaság megteremtését, mint az átmeneti időszak explicit alkotmányos célját elhagyta. Az Alkotmánybíróság magyarázata értelmében húsz évnyi gazdasági átmenet után, amelybe az Európai Unióhoz és az EU belső piacát jelentő fejlett kapitalista gazdasághoz való csatlakozás is beletartozott, már nem volt szükség erre a célkitűzésre az alkotmányszövegben (Alkotmánybíróság, 2012). A konkrét rendelkezés elhagyása azonban értelmezhető úgy is, hogy azzal az Alaptörvény új utat jelölt ki az államnak a gazdaság szabályozásában és az állam gazdasági szerepvállalásában (lásd Drinóczi, 2021).

Az Alaptörvény további releváns rendelkezéseit olvasva azonban nem egyértelmű, hogy az új alkotmányos keret a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest radikálisan eltérő módon vázolta volna fel az állam szerepét a gazdaságban. Az Alaptörvény M) cikke a korábbi alkotmányos rendelkezéseket lényegében megismételve kimondja, hogy a magyar gazdaság a vállalkozás szabadságán és az állam azon kötelezettségén alapul, hogy a gazdasági verseny feltételeit biztosítsa. Az Alkotmánybíróság már ezen rendelkezéseket érintő értelmezésében a vállalkozás szabadsága és a gazdasági verseny, amely utóbbi a piacgazdaság mint társadalmi-gazdasági rend központi megnyilvánulása és „alapvető értéke”

(Alkotmánybíróság, 2012), konstitutív szerepet játszanak (Alkotmánybíróság, 2013), és együttesen alapozzák meg a szerződési szabadságot, amely utóbbi alapszabadság alkotmányos védelemben részesül (Alkotmánybíróság, 2012). Az Alkotmánybíróság ugyancsak kihangsúlyozta, hogy a piacgazdaság konkrét megnyilvánulásaként értelmezhető szerződési szabadság védelme magát a piacgazdaságot is védelemben részesíti az Alaptörvény rendszerében, annak ellenére is, hogy az új alkotmányszövegből kimaradt a „piacgazdaság” kifejezés (Alkotmánybíróság, 2012).

Az 1989-es alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja a tulajdonhoz való jogot és a gazdasági tevékenység gyakorlásának szabadságát, amelyeket a XII. és XIII. cikkek a korábbi megfogalmazásukkal megegyezően fogalmaznak meg. A 38. cikk az állam nemzetgazdaságban betöltött szerepét szabályozza. A korábbi alkotmányszöveghez hasonlóan elismeri az állam tulajdonosi szerepét, illetve az állam kizárólagos tulajdonjogát bizonyos vagyontárgyak felett. A 38. cikkben van szó az állami vállalatokról és az állam előjogáról, hogy bizonyos gazdasági tevékenységeket monopolizáljon. A korábbiakhoz képest az állami vállalatokra vonatkozó szabályok részletesebbek. A 38. cikk kifejezetten előírja, hogy az állami vállalatoknak függetlenül és felelősségteljesen, a törvényeknek megfelelően, a törvényesség, a célszerűség és a hatékonyság követelményeinek megfelelően kell működniük. Ezek a követelmények, például a felelős működés követelménye, úgy értelmezhetők, hogy az Alaptörvény gazdasági alkotmányában a közérdekű megfontolások egyértelműbb hangsúlyt kapnak. Hasonlóképpen értelmezhető, hogy az M) cikket az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkozó törvényjavaslathoz csatolt indokolásra tekintettel úgy értelmezte, hogy az nem abszolút célként ismeri el a gazdasági versenyt, hanem olyan alkotmányos célként, amelyet közérdekből észszerű korlátok közé szorítottak (lásd Alkotmánybíróság, 2013). A később bevezetett 38. cikk (6) bekezdés egy új gazdasági szereplőről, az úgynevezett közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványról rendelkezett. Ezek célja, hogy a rájuk bízott állami vagyont meghatározott közérdekű feladatok ellátása érdekében használják.

A 38. cikk a nemzeti vagyon (az állam és az önkormányzatok vagyona és eszközei) a közérdeket szem előtt tartó kezelésével és védelméről is rendelkezik. A cikk kimondja, hogy a nemzeti vagyont több közérdekű célra tekintettel kell kezelni és védeni. Ezek közé tartozik a közérdek szolgálata, a közös társadalmi szükségletek kielégítése, a természeti erőforrások és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme. A 38. cikk a nemzetgazdaság szempontjából különleges jelentőségüként elismert állami tulajdonban lévő vagyon és eszközök elidegenítése (privatizációja) tekintetében különleges korlátozásokat és feltételeket ír elő.

Ezzel az a célja, hogy a korábban felsorolt közérdekű célok ne kerüljenek veszélybe. Azt külön előírja, hogy az állami tulajdonban lévő vagyon és eszközök elidegenítésére csak jogszabályban meghatározott célokra kerülhet sor, figyelemmel a jogszabályban meghatározott kivételekre, betartva az értékarányosság követelményét. Összességében az Alaptörvény általános jellegű rendelkezései nem adnak gyökeresen eltérő keretet a magyar piacgazdaság működésének és benne az állam szerepének, bár a közérdekű megfontolásokat hangsúlyosabban fejezik ki. A nemzeti vagyonról szóló 2007. évi törvény által kijelölt irányt tekintve azonban ez utóbbi változás nem teljesen újszerű, nem különösebben forradalmi. Az állam gazdasági szerepvállalása szempontjából sem mondanak túl sok újdonságot ezek a rendelkezések, hiszen a közérdek védelmét az állam tevékenységeinek korlátjaként, nem pedig az állami fellépés elvárt, a nemzetgazdaságnak irányt szabni képes céljaként szabályozzák.

Az állam gazdasági szerepvállalásának és az állami vállalatok helyének és szerepének a nemzetgazdaságban az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény is csak hozzávetőleges keretet állított fel. Az alkotmányos rendelkezések nem fejeztek ki komplexebb elvárásokat és összefüggéseket. Egyedül az Alaptörvény 38. cikkében találunk olyan rendelkezéseket, amelyek némi fényt derítenek arra, hogy a 2010 utáni Magyarországon miként tekintsünk az állami vállalatokra. A 38. cikk részletesen foglalkozik az állami tulajdonnal és kiemeli annak stratégiai céljait. Ez értelmezhető úgy, hogy az Alaptörvény értelmében az állami tulajdonnak és az állami vállalatoknak a magyar gazdaságban a közérdek érvényesítésénél túlmutató stratégiai jelentőségük is van. Hasonló következtetésre juthatunk az alaptörvény elfogadásának évében megalkotott új nemzeti vagyonról szóló törvény (2011. évi CXCVI. a nemzeti vagyonról szóló törvény) rendelkezéseinek vizsgálatával. Az új törvény egyértelműen kihangsúlyozza az állami vagyongazdálkodás közérdekű aspektusait. Részletesen meghatározta a nemzeti vagyon fogalmát, felsorolva különösen az úgynevezett nemzeti adatvagyon, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeit, valamint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő egyéb „dolgozat”, vagyontárgyakat és vagyoni értékű jogokat. Az állami tulajdon céljaként a közfeladatok ellátásának biztosítását határozta meg, ideértve különösen a közszolgáltatások nyújtását a polgárok számára, valamint az ehhez szükséges infrastruktúra rendelkezésre állását [2011. évi CXCVI. törvény 7. § (1) bekezdés].

A törvény a vagyongazdálkodást és a vagyonértékesítést szabályozó összetett elvek között elvként külön rögzítette, hogy az állami tulajdonban lévő vagyon felhasználásának és hasznosításának a közérdeket kell szolgálnia, és a társadalom közös szükségleteit kell kielégítenie [7. § (2) bekezdés]. A törvényben meghatározott további közérdekű elvek közé tartozik az a követelmény, hogy

a vagyongazdálkodásnak fenntarthatónak kell lennie, védenie kell a természeti erőforrásokat, hozzá kell járulnia a nemzeti értékek fenntartásához és védelméhez, valamint biztosítania kell a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítését. A törvény közérdek iránti elkötelezettsége tükröződik annak feltételezhetően teljességre törekvő meghatározásában is, hogy mely vagyontárgyak tartoznak az állam kizárólagos tulajdonába, melyek azok a vagyontárgyak, amelyek különleges jelentőséggel bírnak a nemzetgazdaságban, és mely vagyontárgyak ruházhatók át, figyelemmel az átruházás külön és részletesen meghatározott korlátozásaira. A törvény a nemzetgazdaságban különleges jelentőséggel bíró vagyontárgyakként határozza meg az állami tulajdonjogot bizonyos állami vállalatokban. Az állami tulajdonjog átruházását más, meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó állami vállalatokban ahhoz a korlátozáshoz köti, hogy az állami tulajdon csak a helyi önkormányzatokra, vagy kivételesen az állam vagy a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában lévő vállalkozásra ruházható át.

Hogy megállapíthassuk, hogy a 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezései megerősítik-e az Alaptörvény kapcsolódó rendelkezéseit, és ezzel hozzájárulnak a magyar gazdaság állami tulajdonú vállalatainak komplex, stratégiai célú szabályozásához, részleteiben is meg kell vizsgálni a törvény állami vállalatokra vonatkozó szabályait. A nemzetgazdaságban kiemelt jelentőséggel bíró állami tulajdon törvényi kategóriája a következőket tartalmazza: az állami víziközmű-szolgáltatók, az állami erdőgazdasági társaságok, a kulturális, környezeti és genetikai örökség védelméért felelős társaságok, az állami szerencsejáték- és sportfogadási monopólium, a regionális fejlesztési holding, a Magyar Posta csoport (komplex állami-magán tulajdonosi struktúrában), a MÁV csoport (vasúti közlekedés), a Volánbusz csoport (közúti közlekedés), az MVM csoport (energia és kapcsolódó iparágak), a Magyar Export-Import Bank, a Magyar Fejlesztési Bank, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (az állami vagyonkezelő társaság), a Magyar Közút Zrt., a Magyar Infrastruktúra-fejlesztő Zrt., a Magyar Turizmus Zrt., valamint (2022-ig) a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló Zrt. A törvény a magyarországi állami tulajdonú gazdasági társaságok irányítását a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-hez rendeli. További állami tulajdonú gazdasági társaságokként a magyar útdíjfizetési vállalatot, a magyar mobilfizetési társaságot, valamint a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. csoportot (információs technológia) nevesíti.

A törvényben felsorolt, az állam által az alkotmányban elismert előjog alapján monopolizált tevékenységek közé sorolt gazdasági tevékenységek jelzik az állami vállalatok tevékenységi területeit Magyarországon. Ide tartozik például a csővezetékes szállítás vagy a csővezetékben történő tárolás, a radioaktív anyagok előállítása és értékesítése, a szennyvízvezetékek és víziközművek létesítése

és üzemeltetése, a sportfogadási és szerencsejáték-szolgáltatások szervezése és nyújtása, a vasúti főhálózaton történő vasúti közlekedés, a települések közötti menetrend szerinti közúti személyszállítás, az állami tulajdonú nemzetközi kereskedelmi repülőtér és a közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások létesítése és működtetése, az országos közúthálózat és a kizárólagos állami tulajdonú vasúthálózat létesítése és működtetése, közparkok létesítése és működtetése, biztonsági földgáztárolók létesítése és működtetése, az elektronikus úton nyújtott közszolgáltatások egységes rendszerének működtetése, valamint az állami hulladékgazdálkodási feladat.

E rendelkezések alapján az állami vállalatok működése a magyar gazdaság jelentős részét lefedi, így fenntartva a hazai és kizárva a külföldi jelenlétet az érintett ágazatokban. Az állami vállalati szektor megerősítésével és kiterjesztésével tehát sor kerülhet a magyar gazdaság korábbi évtizedekben előrehaladott nemzetközivé válásának megfordítására. A vonatkozó rendelkezések, köztük azok, amelyek a közadatokat a nemzeti adatvagyon részét képező nemzeti vagyongként határozzák meg, azt is megerősítik, hogy a magyar állami vállalatokra bízott közfeladatok egy része nyilvánvalóan széles értelemben vett biztonsági célokat szolgál, céljaik között található a társadalmi-gazdasági reziliencia megerősítése. Más részük a környezeti fenntarthatóság és esetleg a klímaváltozással szembeni reziliencia szempontjából bír jelentőséggel. Megint mások pedig nyilvánvalóan (nem feltétlenül kizárólagosan) kereskedelmi jellegűek, céljuk az állami bevételek növelése. Egyes állami vállalatok az állami gazdaságfejlesztés és iparpolitika eszközeiként szolgálnak. Az állami vállalatok működését övező összetett szempontrendszer további elemeként 2012-ben jogszabályban (2012. évi CLXXXV. törvény 81. §) rendelkeztek arról, hogy egyes állami vállalatoknak, elsősorban az egyéni felhasználóknak közszolgáltatásokat nyújtó állami vállalatoknak, nonprofit szervezetként kell működniük. Az állami közszolgáltatások nonprofit működtetését az 1465/2014. (VIII. 15.) kormányhatározat a szolidaritás, a fenntarthatóság és a hatékonyság elveiből következő követelményként magyarázta. Ezek az elvek feltételezhetően azt is kijelölték, hogy akkor a kormány milyen szerepet szánt a nemzetgazdaság egyes területein működő állami vállalatoknak.

Állami vállalatok és a magyar gazdaság 2010 után

Ebben a részben azt vizsgáljuk, hogy az előbb áttekintett és elemzett, az állami vállalatok helyét és szerepét szabályozó jogi rendelkezések által kijelölt keretben milyen konkrét fejlemények történtek a mérőidőnek számító 2010-es év

után az állam gazdasági szerepvállalásában, különösen az állami vállalati szektorban. A jelentős gazdaságtervezési dokumentumok – például az *Új Széchenyi Terv*, a *Széll Kálmán Terv* és a *Nemzeti Konvergencia Programok* – rögzítették, hogy a nemzetgazdaság stratégiai ágazataiban a „nemzeti szuverenitás megerősítése” az egyik elsődleges cél (Geröcs, 2021). Az is kiderült belőlük, hogy az egyes ágazatok visszaállamosítása, illetve államosítása központi szakpolitikai céllá vált (Geröcs, 2021; Voszka, 2013). Voszka (2018) szerint 2010 és 2018 között a részesedésszerzésen keresztül történő visszaállamosítás költsége 1304 milliárd forintot tett ki, amelynek nagyobb részét a magyarországi vállalatok részvényeinek nem magyar tulajdonosaiktól történő megvásárlására fordítottak. Az érintett ágazatok közé tartoztak a területileg kötött infrastruktúrát használó, nem külföldi értékesítésre gyártó ágazatok, mint a közműszolgáltatók (például a Suez-RWE, a GDF, a TDF, az RWE, és az E.ON), a távközlés (például a Magyar Telekom) és az energetika, egyes gyáripari ágazatok (Rába és Bombardier), valamint a pénzügyi szolgáltatási szektor egy része (DZ Bank, GE és az Erste Bank egy része) (Geröcs, 2021). Az MKB Bankot és a Budapest Bankot a pénzügyi és gazdasági válság idején vásárolta fel az állam. Később a Takarékbankkal együtt a Magyar Bankholding Zrt.-be kerültek be. A Magyar Bankholdingban az állam a Corvinus Nemzetközi Befektetési Alapon keresztül tulajdonos, amelyet az állami tulajdonú Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. működtet.

A 2010 utáni visszaállamosítási és államosítási hullám, amely a belföldi orientációjú nemzetgazdasági ágazatokra koncentrált, és nem érintette a gazdasági növekedést és hozzáadott értéket generálni képes exportáló ágazatokat, fenntartva ezzel azt a szektorális megosztottságot, amely a magyar kapitalizmus 1989 után kialakuló vegyes modelljét jellemezte (Gjersem et al., 2004; OECD, 2004; OECD, 2014), a nemzeti közoktatási tankönyvpiacra is kiterjedt. A tankönyvpiacot a 2013. évi CXXXII. törvénnyel monopolizálta az állam. Egy állami tulajdonú nonprofit gazdasági társaság (KELLO Kft.) lett a Magyarországon kiadott tankönyvek forgalmazója. A korábban állami tulajdonban lévő Antenna Hungária Zrt. földfelszíni és műholdas műsorszóró és vezetékek nélküli hírközlési vállalatot 2014-ben vásárolta vissza az állam a francia tulajdonosoktól. A céget nyílt pályázat útján szerezte meg, és jelenleg a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. elnevezésű állami vállalat irányítása alatt áll. Hivatalos közleménye szerint a felvásárlásra a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiával és a közműszolgáltatók állami tulajdonba adását célzó kormányzati politikával összhangban került sor ([URL1](#)).

A kormány 2021-ben hozta létre a Nemzeti Védelmi Ipari Innovációs Zrt.-t. Ez a holding irányítja a HM Arzenál, a HM Currus és a HM Arm-Com állami tulajdonú honvédelmi vállalatokat, amelyek a magyar hadsereg

számára háttér szolgáltatásokat – például fegyverzetkarbantartást és -gyártást, valamint vagyonkezelési szolgáltatásokat – nyújtanak. Ugyanide tartozik a korábban visszaállamosított Rába Nyrt., amely a védelmi szektor beszállítójaként működik. A védelmi ipari holdingba integrálódott a polgári légiközlekedési állami vállalat, a Hungarocontrol Zrt. is.

2013-ban az MVM, az állami tulajdonú nemzeti energetikai konszern és a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. létrehozta az úgynevezett nemzeti távközlési törzshálózatot ([URL2](#)). A hálózatot, amelyet az MVM leányvállalata, az MVM NET Zrt. az országos villamosenergia-hálózat kiszolgáltatására létrehozott országos optikai távközlési hálózat szabad kapacitásait felhasználva üzemeltet, s a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-n keresztül az állami intézmények, így a kormány, a minisztériumok, a központi állami szervek, a választási rendszer, a területi kormányhivatalok, a helyi önkormányzatok, valamint az egészségügyi és oktatási közintézmények használják. A vízközműszolgáltató, a Fővárosi Vízművek Zrt. visszaállamosítására 2012-ben került sor, amikor a főváros megvásárolta a korábban a Suez Environnement és az RWE által megszerzett kisebbségi részvénycsomagot. Az E.ON földgázüzletága 2013-ban került vissza az állam tulajdonába, és a Magyar Földgázkereskedő Zrt. és a Magyar Földgáztároló Zrt. révén integrálódott az MVM Csoportba. Az üzletág eredetileg a részben privatizált korábbi olaj- és gázipari állami monopólium, a MOL Nyrt. tulajdonában volt. Ezt eladta az E.ON-nak, miután az állam árszabályozási beavatkozása következtében veszteségesse vált. A Szurgutnyeftegaz 21,2%-os részesedését a MOL Nyrt.-ben 2011-ben vásárolta meg az állam. A részesedés eredetileg az osztrák ÖMV tulajdonában került még a 2000-es években a MOL-lal és a horvát INA-val való egyesülésre irányuló terv részeként. Az ÖMV elvetette tervét, amikor a MOL-ban való további felvásárlását megakadályozták. A MOL-ban lévő részesedését a Szurgutnyeftegaznak adta el.

2011-ben a 2011. évi CLV. törvény rendelkezéseinek megfelelően megszüntették az állami és magánmunkáltatók által papír- és elektronikus utalványok formájában nyújtott adómentes juttatások (nem bérjellegű juttatások) piacát, és állami tulajdonú monopóliumot hoztak létre a papíralapú utalványok kibocsátására. Az elektronikus utalványok esetében a 2011. évi CLVI. törvény alapján új piacot hoztak létre, amelyre a belépés a jogi szabályozásban, de facto a három magyarországi székhelyű nagybank számára volt fenntartva. Ez utóbbi korlátozó szabályokat az európai uniós jogi eljárásokat követően a 76/2018. (IV. 20.) kormányrendelet vezette ki. A magánnyugdíj-piac részleges, a kötelező nyugdíjrendszer magánpillérét érintő államosítására 2010–2011-ben került sor. A 2010. évi C. és CI. törvények egy évre felfüggesztették az ügyfelek befizetési kötelezettségét, és úgymond szabad választás alapján átvihették megtakarításaikat

a nyugdíjrendszer állami pillérébe. A 2010. évi CLIV. törvény, amelyet később a 2010. évi CXCV. törvény hatályon kívül helyezett, elrendelte, hogy a kötelező magánrendszerben maradó ügyfelek elveszíthetik jogosultságukat az állami rendszerben, ha csak nem lépnek vissza az állami rendszerbe. Az érintett vagyon a GDP mintegy 10%-át tette ki, és az állam jelentős értékpapír-portfólió, köztük vállalati részvények és kötvények tulajdonosa lett (Szanyi, 2019a).

Az energiapiacra Magyarország 2022-re visszaállamosította a korábban privatizált lakossági földgáz- és villamosenergia-ellátást (az egyetemes szolgáltatást). 2015-ben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 7/2015. (II. 18.) rendelete létrehozta az állami monopólium Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt.-t. A vállalat megszerezte a területi földgázellátási monopóliumot, a FÖGÁZ-t és a villamosenergia-szolgáltató a DÉMÁSZ-t. Később Nemzeti Közművek Zrt.-re (NKM Nemzeti Közművek Zrt.) nevezték át. Ekkor konszolidálta portfólióját, amely az NKM Energia (korábban NKM Villamosenergia (korábban DÉMÁSZ) és az NKM Földgáz (korábban FÖGÁZ), egyéb földgáz- és villamosenergia-vállalatokat, valamint a távhőszolgáltatást foglalja magában. A társaság az MVM Csoport része. Az állami tulajdonú MVM és az állam közös tulajdonában van. Az MVM 2022-ben vásárolta meg az E.ON egyetemes villamosenergia-ellátási tevékenységét. Az MVM Csoport portfóliójába tartoznak az erőművek (földgáz, szén, nukleáris, napenergia, vízerőmű), a földgázimport, a földgáztárolás és biztonsági tárolás, a villamosenergia-rendszerüzemeltető (MAVIR Zrt.), a földgázrendszer-üzemeltető (FGSZ Zrt.), az energiaszolgáltatások, a földgázszállítás és -ellátás, a villamosenergia-szállítás és -ellátás, a CNG, az energetikai infrastruktúra, a közvilágítási szolgáltatások, a mobilitási szolgáltatások és az energiakereskedelem. A csoport jelen van Romániában (energiatermelés, villamosenergia-kereskedelem), Ausztriában (földgáz- és villamosenergia-kereskedelem), Szlovákiában (földgáz- és villamosenergia-kereskedelem), Csehországban (földgáz- és villamosenergia-kereskedelem, technológiai szolgáltatások, földgázellátás, villamosenergia-ellátás), Horvátországban (földgáz- és villamosenergia-kereskedelem), Kínában (ipari hűtés), Franciaországban (villamosenergia-kereskedelem), Bulgáriában (villamosenergia-kereskedelem), Észak-Macedóniában (villamosenergia-kereskedelem), Lengyelországban (villamosenergia-kereskedelem), Montenegróban (villamosenergia-kereskedelem), Németországban (villamosenergia-kereskedelem), Olaszországban (villamosenergia-kereskedelem), Svájcban (villamosenergia-kereskedelem), Szerbiában (villamosenergia-kereskedelem) és Szlovéniában (villamosenergia-kereskedelem).

A piaci változások rövid áttekintése megerősíti korábbi következtetésünket, miszerint Magyarországon a 2010 utáni időszakban az állam gazdasági

szerepvállalását és az állami vállalatok működését összetett, a közfeladatok ellátásán túlmutató megfontolások irányítják. A nemzeti (gazdasági) szuverenitás megerősítésének politikai jelszava alatt folytatott erőteljes államosítási és visszaállamosítási politikát a jelek szerint olyan szempontok is vezérelték, mint a biztonság és a reziliencia, amelyekbe általánosabb (például a nemzetbiztonság, a gazdasági reziliencia) és konkrétabb (például az ellátásbiztonság, a közszolgáltatások biztonsága) érdekek egyaránt beletartoztak. Ezek mellett szempont volt a magyar gazdaság nemzetköziesedtségének jelentős csökkentése azokban az ágazatokban, ahol a külföldi tulajdonszerzést nem tartották kívánatosnak. A közművek és a közinfrastruktúra állami felvásárlása vitathatatlanul közérdekű megfontolásokat szolgált, különösen a lakosságnak nyújtott közszolgáltatásokhoz való hozzáférés területén. Bizonyos piacokon, mint például a közoktatási tankönyvek piacán, a tevékenység közérdekű jellege látszott igazolni az állami monopolizációt. A pénzügyi szolgáltatási ágazatban az állami beavatkozás először a vállalatok megmentésének célját követte. Később pedig stratégiai célokat követett: egy hazai székhelyű, kellően nagy versenytárs felépítését a nemzeti piacon. Olyan stratégiai szakpolitikai érdekek is szerepet játszottak, mint például nemzetközileg releváns nemzeti bajnokok létrehozása, vagy az államnak bevételt teremtő állami monopóliumok létrehozása és megerősítése.

Még összetettebb kép rajzolódik ki, ha megnézzük az állami tulajdon megnövelésével párhuzamosan lezajlott folyamatokat. Az energiapiacra a regionális ellátási monopóliumokat, a Tígasz Zrt.-t (földgáz) és a Títasz Zrt.-t (villamos energia) nem vonta be az államosítás körébe az állam. Egy hazai magántőke-alapot kezelő magyar befektetési társaság vásárolta meg őket. A közelmúltban olyan jelentős közszolgáltatások és közérdekű tevékenységek kerültek magán-szolgáltatókhoz koncessziós szerződések keretében, mint a hulladékgyűjtés és az autópályák üzemeltetése. Az új koncessziós jogosultak között egy magyar alapítású részvénytársaságot és hazai befektetési alapokat találunk. A hazai befektetési társaságok és egy magyar magántőke-alap tulajdonában lévő 4iG magáncég 2021-ben többségi tulajdont szerezhetett a korábban visszaállamosított Antenna Hungária műsorszóró és vezetékek nélküli hírközlési vállalatban. Az Antenna Hungária megvásárlásával a 4iG tulajdonosa lett a Telenornak (TMT Hungary B.V.) is, amely a magyar mobil távközlési piac egyik jelentős szereplője. A piac másik jelentős szereplőjét, a Vodafone-t 2023-ban a magyar állam befektetési társaságával, a Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.-vel együtt az Antenna Hungária vásárolta meg, amely utóbbi ma már a 4iG leányvállalata. A Vodafone portfóliójába tartozott az UPC Magyarország, a jelentős internet- és kábeltelevíziós szolgáltató, amelyet 2020-ban vásárolt meg. Ezek a fejlemények, amelyek a korábban ismertett államosítási és

visszaállamosítási folyamatokkal párhuzamosan zajlottak, azt jelzik, hogy az állami tulajdonosi érdekek alávethetők más „hazafias” érdekeknek, mint például a nemzeti tőketulajdonosok és a hazai tulajdonú nemzeti bajnokok támogatása.

Következtetések

Az állami vállalatok – különösen a globális pénzügyi és gazdasági válság után újragondolt állami vállalatok – összetett szerepet játszhatnak és összetett célokat követhetnek a nemzetgazdaságokban. A válságot megelőző évtizedekben követett gazdasági modell kimerülését követő modellváltáson átesett nemzetgazdaságokban, részben válaszként a válság kihívásaira a belső biztonság és reziliencia tágabb és szűkebb értelemben vett területein, az állami vállalatok a hagyományos közérdekű küldetések és közfeladataik mellett az állami gazdasági, ipari, technológiai és egyéb stratégiai szakpolitikák lényeges eszközeivé váltak. Magyarországon az állam a gazdaságban való részvételét szabályozó általános alkotmányos keret 2010 előtt és után is csak a piacgazdaság néhány alaptételét rögzítette, és elsősorban a politikára és a szakpolitikai döntéshozatalra bízta a gazdaság kereteit és benne az állam szerepét kijelölő modell meghatározását. Közelebbről megvizsgálva azonban az alkotmányos szabályok és az állami tulajdont szabályozó alapvető törvényi rendelkezések együttesen felvázolják a nemzetgazdaság és benne az állami vállalatok preferált modelljét. A 2010 előtti szabályok a magánvállalkozást és a magántulajdon egyenlőségét hangsúlyozták; a 2020 után elfogadott szabályok részletesen feltérképezték az állam jelenlétét a nemzetgazdaságban, és jelezték annak indokait. Az állami vállalatok helyét és összetett szerepét a magyar gazdaságban azonban a jogszabályok alapján nem lehet megismerni. A jogi rendelkezéseket együtt kell vizsgálni az állami vállalati szektor fejleményeivel, különös tekintettel az államosításokra és visszaállamosításokra. Az utóbbiakra vonatkozó információink, valamint a vonatkozó jogi szabályok elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar piacgazdaság jelenlegi formájában az állami tulajdonban lévő vállalatok helyét és szerepét közérdekű feladataikon túl sok esetben stratégiai érdekek és más stratégiai tényezők határozzák meg.

- Bance, P. (2015). Public enterprises and production of global public goods: The effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 703–718. <https://doi.org/10.1111/apce.12100>
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253–266. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.909312>
- Bernier, L., & Reeves, E. (2018). The continuing importance of state-owned enterprise in the twenty-first century: Challenges for public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(3), 453–458. <https://doi.org/10.1111/apce.12213>
- Bremmer, I. (2009). State capitalism comes of age: The end of the free market? *Foreign Affairs*, 88(3), 40–55.
- Bremmer, I. (2010). Article commentary: The end of the free market: Who wins the war between states and corporations? *European View*, 9(2), 249–252. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0129-z>
- Brennan, N. M., & Solomon, J. (2008). Corporate governance, accountability and mechanisms of accountability: An overview. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(7), 885–906. <https://doi.org/10.1108/09513570810907401>
- Castelnovo, P., Del Bo, C. F., & Florio, M. (2019). Quality of institutions and productivity of state-invested enterprises: International evidence from major telecom companies. *European Journal of Political Economy*, 58, 102–117. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.10.005>
- Clò, S. (2020). Varieties of state capitalism and reformed state-owned enterprises in the new millennium. In Bance, P., Florio, M. & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 91–105). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-5>
- Clò, S., Del Bo, C. F., Ferraris, M., Florio, M., Vandone, D., & Fiorio, C. (2015). Public enterprises in the market for corporate control: Recent worldwide evidence. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 559–583. <https://doi.org/10.1111/apce.12093>
- Clò, S., Ferraris, M., & Florio, M. (2017a). Ownership and environmental regulation: Evidence from the European electricity industry. *Energy Economics*, 61, 298–312. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.12.001>
- Clò, S., Fiorio, C. V., & Florio, M. (2017b). The targets of state capitalism: Evidence from M&A deals. *European Journal of Political Economy*, 47, 61–74. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.12.005>
- Del Bo, C. F., & Florio, M. (2012). Public enterprises, planning and policy adoption: Three welfare propositions. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(4), 263–279. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.722846>
- Del Bo, C. F., Ferraris, M., & Florio, M. (2017). Governments in the market for corporate control: Evidence from M&A deals involving state-owned enterprises. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 89–109. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.11.006>

- Drinóczi, T. (2012). Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67(10), 369–383.
- Farkas, B. (2018). What can institutional analysis say about capitalism in Central and Eastern Europe? Results and limitations. *International Journal of Management and Economics*, 54(4), 283–290. <https://doi.org/10.2478/ijme-2018-0027>
- Florio, M. (2013). Rethinking on public enterprise: Editorial introduction and some personal remarks on the research agenda. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 135–149. <https://doi.org/10.1080/02692171.2013.785664>
- Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201–208. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.913823>
- Florio, M., Ferraris, M., & Vandone, D. (2018). Motives of mergers and acquisitions by state-owned enterprises: A taxonomy and international evidence. *International Journal of Public Sector Management*, 31(2), 142–166. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2017-0050>
- Geröcs, T. (2021). *Magyarország függő fejlődése*. Napvilág.
- Gjersem, C., Hemmings, P., & Reindl, A. (2004). Product market competition and economic performance in Hungary. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 381. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/222142524253>
- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.754844>
- Haney, A. B., & Pollitt, M. G. (2013). New models of public ownership in energy. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 174–192. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.734790>
- Heal, G. M. (1973). *The theory of economic planning*. North-Holland Publishing Company.
- Jia, N., Huang, K. G., & Zhang, C. M. (2019). Public governance, corporate governance, and firm innovation: An examination of state-owned enterprises. *Academy of Management Journal*, 62(1), 220–247. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.0543>
- Lampropoulou, M. (2020). Utilities policy and reform: The changing relationship between citizens and state-owned enterprises. In Bance, P., Florio, M. & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 479–498). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-27>
- Mühlenkamp, H. (2015). From state to market revisited: A reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. *Annals of Public and Co-operative Economics*, 86(4), 535–557. <https://doi.org/10.1111/apce.12092>
- Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670–702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- Nölke, A., & May, C. (2019). Liberal versus organised capitalism: A historical-comparative perspective. In Geröcs, T., & Szanyi, M. (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 21–42). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0_3

- O'Donnell, K., & Sawyer, M. C. (1999). *A future of public ownership*. Lawrence & Wishart.
- OECD. (2004). *OECD Economic Surveys: Hungary 2004*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2004-en
- OECD. (2014). *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2014-en
- Polidori, P., & Teobaldelli, D. (2013). Prosocial behavior in the production of publicly provided goods and services: An overview. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 285–296. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.736481>
- Sappideen, R. (2017). Corporate governance with Chinese characteristics: The case of state-owned enterprises. *Frontiers of Law in China*, 12(1), 90–113. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2964606
- Schmidt, V. (2003). French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism. *Economy and Society*, 32(4), 526–554. <https://doi.org/10.1080/0308514032000141693>
- Sorrentino, M. (2020). State-owned enterprises and the public mission. In Bance, P., Florio, M., & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 73–90). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-4>
- Szanyi, M. (2019a). Some aspects of state ownership in East-Central European transition. In Szanyi, M. (Ed.), *Seeking the best master: State ownership in the varieties of capitalism* (pp. 137–161). CEU Press. <https://doi.org/10.1515/9789633863220-006>
- Szanyi, M. (2019b). The revival of the state. In Szanyi, M. (Ed.), *Seeking the best master: State ownership in the varieties of capitalism* (pp. 1–12). CEU Press. <https://doi.org/10.1515/9789633863220-001>
- Szanyi, M. (2019c). The emergence of the patronage state in Central Europe: The case of FDI-related policies in Hungary since 2010. In Geröcs, T., & Szanyi, M. (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 99–126). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0_6
- Tang, P., Yang, Shux., & Yang, Shuw. (2020). How to design corporate governance structures to enhance corporate social responsibility in China's mining state-owned enterprises? *Resources Policy*, 66, 101619. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101619>
- Voszka, É. (2013). Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, 60(12), 1289–1317.
- Voszka, É. (2015). Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttöredezése. *Közgazdasági Szemle*, 62(7–8), 717–748.
- Voszka, É. (2018). Nationalisation in Hungary in the post-crisis years: A specific twist on a European trend? *Europe-Asia Studies*, 70(8), 1281–1302. <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1457137>
- Voszka, É. (2020). Állami vagy magántulajdon? Adalékok egy dichotómia értelmezéséhez. *Közgazdasági Szemle*, 67(12), 1193–1216. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.12.1193>

A cikkben szereplő online hivatkozások

URL1: *Újabb államosítás: visszaveszik a műsorszórást.* <http://nol.hu/gazdasag/ujabb-allamosit-as-visszaveszik-a-musorszorast-1452481>

URL2: *Létrejött a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat.* <https://nisz.hu/sajtoszoba/letrejott-a-nemzeti-tavkozlesi-gerinchalozat-d65>

Alkalmazott jogszabályok

13/1990. (VI. 18.) AB határozat

1465/2014. (VIII. 15.) Korm. határozat a holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezése érdekében szükséges intézkedésekről

1989. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1995. évi XXXIX. törvény az állami tulajdonú üzleti vagyon értékesítéséről

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

2010. évi C. törvény a magánnyugdíjpénztárak tagjainak választható lehetőségeiről

2010. évi CI. törvény a magánnyugdíjpénztári tagdíjak átutalásának felfüggesztéséről

2010. évi CLIV. törvény a nyugdíjpénztári rendszer átalakításával összefüggő egyes kérdésekről

2010. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CLV. törvény a béren kívüli juttatások szabályozásáról

2011. évi CLVI. törvény a Nemzeti Üdülési Alapítvány és az Erzsébet-program jogutódlásáról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2013. évi CXXXII. törvény a tankönyvpiac rendjéről

2015. évi 7. NFM rendelet a nemzeti közmuhszolgáltatóról

2018. évi 76. kormányrendelet az elektronikus utalványokról szóló szabályok módosításáról

3175/2013. (X. 9.) AB határozat

3192/2012. (VII. 26.) AB határozat

59/1991. (XI. 19.) AB határozat

64/1993. (XII. 22.) AB határozat

981/B/1991. AB határozat

Magyarország Alaptörvénye

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Varju M. & Cseres K. (2025). Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból? *Belügyi Szemle*, 73(5), 937–962. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v73.i5.pp937-962>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A tanulmány háttérét adó kutatás a HUN-REN (ELKH) SA-79/2021 *Állami vállalatok és demokratikus gazdasági kormányzás* projekt keretében valósult meg.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Varju Márton, aki a varju.marton@tk.hun-ren.hu e-mail címen érhető el.



Határkorrupció

A rendvédelmi korrupció sajátos formája

Border Corruption: A Unique Form of Law Enforcement Corruption

Jancsics Dávid

Prof., Dr., PhD, egyetemi tanár
San Diego Állami Egyetem,
Közigazgatási Kar
djancsics@sdsu.edu



Absztrakt

Cél: A határkorrupció a rendvédelmi szervezetek alkalmazottai által elkövetett korrupció egy sajátos formája. Ez a korrupció két nemzetállam között húzódó határszakaszhoz kapcsolódik, és elsősorban ezen területi jellemzők teszik különösen érdekessé. A határkorrupcióban részt vevő rendvédelmi szervekkel kapcsolatos belső szervezeti jellemzők, külső környezetük, valamint a tágabb társadalmi kontextus, amelyben a korrupció történik, szintén megkülönböztetik a határkorrupciót a korrupció egyéb formáitól. A tanulmány célja, hogy a vonatkozó interdiszciplináris szakirodalom szintéziséen keresztül felvázolja a határkorrupció általános fogalmi keretét, ezen belül tárgyalja a jelenség egyedi jellemzőit és azokat a kulcsfontosságú tényezőket, melyek lehetővé teszik a határbiztonságért felelős szerveknél ezt a fajta korrupciót.

Módszertan: A határkorrupcióval foglalkozó kritikai szakirodalom kiválasztása és összefüggő keretbe foglalása.

Megállapítások: A határkorrupcióban a vesztegető ügyfél oldalán különböző szereplők (magánszemélyek, cégek és informális csoportok) vehetnek részt. Ezekhez a speciális szereplőkhöz eltérő típusú korrump tranzakciók kapcsolhatók. A határkorrupció alapulhat egyéni vagy kollektív szereplők összejátszásán vagy kényszerítésen, amikor az egyik fél a másik akarata és érdeke ellenére alakít ki korrupciós helyzetet. A korrupciót elősegítő lehetőségstruktúrákat makró

Magyar nyelvű utánakzlás. Jelen cikk angol változata megjelent a Belügyi Szemle 2025. évi 5. számában.
DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1091-1102>



(össztársadalmi), regionális és szervezeti szinteken egyaránt értelmezhetjük. A rendvédelmi szervek dolgozóinak motivációját, hogy a korrupcióban részt vegyenek, haszonelvű, normatív és kapcsolati szempontok alapján magyarázhatjuk. **Érték:** Bár a határfelügyeletet ellátó szervezeteknél különösen magas korrupciós kockázat figyelhető meg, a korrupciónak ez a típusa viszonylag kevésbé vizsgált a tudományos szakirodalomban. Éppen ezért a jelenség fő jellemzőinek és főbb magyarázó tényezőinek feltárása kulcsfontosságú az ellene való küzdelemben. Ez a cikk egy általános fogalmi keretet nyújt a kutatók és a gyakorlati szakemberek számára a határkorrupció jobb megértéséhez.

Kulcsszavak: korrupció, vesztegetés, határfelügyelet, rendvédelem

Abstract

Aim: Border corruption is a distinctive form of corruption conducted by law enforcement officers. It happens at the border, in a specific area between nation-states, making its spatial characteristics particularly interesting. The organizational features related to the law enforcement agencies involved in border corruption, as well as the organizational environment and the social context within which it occurs, also make it different from other forms of corruption. Synthesizing the relevant interdisciplinary literature, this paper aims to offer a general conceptual framework for border corruption. It discusses the unique characteristics of the phenomenon as well as the key factors enabling law enforcement corruption in border security agencies.

Methodology: Critical literature on border corruption was selected and integrated into a coherent framework.

Findings: Border corruption may involve different actors (individuals, firms, and informal groups) on the bribe-giver client side; each indicates a different type of corrupt transaction. Corruption at the border can be based on collusion, voluntary and mutually beneficial participation, or coercion, when one party is forced by the other to participate. The opportunity aspects enabling this corruption can be classified as macro, regional, and organizational level factors. The motivation of law enforcement officers to engage in border corruption can be explained by utilitarian, normative, and relational perspectives.

Value: Although border control agencies are especially prone to corruption, this type of corruption is relatively understudied in the academic literature. Revealing the key features and the phenomenon's main explanatory factors is crucial to fighting against it. This article provides an essential framework for scholars and practitioners to understand border corruption better.

Keywords: corruption, bribery, border control, law enforcement

Bevezető

A határkorruptió a korrupció egy sajátos formája. A nemzetállamokat fizikailag elválasztó határszakaszokon, illetve azok közelében fordul elő. Ezek a területi jellemzők teszik különösen figyelemre méltóvá. A vesztegetést elfogadók a határvédelmet ellátó hatóság alkalmazottai. A hatóság belső szervezeti jellemzői, a szervezet külső környezete és a hatóságot körülvevő társadalmi kontextus egyaránt hozzájárulnak a határkorruptió sajátos jellemzőihez. Ugyanakkor a határkorruptió esetek között is megfigyelhető eltérés. Különböző típusokat különböztethetünk meg a vesztegetést nyújtó ügyféloldal szereplőinek jellemzői (egyén, informális csoport, formális szervezet) és a korrupciós csere összejátszó/kényszerítő jellege alapján (Jancsics, 2019a). A határkorruptióval kapcsolatos releváns interdiszciplináris szakirodalmat szintetizálva ez a cikk egy olyan fogalmi keretet kínál, amely segít megérteni a határkorruptió főbb jellemzőit, tipikus formáit és azokat a kulcsfontosságú tényezőket, amelyek magyarázatot adnak arra, hogy miért fordul elő ez a sajátos korrupciótípus.

A határkorruptió megkülönböztető jellemzői

Határfelügyelettel foglalkozó szervezetek jellemzően a határ védelméért, valamint az állam számára beszedett, határforgalommal kapcsolatos bevételekért felelnek. Ők tartják a nemkívánatos árukat és személyeket az országon kívül, és szedik be a megengedett árukra kivetett vámokat és adókat (Doyle, 2011). A hivatalos belépési pontokon, azaz a forgalom számára megnyitott határátkelőhelyeknél a hatóságok e célok elérése érdekében vám-, bevándorlási és ellenőrzési tevékenységeket végeznek (Zarnowiecki, 2011). A belépési pontok közötti határterületeken a rendvédelmi szervek jellemzően határőrizeti feladatokat látnak el, hogy megakadályozzák az illegális határátlépést. Ez többek között járőrözést jelent. Egyes országokban a határfelügyeleti feladatokat egy erre szakosodott önálló ügynökséghez rendelik (lásd Customs and Border Protection az Egyesült Államokban), míg máshol az egyes funkciókat különböző hatóságok, például a rendőrség, a hadsereg, az adó- vagy a bevándorlási hivatalok látják el.

A határkorruptió a határhoz köthető korrupciós tevékenységek gyűjtőneve. A korrupció általános erőforrástranszfer megközelítését alkalmazva (Jancsics, 2019b) úgy definiálható, mint különböző erőforrások illegális cseréje két fél – jellemzően a rendvédelmi hatóság vesztegetést elfogadó tisztviselője és egy vesztegetést nyújtó szereplő – között. Ez utóbbi lehet magánszemély, egy formális szervezet (cég), vagy egy szervezett bűnözői csoport (Jancsics, 2019a).

Fontos megjegyezni, hogy bár a definíció két résztvevőt említ, de ez a gyakorlatban kettőnél több személyt, vagy akár egy nagyobb csoportot is jelenthet. A vesztegetést elfogadó szereplőre az angol „agent” kifejezés nyomán itt ügynökként hivatkozunk, míg a vesztegetést nyújtó felet a „client” kifejezést követve pedig ügyfélnek nevezzük.

A határkorruptió elősegíti az áruk és/vagy személyek illegális fizikai mozgását egyik országból a másikba a hivatalos kormányzati személyzet bevonásával. Egyik legjellemzőbb példája, amikor egy ügyfél egy hivatalos határátkelőhelyen megveszteget egy állami alkalmazottat, cserébe a törvények szelektív végrehajtásáért. Vannak azonban egyéb értékes erőforrások is, amelyeket a határnál feladatot teljesítő korrupt alkalmazottak „eladhatnak” az ügyfeleknek; például információt szolgáltathatnak szenzorok helyéről, járőr útvonalakról és időbeosztásokról; folyamatban lévő vizsgálatokról tájékoztathatják a bűnözőket; vagy járművezetők és utasok személyazonosságával kapcsolatos hamis információkat vihetnek be a nyilvántartásba. Egyes esetekben a korrumpált tisztviselők aktívan részt vesznek az illegális tevékenységben, például csempészeket kísérenek, járművek kábítószerrel való megrakodásában segítenek, vagy akár a saját gépkocsijukban csempészik az illegális termékeket (Jancsics, 2021).

Fontos, hogy megkülönböztessük a határkorruptiót a hasonló vagy rokon tevékenységektől. Az olyan csempészet vagy emberkereskedelem, amelyben nem vesznek részt megvesztegetett határőrök, nem tartozik a határkorruptió kategóriájába. A tiltott nemzetközi pénzügyi transzferek, mint például az adócsalás, a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozása nem igényelnek fizikai határátlépést, így nem minősülnek határkorruptciónak. Továbbá a határigazgatási szervezeten belüli illegális tevékenységek, mint például a nepotizmus, az alkalmazotti lopás, csalás és sikkasztás, amelyek nem határspecifikusak, tehát bármely kormányzati szervnél előfordulhatnak, nem képezik ennek az elemzésnek a részét.

A határkorruptióban a megvesztegetett ügynök jellemzően egy határfelügyeletet ellátó rendvédelmi szervezet tisztviselője. Mindazonáltal más, a határtól távol dolgozó, de a határokkal kapcsolatos érzékeny biztonsági adatokhoz (például hírszerzési tevékenység vagy körözött személyek adatai) hozzáférő kormányzati alkalmazottakat is megvesztegethetnek az ilyen információk megszerzésében érdekelt szereplők (Frost, 2010). A kenőpénzt adó ügyféloldalon háromféle szereplővel találkozhatunk: (1) magánszemélyek, (2) formális szervezetek (cégek), vagy (3) informális csoportok, például családi és baráti hálózatok vagy szervezett bűnözői csoportok.

Amint korábban említettük, az egyik legtipikusabb határkorruptió helyzet, amikor egy határátlépő személy megveszteget egy tisztviselőt, hogy szelektíven alkalmazza a szabályokat, és figyelmen kívül hagyja például a lejárt okmányt,

egy országban való túltartózkodást, vagy a jövedéki termékek, például alkohol, cigaretta vagy üzemanyag kisebb mértékű csempészését. Ez gyakran egy rögtönzött, személytelen, egyszeri tranzakció, amikor az illető megpróbálja megvesztegetni azt a tisztviselőt, aki éppen szolgálatban van.

Sok esetben export/import feladatokat ellátó cégek vagy más, áruikat a határon keresztül szállító vállalatok a határkorruptió ügyfelei. Itt egy formális szervezet az illegális tranzakció elsődleges és közvetlen pénzügyi haszonzelője az ügyféloldalon (Jancsics, 2019b; Pinto et al., 2008; Wheeler & Rothman, 1982). Jó példa erre, amikor tehergépkocsi-vezetők vagy egy vállalat egyéb képviselői megvesztegetnek tisztviselőket, hogy azok figyelmen kívül hagyják a túlsúlyos járműveket vagy a be nem jelentett árukat; engedélyezzék az alulszámlázott áruk belépését; felgyorsítsák vagy kihagyják az ellenőrzést; engedélyezzék a kereskedőnek, hogy fiktív exportra visszatérítést igényeljen; megfelelő indoklás nélkül adjanak ki behozatali vagy raktári engedélyeket; fogadjanak el nem valós adóvisszatérítési kérelmeket (Dutt & Traca, 2010; Ferreira et al., 2006; Michael, 2012).

Néha az ügyféloldalon több informális módon összekapcsolódó egyént, hálózatot találunk. Ilyen például, amikor egy tisztviselő segíti a saját társadalmi csoportból, családból vagy barátai társaságából származó emberek illegális tevékenységét. Például a Belize–Mexikó határon a vámisztviselők rendszeresen szemet hunytak afelett, hogy velük szoros személyes kapcsolatban álló utazók, rokonok kis értékben illegális árukat csempészték (Wiegand, 1993). Egy másik esetben a texasi El Pasóban egy amerikai vám- és határvédelmi tisztviselő a feleségével és a sógorával együtt működtetett egy határon átnyúló kábítószerek-kereskedő hálózatot (Cobler, 2016).

Az ügyféloldalon kialakuló informális kapcsolatrendszer nemcsak családi vagy baráti csoport, hanem szervezett bűnözői hálózat is lehet. Így a határkorruptió gyakran közvetlenül kapcsolódik a bűnszervezetek tevékenységéhez, ami a korruptió más formái esetében viszonylag ritkán fordul elő. A csempészet és az emberkereskedelem rendkívül kockázatos tevékenység. Mivel a szervezett bűnözői csoportok a hosszú távú, zavartalan működésben érdekeltek, gyakran próbálják beszervezni és megvesztegetni a határrendészeti szervek munkatársait, hogy azok a szervezeten belülről segítsék a tevékenységüket, és így csökkentsék annak kockázatát, hogy a véletlenszerű ellenőrzések során lelepleződjenek (Jancsics, 2021).

A határkorruptió lehet összejátszó vagy kényszerítő jellegű (Jancsics, 2019a).

Az összejátszás olyan esetekre vonatkozik, amikor a korrupt ügylet mindkét oldalán többé-kevésbé egyenrangú szereplőket találunk, akik egyaránt hasznot húznak az ügyletből, és önként hajlandók részt venni a korrupt tranzakcióban. Ezzel szemben a kényszerített korruptióban az egyik felet a másik fél

nyomásgyakorlással veszi rá a részvételre. Mivel a határnál dolgozó tisztviselők széles körű döntési jogkörrel rendelkeznek azzal kapcsolatban, hogy emberek vagy nagy értékű áruk beléphetnek-e egy országba, hatalmukkal visszaélve kényszeríthetik az ügyfeleket, és kenőpénzt követelhetnek kitalált indokokra hivatkozva, mint például állítólagosan hiányzó dokumentumok, nyomtatványok vagy aláírások. A kényszerítés másik tipikus példája a határnál, amikor a tisztviselő szándékosan lelassítja az ellenőrzési folyamatot, és csak akkor hajlandó visszatérni a normális ügymenethez, ha kenőpénzt kap az utazótól vagy tehergépkocsi vezetőtől (Ndonga, 2013; Wickberg, 2013). Egyes országokban órákon, sőt napokon át várakoztatják az ügyfeleket, ezzel kényszerítve ki a korrupciót.

Bizonyos esetekben a kényszerítés nem az állam képviselőjétől, hanem az ügyféloldalon megtalálható bűnözői csoporttól ered. Ezek a csoportok gyakran kihasználják a tisztviselők alkoholhoz, kábítószerhez vagy szerencsejátékhoz fűződő szenvedélybetegségét, vagy megszarolják őket szexuális szolgáltatás igénybevételét követően (Jancsics, 2019a). A szervezett bűnözői csoport akár fizikai erőszakkal is fenyegetheti a határnál szolgálatot teljesítőket (Bergin, 2023). Amikor saját magukra vagy családtagjaikra irányuló közvetlen fenyegetéssel szembesülnek, a tisztviselőknek gyakran nincs más választásuk, mint teljesíteni a bűnözők követeléseit.

A határkorrupciót lehetővé tevő tényezők

Többféle lehetőségstruktúra és motivációs tényező teszi különösen sebezhetővé a határigazgatásokat a korrupcióval szemben. A motiváció azokra a tényezőkre utal, amelyek az egyént vagy csoportot korrupcióra készítetik, míg a lehetőségstruktúra a körülmények olyan kedvező kombinációját jelenti, amely lehetővé teszi az ilyen viselkedést (McKendall & Wagner, 1997). Az illegális tevékenységeket elősegítő lehetőségeket széles körben tárgyalja a szervezeti visszaélésekkel és a fehérgalléros bűnözéssel foglalkozó szakirodalom (Vaughan, 1982; Coleman, 1998; Ashforth & Anand, 2003; Pinto et al., 2008; Bertrand et al., 2014; Prechel, 2022). Először áttekintem, hogy milyen korrupciós lehetőségstruktúrák alakulhatnak ki határigazgatási szervezetekben, illetve azok szűkebb és tágabb környezetében.

Lehetőségstruktúrák

Makroszinten egy ország földrajzi elhelyezkedése jelentősen növelheti a határkorrupció kockázatát (Velkova & Georgievski, 2004). A nemzetközi közlekedési

hálózatok kereszteződésében fekvő országok tranzitfolyosóként szolgálnak a csempészek és emberkereskedők számára is (Dobler, 2016; Berlusconi et al., 2017; Reuter, 2014). A Balkánon vagy Latin-Amerikában működő szervezett bűnözői csoportok például gyakran több országon keresztül haladnak át, amíg hozzáférnek a tiltott áruk és szolgáltatások nagy integrált piacaihoz, például az Európai Unióban vagy az Egyesült Államokban. Ezek a piacok jelentős illegális extraprofita nyújtanak lehetőséget. Annak érdekében, hogy ezt a tevékenységet zavartalanul és viszonylag alacsony kockázattal folytathassák a határátlépések során, a bűnözők gyakran megvesztegetik a határrendészeti alkalmazottakat (United Nations Office on Drugs and Crime, 2020).

Kiterjedt határterülettel és nagy számú belépőpontontr rendelkező országokban a korrupció kockázata egyszerűen azért magasabb, mert ezek a tényezők megsokszorozzák a korrupció lehetőségét. A kormányzás más területeihez képest a határrendészeti tisztviselők kivételesen sok emberrel – állampolgárokkal, külföldi beutazókkal és kereskedelmi vállalatok képviselőivel – kerülnek közvetlen fizikai kapcsolatba (Parayno, 2013). Az ilyen gyakori mindennapos kapcsolatok a potenciális korrump partnerek között nagyobb valószínűséggel eredményezik egy illegális tranzakció kezdeményezését vagy akár egy hosszú távú korrump kapcsolat kialakítását (McLinden, 2005).

Az egyébként legális áruk csempészésének kockázatát két szomszédos ország közötti árkülönbségek befolyásolhatják (Buehn & Eichler, 2009). A jogi és gazdasági környezet, például a kereskedelempolitika, vám- és adókulcsok, valamint a fogyasztói árak lehetőséget teremthetnek a korrupcióra (Fisman & Wei, 2004; McLinden, 2005). Az egyik országban olcsón megvásárolt áruk, például benzin, alkohol, dohányáru vagy elektronikai cikkek, becsempészés után hatalmas haszonkulccsal értékesíthetők egy másik országban, ahol ezek a termékek például a súlyos adók miatt drágábbak. A csempészésnek általában kisebb a kockázata, amikor korrump tisztviselők bevonásával történik. A fent említett árkülönbségek tehát lehetőséget teremthetnek a korrupcióra.

Egy határ menti régió társadalmi/etnikai összetétele szintén része lehet a korrupciós lehetőségstruktúrájának, mivel a tisztviselők gyakran beágyazódnak a helyi társadalmi vagy etnikai csoportokba (Heyman & Campbell, 2008; Velkova & Georgievski, 2004). Az Egyesült Államokban a határőrök és vámtisztek jelentős része ugyanabban a határ közeli régióban nő fel és szocializálódik, ahol később dolgozik (Heyman, 1995). Ez lehetővé teszi a helyi bűnbándokkal való kapcsolat kiépítését és fenntartását rokoni vagy baráti hálózatokon keresztül. Ilyen esetekben az informális háló tagjai megbízható közvetítőként is felléphetnek, hogy bemutassák egymásnak a szereplőket és garantálják a felek megbízhatóságát (Jancsics, 2024a). Az ilyen átfedő, bizalmon alapuló társadalmi

hálózatok a korrupció biztonságos és „olcsó” infrastruktúrájaként szolgálnak, nagymértékben növelve a korrupció lehetőségét.

A határvédelmi szervezet strukturális adottságai és az alkalmazottak e struktúrákban elfoglalt pozíciója szintén korrupciós lehetőségeket kínálhat, mivel olyan környezetet biztosít, ahol egy ilyen csere könnyebben létrejöhet (Vaughan, 1982; Jávör & Jancsics, 2016; Graycar & Prenzler 2013). A távoli, kieső területeken található elszigetelt határátkelők fizikai elhelyezkedése jelentősen megnehezítheti a részegység feletti ellenőrzést (Tullock, 1965; Dhezkova, R. & Bezlov, 2012). Gondoljunk csak arra, milyen könnyű korrupciós tevékenységet folytatni egy kis forgalmú, elhagyatott határátkelőnél egy éjszakai szolgálat során, amikor csupán néhány határőr dolgozik. Továbbá az ilyen határvidékeken az utazóknak arra is korlátozott lehetőségük van, hogy a velük szembeni visszaéléseket bejelentsék. Mindez csökkenti a határellenőrzést végző tisztviselők kockázatát arra, hogy az utazóktól kikényszerített kenőpénz a központi egység tudomására jut. Ráadásul, ha a tisztviselők nem egy adott határállomáson dolgoznak, hanem egy határszakaszon járőröznek, viszonylag szabad mozgásuk tovább nehezíti a tevékenységük nyomon követését, így növelve a korrupció lehetőségét (Balla, 2016).

Motiváció

A korrupció létrejöttéhez nagymértékben hozzájárul, ha a résztvevők motiváltak benne. A határkorrupció motivációs tényezőit tekintve három megközelítést különböztethetünk meg: haszonelvű, normatív és kapcsolati magyarázatokat (Jancsics et al., 2023). A haszonelvű megközelítés a közgazdaságtan neoklasszikus hagyományából táplálkozik, de a szervezéstudományi szakirodalomban „racionális döntés” perspektívaként is említik (Palmer, 2012; Bertrand et al., 2014). Itt az egyes szereplők elsődleges motivációja a szükségesség feltételei között a legnagyobb haszon elérése. Az önértéküket szem előtt tartó szereplők azért vesznek részt a korrupcióban, mert a kockázatokat és a hasznokat mérlegelve a szabályok megsértése számukra a legracionálisabb döntés. A határellenőrző ügynökségek viszonylag alacsony fizetésért, gyakran rossz munkakörülmények között, megterhelő – gyakran éjszakai – szolgálati beosztásban munkát végző alkalmazottai egyedülálló döntési monopóliummal és széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor arról döntenek, hogy egyének vagy nagy értékű áruk beléphetnek-e egy ország területére (Ferreira et al., 2006; Klitgaard, 1988; McLinden, 2005; Wickberg, 2013). Ezek a rendkívül csábító körülmények könnyen arra ösztönözhetik a tisztviselőket, hogy illegális magánnyereség elérésére használják fel a döntéshozatali hatalmukat.

A normatív megközelítés szerint az egyén cselekvéseit a racionális döntésén túlmutató társadalmi tényezők befolyásolják. Ezek az elméletek azt mondják, hogy a szereplők társadalmi normákat követve cseleksznek, és a szocializáció során belsővé tett értékek és hiedelmek motiválják őket. A tisztviselők tehát azért vesznek részt korrupcióban, mert a szervezeti informális szubkultúra erősebb, mint a formális szabályozás, melyet követniük kellene. Ebből a perspektívából szemlélve a határkorrupció kollektív szervezeti tevékenység, amely több szereplő együttműködését és koordinációját foglalja magában a határigazgatáson belül. Például a belső ellenőrzési mechanizmusok általi lelepleződés kockázatának csökkentése érdekében gyakran egy szolgálatot befejező kolléga társaitól összegyűjti a korábban beszedett kenőpénzeket, hogy minél előbb határállomáson kívülre vigye a kompromitáló bizonyítékot (Kardos, 2014). Később egy semleges helyen, például egy magánlakáson találkozással elosztják az összeget.

Gyakran a korrupciós cseréből származó nyereség egy részét a tisztviselők leadják feletteseiknek, ezzel is garantálva a belső szervezeti kontrolmechanizmusok kiiktatását (McLinden, 2005; Magyar, 2015). Társadalmi normákhoz szinte minden esetben kapcsolódnak normaszegőkkel szembeni szankciók. Ez hasonlóan működik a korrupciót támogató normák esetében is. A korrupciós alkalmazottak gyakran büntetik azokat a kollégákat, akik nem követik a korrupciós szubkultúra normáit, például azokat, akik titokban saját zsebre dolgoznak, vagy potenciális bejelentők (Mars, 1982). A szankciók itt széles skálán mozognak, a kiközösítéstől egészen a nyílt fizikai fenyegetésig.

A szocializáció az a folyamat, amely során az új szervezeti tagokat megtanítják a korrupciós gyakorlatok elfogadására és végrehajtására (Ashforth & Annand, 2003). Még azok is, akik nem vesznek részt a korrupcióban, lojálisak kell maradjanak korrupciós kollégáikhoz, és hallgatniuk kell a többiek korrupciójáról. A határigazgatásban csakúgy, mint a többi rendvédelmi szervnél a dolgozók egy erősen összetartó csoport tagjaiként dolgoznak, ami gyakran megakadályozza a korrupció más szervezeti tagok általi feltárását és bejelentését. A kollégák illegális vagy etikátlan cselekedeteinek gyakori eltussolását olyan szorosan integrált szakmákban, mint a rendőrség vagy katonaság empirikus kutatások is igazolják (Westmarland, 2005; Chan et al., 2003).

A kapcsolati megközelítés szerint a korrupcióban több olyan szervezeten belüli és azon kívüli szereplő vesz részt, akiket egymáshoz szoros társadalmi kötelék fűz. A társadalom szerveződésének egyik alapegysége például a családi kapcsolatháló, amely egyben bizalmon alapuló, kockázatmentes infrastruktúrát biztosíthat korrupciós tranzakciókhoz is (Jancsics, 2024b). A korrupciós szereplők ilyenkor egy tágabb, de még lokális informális társadalmi struktúrába ágyazódnak be,

melyben az egyén döntéseiben a többi tag erős referenciapontot jelent (Knoke & Kuklinski, 1991). Az adott szereplő másokkal való kapcsolatának jellege befolyásolhatja az észleléseit, motivációit és meggyőződéseit. Amint azt már korábban említettük, az ilyen lokális társadalmi csoporttagság, a barátok, család, volt osztálytársak, vagy egy helyi közösség tagjai iránti lojalitás felülírhatja a belső szervezeti szabályokat (Hildreth et al., 2016; Moore & Gino, 2015). Az ő érdekükben végrehajtott korrupció tulajdonképpen azt jelenti, hogy a szervezeti tagok egy külső társadalmi hálózat javára megszegik a szervezet szabályait, és visszaélnak a szervezet erőforrásaival.

Következtetések

A határkorrupció a korrupció egy egyedi formája, amelyben a vesztegető ügyfelek lehetnek magánszemélyek, cégek vagy informális csoportok. A különböző fajta ügyfelek a korrupció különböző típusaira is utalnak. Az egyének általában alacsony szintű, kis értékű korrupciós ügyletekben vesznek részt, például jövedéki termékek, alkohol, dohány vagy benzin csempészetében, saját személyes haszonszerzés céljából. Amikor cégeket találunk a határkorrupcióban, akkor azokat inkább a szervezeti előnyökre való törekvés, mint az egyéni haszonszerzés vezérli. Ez lehet például vám- vagy büntetéselkerülés, vagy kiemelt ügyintézés. Néha az ügyfél oldalon egy kollektívát találunk, amely lehet egy informális csoport, például egy családi vagy baráti hálózat, amelyhez a korrupciós ügynök személyesen kapcsolódik. Az ügyféloldalon ugyanakkor informális csoportként bünszervezeteket is találhatunk.

A határkorrupció alapulhat összejátszáson, önkéntes és kölcsönösen előnyös korrupciós cserén, vagy kényszerítésen, amikor az egyik felet a másik fél kényszeríti a részvételre. Az összejátszás azt jelenti, hogy mind az ügyfél, mind az ügynök hasznot húz a tranzakcióból. A határon a kényszerítésen alapuló korrupció is gyakori, mivel az ügynökök széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az emberek vagy áruk fizikai mozgásának engedélyezésére vagy korlátozására. A határátkelő ügyfeleket (magánszemélyeket vagy cégeket) tehát arra lehet kényszeríteni, hogy kenőpénzt adjanak a „tisztességes bánásmódért”, például a határforgalom normál tempójának fenntartásáért. Ugyanakkor a határőrök kenőpénzt követelhetnek olyan kitalált szabálysértésekért is, mint az állítólagosan hiányos dokumentáció. Az ügyfelek ebben az esetben érdekük ellenében vonakodva vesznek részt a korrupcióban. Amikor a kényszerítés az ügyfél oldaláról érkezik, bűnözői csoportok fenyegetik a tisztviselőket, hogy vegyenek részt a korrupcióban.

A haszonelvű, a normatív és a kapcsolati perspektívák segíthetnek megérteni, hogy mi motiválja a rendvédelmi alkalmazottakat abban, hogy részt vegyenek a határkorruptióban. A haszonelvű megközelítés szerint a korruptió a résztvevők racionális döntésein alapul, amelyek célja a személyes nyereség maximalizálása. A normatív megközelítés azt állítja, hogy az ügynökök azért vesznek részt a korruptióban, mert a munkahelyi szocializáció révén belsővé tett korrupt kultúra, normák, értékek és meggyőződések motiválják őket. Végül a kapcsolati megközelítés a korruptiót a szereplők társadalmi rendszerekbe, például a szervezetükön kívüli családi és baráti hálózatokba való beágyazottságával magyarázza.

Felhasznált irodalom

- Ashforth, B. E., & Annand, V. (2003). The normalization of corruption. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1–52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Balla J. (2016). *A határrendészeti szolgálati ág korruptió veszélyeztetettsége*. Nemzeti Közszerzői Egyetem. <http://www.pecshor.hu/periodika/XX/balla.pdf>
- Bergin, J. (2023). *Organised criminal groups' use of corruption and physical threats against customs officials* (U4 Expert Answer 2023:5). Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/organised-criminal-groups-use-of-corruption-and-physical-threats-against-customs-officials>
- Berlusconi, G., Aziani, A., & Giommoni, L. (2017). The determinants of heroin flows in Europe: A latent space approach. *Social Networks*, 51, 104–117. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2017.03.012>
- Bertrand, O., Lumineau, F., & Fedorova, E. (2014). The supportive factors of firms' collusive behavior: Empirical evidence from cartels in the European Union. *Organization Studies*, 35(6), 881–908. <https://doi.org/10.1177/0170840613515471>
- Buehn, A., & Eichler, S. (2009). Smuggling illegal versus legal goods across the U.S.-Mexico border: A structural equations model approach. *Southern Economic Journal*, 76(2), 328–350. <https://doi.org/10.4284/sej.2009.76.2.328>
- Chan, J. B. L., Devery, C., & Doran, S. (2003). *Fair cop: Learning the art of policing*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442674783>
- Cobler, N. (2016, July 8). *Border corruption often has family roots*. Texas Tribune. <https://www.texastribune.org/2016/07/08/family-ties-can-lead-border-corruption/>
- Coleman, J. W. (1998). *The criminal elite: The sociology of white-collar crime*. St. Martin's Press.
- Dhezkova, R. & Bezlov, T. (2012). *Anti-corruption measures in EU border control*. Center for the Study of Democracy. <https://csd.bg/publications/publication/anti-corruption-measures-in-eu-border-control/>

- Dobler, G. (2016). The green, the grey and the blue: A typology of cross-border trade in Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 54(1), 145–169. <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000993>
- Doyle, T. (2011). The future of border management. In G. McLinden, E. Fanta, D. Widdowson, & T. Doyle (Eds.), *Border management modernization* (pp. 11–22). World Bank.
- Dutt, P., & Traca, D. (2010). Corruption and bilateral trade flows: Extortion or evasion? *Review of Economics and Statistics*, 92(4), 843–860. https://doi.org/10.1162/REST_a_00034
- Ferreira, C., Engelschalk, M., & Mayville, W. (2006). The challenge of combating corruption in customs administrations. In J. Campos & S. Pradhan (Eds.), *The many faces of corruption* (pp. 367–386). World Bank.
- Fisman, R., & Wei, S. (2004). Tax rates and tax evasion: Evidence from “missing imports” in China. *Journal of Political Economy*, 112, 471–500. <https://doi.org/10.1086/381476>
- Frost, T. M. (2010). Border related corruption. *Trends in Organized Crime*, 13(2–3), 179–183. <https://doi.org/10.1007/s12117-010-9098-5>
- Graycar, A., & Prenzler, T. (2013). *Understanding and preventing corruption*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137335098>
- Heyman, J. (1995). Putting power in the anthropology of bureaucracy: The immigration and naturalization service at the Mexico–United States border. *Current Anthropology*, 36(2), 261–287. <https://doi.org/10.1086/204354>
- Heyman, J., & Campbell, H. (2008). Corruption in the US borderlands with Mexico: The “purity” of society and the “perversity” of borders. In M. Nuijten & G. Anders (Eds.), *Corruption and the secret of law: A legal anthropological perspective* (pp. 191–217). Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315259208-9>
- Hildreth, J. A. D., Gino, F., & Bazerman, M. (2016). Blind loyalty? When group loyalty makes us see evil or engage in it. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 132, 16–36. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2015.10.001>
- Jancsics, D. (2019a). Border corruption. *Public Integrity*, 21(4), 406–419. <https://doi.org/10.1080/10999922.2019.1581043>
- Jancsics, D. (2019b). Corruption as resource transfer: An interdisciplinary synthesis. *Public Administration Review*, 79(1), 523–537. <https://doi.org/10.1111/puar.13024>
- Jancsics, D. (2021). Law enforcement corruption along the U.S. borders. *Security Journal*, 34(1), 26–46. <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00203-8>
- Jancsics, D. (2024a). *Sociology of corruption*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.1515/9781501774331>
- Jancsics, D. (2024b). Organization and organizationality of corruption. *Sociology Compass*, 18(7), e13254. <https://doi.org/10.1111/soc4.13254>
- Jancsics, D., Salvador, D., & Carlos, J. (2023). Organizational noncompliance: An interdisciplinary review of social and organizational factors. *Management Review Quarterly*, 73, 1273–1301. <https://doi.org/10.1007/s11301-022-00274-9>

- Jávör, I., & Jancsics, D. (2016). The role of power in organizational corruption: An empirical study. *Administration & Society*, 48(5), 527–558. <https://doi.org/10.1177/0095399713514845>
- Kardos S. I. (2014). A rendőri korrupció szinterei. *Belügyi Szemle*, 62(10), pp. 99–112. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2014.v62.i10.pp99-112>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520911185>
- Knoke, D., & Kuklinski, J. H. (1991). Network analysis: Basic concepts. In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, hierarchies and networks* (pp. 173–182). Sage Publications.
- Magyar K. (2015). Százvezrek a melltartóban – Korrupció a záhonyi határátkelőnél. *Magyar Narancs*. <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/szazezrek-a-melltartoban-97594>
- Mars, G. (1982). *Cheats at work*. Allen and Unwin.
- McKendall, M. A., & Wagner, A. I. (1997). Motive, opportunity, choice, and corporate illegality. *Organization Science*, 8(6), 624–647. <https://doi.org/10.1287/orsc.8.6.624>
- McLinden, G. (2005). Integrity in customs. In De Wulf, L. & Sokol, J. B. (Eds.), *Customs modernization handbook* (pp. 69–89). World Bank.
- Michael, B. (2012). Do customs trade facilitation programs help reduce customs-related corruption? *International Journal of Public Administration*, 35(2), 81–97. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.635491>
- Moore, C., & Gino, F. (2015). Approach, ability, aftermath: A psychological process framework of unethical behavior at work. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 235–289. <https://doi.org/10.5465/19416520.2015.1011522>
- Ndonga, D. (2013). Managing the risk of corruption in customs through single window systems. *World Customs Journal*, 7(2), 23–37. <https://doi.org/10.55596/001c.92960>
- Palmer, D. (2012). *Normal organizational wrongdoing: A critical analysis of theories of misconduct in and by organizations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199573592.001.0001>
- Parayno, G. (2013). Combatting corruption in the Philippine customs service. In Larmour, P. & Wolanin, N. (Eds.), *Corruption and anti-corruption* (pp. 204–220). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/CAC.03.2013.12>
- Pinto, J., Leana, C. R., & Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 685–709. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465726>
- Prechel, H. (2022). Corporate fraud, corruption, and financial malfeasance. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.271>
- Reuter, P. H. (2014). The mobility of drug trafficking. In Collins, J. (Ed.), *Ending the drug wars* (pp. 33–40). The London School of Economics and Political Science.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Public Affairs Press.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Measuring organized crime in the Western Balkans*. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/OC/Measuring-OC-in-WB.pdf>

- Vaughan, D. (1982). Toward understanding unlawful organizational behavior. *Michigan Law Review*, 80, 1377–1402. <https://doi.org/10.2307/1288553>
- Velkova, E., & Georgievski, S. (2004). Fighting transborder organized crime in Southeast Europe through fighting corruption in customs agencies. *Southeast European and Black Sea Studies*, 4, 280–293. <https://doi.org/10.1080/1468385042000247574>
- Westmarland, L. (2005). Police ethics and integrity: Breaking the blue code of silence. *Policing and Society*, 15, 145–165. <https://doi.org/10.1080/10439460500071721>
- Wheeler, S., & Rothman, M. L. (1982). The organization as weapon in white-collar crime. *Michigan Law Review*, 80(7), 1403–1426. <https://doi.org/10.2307/1288554>
- Wickberg, S. (2013). *Literature review on corruption in cross-border business* (U4 Expert Answer 2013:391). Chr. Michelsen Institute. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089fced915d3cfd000512/ExpertAnswer-391.pdf>
- Wiegand, B. (1993). Petty smuggling as “social justice”: Research findings from the Belize-Mexico border. *Social and Economic Studies*, 42(1), 171–193.
- Zarnowiecki, M. (2011). Borders, their design, and their operation. In McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D. & Doyle, T. (Eds.), *Border management modernization* (pp. 37–78). World Bank.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Jancsics D. (2025). Határkorruptió – A rendvédelmi korruptió sajátos formája. *Belügyi Szemle*, 73(5), 963–976. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp963-976>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Jancsics Dávid, aki a djancsics@sdsu.edu e-mail címen érhető el.



A biometrikus azonosítás és az MI összefüggései, valamint kockázatértékelési lehetőségei

The connection of biometric identification and AI, and its risk assessment possibilities

Ujhegyi Péter

doktorandusz, műszaki vezető
Óbudai Egyetem,
Biztonságtudományi Doktori Iskola
ujhegyi.peter@uni-obuda.hu



Magyar
Tudomány
Akadémia



Ószi Arnold

Dr., PhD, egyetemi adjunktus
Óbudai Egyetem,
Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar
oszi.arnold@bgk.uni-obuda.hu



Magyar
Tudomány
Akadémia



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja felhívni a figyelmet a biometrikus azonosítás és a mesterséges intelligencia (MI) fejlődésének összefüggéseire, valamint bemutatni a biometrikus azonosítási megoldások kockázatértékelésére kidolgozott módszereket.

Módszertan: Az elméleti módszerekről és összefüggésekről számos magyar és külföldi szakirodalmat, tudományos művet és jogszabályt dolgoztak fel a szerzők. Ennek során alkalmazták az analízis és szintézis módszereit, a tématerületeket alkotóelemeire bontották, és külön is mélységében tanulmányozták, így lehetővé vált a részek megismerése. Az elemzések során a különálló részeket és területeket újrendezték és logikus egységbe foglalták. Ennek során megvizsgálták az összefüggéseket, és megállapították, hogy a biometria elterjedése elsősorban nem azonosítástechnológiai kérdés, hanem a biometrikus adatok feldolgozásának IT-módszertani kérdése, és az ezekhez kapcsolódó adatkezelési és adatbiztonsági kockázatok függvénye. Kutatómunkájukban fontos szerep jut az indukciónak, dedukciónak és az analógiának, mert kutatásuk során részeire bontották a problémákat, ezeket elemezték, és következtetéseket vontak le, mind mélyebben, ahogy az ismerttől haladtak az ismeretlen felé.

Megállapítások: Az MI szabályozás többszörösen összefügg a biometrikus azonosítással, a hazai és uniós jogalkotók törekednek a teljes értékláncon átívelő bizalmi ökoszisztéma szabályozói környezetének kialakítására, mely nagyfokú

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 11. 15. Átdolgozás: 2024. 12. 10.
Elfogadás: 2024. 12. 16.



bizalmat eredményezhet és csökkentheti a biometrikus azonosítási megoldások kockázatait.

Érték: A szerzők összefüggéseiben kutatták a biometrikus azonosítás, a személyes adatok kezelésének jogi háttérét és az MI-vel kapcsolatos összefüggéseket, s rámutattak a kockázatokkal való kapcsolatára. Kidolgoztak egy speciális keretrendszert a biometrikus azonosítási megoldások kockázatértékelésére.

A biometria témaköre nagyon szerteágazó, sok területen van már jelen. A hétköznapijainkban történő felhasználás egyre jobban terjed a beszivárgó kényelmi megoldások révén, az azonosítás és a hitelesítés terén egyaránt. A biometrikus azonosítás technikai megoldásaival szemben számtalan elvárás, ellenérzés és félelem alakult ki, melyek hatással vannak a megoldásokra és a megoldások elterjedésére, ugyanakkor az MI ilyen ütemű terjedésével még több biometrikus azonosítással összefüggő kockázat lép fel. Ahhoz, hogy jó és hasznos technológiai megoldásokat széles körben és biztonságosan, jogszerűen tudjunk használni, szükséges vizsgálni ezeket a tényezőket, az összefüggéseket és a kockázatokat. A cikkben a biometrikus azonosítás és az MI összefüggéseit vizsgálják a szerzők, és a kockázatértékelési lehetőségeket mutatják be.

Kulcsszavak: biometrikus azonosítás, adatvédelem, mesterséges intelligencia, szabályozás

Abstract

Aim: The aim of the study is to raise awareness of the links between the development of biometric identification and artificial intelligence (AI) and to present the methods developed for risk assessment of biometric identification solutions.

Methodology: The authors have reviewed a wide range of Hungarian and foreign literature, academic works and legislation on the theoretical methods and context. In doing so, the methods of analysis and synthesis were applied, the subject areas were broken down into their constituent parts and studied in depth separately, thus enabling the parts to be identified. In the course of the analyses, the separate parts and areas were reorganised and integrated into a logical whole. In doing so, the interlinkages were examined and it was concluded that the uptake of biometrics is not primarily an identification technology issue, but an IT methodological issue for processing biometric data and the associated data management and security risks. In their research, induction, deduction and analogy play an important role, as they have broken down the problems into parts, analysed them and drawn conclusions, going deeper and deeper as they move from the known to the unknown.

Findings: AI regulation is interlinked with biometric identification in multiple ways, and national and EU legislators are striving to create a regulatory environment of trust and confidence across the entire value chain, which can lead to a high level of trust and reduce the risks of biometric identification solutions.

Value: The authors have explored the context of biometric identification, the legal background to the processing of personal data and the relationship with AI, and have highlighted the risks associated with it. They developed a specific framework for risk assessment of biometric identification solutions.

The topic of biometrics is very diverse, it is already present in many areas. The use in our everyday lives is spreading more and more with infiltrating convenience solutions in the field of identification and authentication. Numerous expectations, objections and fears have arisen in relation to the technical solutions of biometric identification, which affect the solutions and the spread of the solutions, at the same time, with the spread of AI at this rate, even more risks related to biometric identification arise. In order to be able to use good and useful technological solutions widely and safely and legally, it is necessary to examine these factors, the connections and the risks. In our article, we examine the relationship between biometric identification and AI and present the risk assessment options.

Keywords: biometric identification, data protection, artificial intelligence, regulation

A biometrikus adatok védelmének és a mesterséges intelligencia fejlődésének összefüggései

Az uniós adatvédelmi szabályok alapesetben tiltják a biometrikus adatoknak a természetes személyek egyedi azonosítása céljából történő kezelését, és ez alól csak bizonyos feltételek mellett engednek kivételt. [Az általános adatvédelmi rendelet (EU) 2016/679 9. cikke, a bűnüldőzésben érvényesítendő adatvédelemről szóló (EU) 2016/680 irányelv 10. cikke, illetve még az uniós intézményekre és szervekre alkalmazandó (EU) 2018/1725 rendelet 10. cikke alapján.]

Az általános adatvédelmi rendelet szerint ilyen adatkezelésre konkrétan csak korlátozott számú okból kerülhet sor, elsősorban alapvető közérdekből. Ezt a fajta adatkezelést uniós vagy nemzeti jog alapján lehet csak végezni, az arányosság követelményének és az adatvédelemhez való jog lényegének tiszteletben tartásával, megfelelő biztosítékok mellett. A bűnüldőzésben érvényesítendő

adatvédelemről szóló irányelv értelmében ilyen adatkezelés csak szigorú szükségesség esetén, alapesetben uniós vagy nemzeti jog szerinti engedéllyel és megfelelő biztosítékok mellett végezhető. Mivel a biometrikus adatoknak valamely természetes személy egyedi azonosítása céljából történő bármely kezelése szabályozott esetet jelent az uniós jogban meghatározottak alapján, ezért az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatálya alá tartozik. Következésképpen a jelenlegi uniós adatvédelmi szabályoknak és az Alapjogi Chartának megfelelően az MI csak akkor használható fel távoli biometrikus azonosítás céljára, ha az ilyen felhasználás kellően indokolt, arányos és megfelelő biztosítékok mellett történik. A távoli biometrikus azonosítást meg kell különböztetni a biometrikus azonosítástól, mert az MI-alkalmazások kifejezetten alkalmasak távoli biometrikus azonosításra és más intruzív megfigyelési célokra történő felhasználásra, ezért azt mindig „nagy kockázatúnak” kell minősíteni, vagyis ilyen esetekben mindig alkalmazandók a kötelező követelmények (URL1).

„A mesterséges intelligencia fejlesztőire és alkalmazóira már ma is alkalmazandók az alapvető jogokra (pl. adatvédelem, magánélet védelme, megkülönböztetésmentesség), a fogyasztóvédelemre, valamint a termékbiztonságra és termékelelősségre vonatkozó uniós jogszabályok. A fogyasztók ugyanilyen szintű biztonságot és jogokat várnak el, függetlenül attól, hogy egy termék vagy egy rendszer a mesterséges intelligenciára támaszkodik-e vagy sem. A mesterséges intelligencia bizonyos sajátosságai (pl. átláthatatlanság) azonban megnehezíthetik e jogszabályok alkalmazását és végrehajtását. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi jogszabályok képesek-e kezelni a mesterséges intelligencia kockázatait, és a végrehajtásuk hatékonyan kikényszeríthető-e, vagy a jogszabályok kiigazítása, esetleg új szabályozás kialakítása szükséges.

A mesterséges intelligencia által fokozottan lehetővé válik az emberek mindennapi szokásainak figyelemmel kísérése és elemzése. Fennáll például annak a kockázata, hogy a mesterséges intelligenciát uniós adatvédelmi és egyéb szabályokat megsértő módon, állami hatóságok vagy más szervek tömeges megfigyelésre, a munkáltatók pedig munkavállalóik viselkedésének megfigyelésére használhatják. Nagy adatmennyiségek elemzésével és az adatok közötti összefüggések azonosításával a mesterséges intelligencia személyek adatainak visszakeresésére és anonim jellegének megszüntetésére is felhasználható lehet, ami új személyesadatvédelmi kockázatokot teremt olyan adatkészletek esetében is, amelyek önmagukban véve nem tartalmaznak személyes adatokat.” (URL2)

Véleményünk szerint itt kapcsolódik össze az MI felhasználása és a biometrikus azonosítás elterjedésének kérdése, mert az MI használatával és az adatelemzésekkel nagy mértékben nő a kockázat, hogy megfelelő szabályozás nélkül az anonim adatokból az algoritmusokkal biometrikus azonosítás történik.

Ez alapján alátámasztható, hogy a biometria elterjedésének tényezői jelentősen összefüggenek az adatvédelmi, adatkezelési és az MI szabályozásokkal, melyek kutatásaink alapján abba az irányba mutatnak, hogy ahogyan az informatikai biztonságot is kockázat alapon kell megítélni, úgy az MI keretrendszerét és a biometrikus megoldások szabályozását is kockázati alapon, a felhasználási terület függvényében kell kialakítani. Az viszont kimondható, hogy a 2021 előtti időszakra jellemző, adatvédelemre vonatkozó jogi, szabályozói hiányosságokat az EU hatékonyan elkezdte ledolgozni. Az Európai Bizottság 2021 áprilisában előterjesztett egy javaslatot az Európai Unió MI szabályozási keretrendszeréről. Az MI-tervezet az első olyan kísérlet, amely egy átfogó szabályozást hozna létre a területen. A javasolt jogi keret az MI-rendszerek konkrét felhasználására és az ezzel járó kockázatokra összpontosít. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy az EU a jogszabályokban technológiától függetlenül definiálja az MI-rendszereket, és osztályozást állítson fel különböző követelményekkel és kötelezettségekkel egy „kockázatalapú megközelítésen” alapulva. Néhány MI-rendszer, amely „elfogadhatatlan” kockázatokot mutatna, tilos lenne. Számos „magas kockázatú” MI-rendszer engedélyezett lenne, de bizonyos követelmények és kötelezettségek mellett, hogy hozzáférést szerezzen az EU piacához. Azok az MI-rendszerek, amelyek csak „korlátozott kockázatot” jelentenek, nagyon könnyű átláthatósági kötelezettségeknek lennének kitéve. Az Európa Tanács 2021 decemberében elfogadta az EU-tagállamok általános álláspontját, majd az Európai Parlament 2023 júniusában szavazott róla. Az EU jogalkotók most tárgyalásokat kezdenek az új jogszabály véglegesítéséhez, jelentős módosításokkal az Európai Bizottság javaslatához képest, beleértve az MI-rendszerek definíciójának felülvizsgálatát, a tiltott MI-rendszerek listájának kibővítését, valamint kötelezettségeket az általános célú MI és generatív MI modellekre.

Az EU szabályozási folyamata rámutatott arra, hogy az MI meghatározása mellett fontos a „kockázat”, a „magas kockázat”, az „alacsony kockázat”, a „távoli biometrikus azonosítás” és a „kár” fogalmának meghatározása is. A szakértői csoportok és a konzultációban részt vevő piaci szereplők többsége kifejezetten támogatta a kockázatalapú megközelítést. A válaszadók úgy vélték, hogy a kockázatalapú keretrendszer alkalmazása jobb megoldást nyújt, mint az általános szabályozás, amely minden MI-rendszert érint. A kockázatok és fenyegetéseket ágazati és eseti alapú megközelítéssel kell kezelni. A kockázatok kiszámításánál figyelembe kell venni a jogokra és a biztonságra gyakorolt hatást.

Kutatásaink alapján ez kifejezetten igaz általánosságban a biometrikus rendszerekkel kapcsolatos kockázatokra is.

A nagy kockázatú MI-rendszerek és a távoli biometrikus azonosítás kockázatait az MI-re vonatkozó harmonizált szabályok megállapításai közül [2021/0106

(COD)]: A távoli biometrikus azonosító rendszer e rendeletben használt fogalmát funkcionális értelemben kell meghatározni, olyan MI-rendszerként, amelynek célja természetes személyek távolról történő azonosítása a személy biometrikus adatainak egy referencia-adatbázisban szereplő biometrikus adatokkal való összevetése révén, annak előzetes ismerete nélkül, hogy a célszemély jelen lesz-e és azonosítható-e, függetlenül az alkalmazott konkrét technológiától, folyamatoktól vagy a biometrikus adatok típusától. Figyelembe véve eltérő jellemzőket és használati módjaikat, valamint a különböző kockázatokat, különbséget kell tenni a „valós idejű” és a „nem valós idejű” távoli biometrikus azonosító rendszerek között. A „valós idejű” rendszerek esetében a biometrikus adatok rögzítése, összehasonlítása és azonosítása azonnal, majdnem azonnal vagy mindenesetre jelentős késleltetés nélkül történik. E tekintetben nem engedhető meg, hogy a szóban forgó MI-rendszerek „valós idejű” használatára vonatkozó kisebb késleltetésekre legyen lehetőség, és ezáltal az e rendeletben foglalt szabályokat bárki megkerülje. A „valós idejű” rendszerek olyan „élő” vagy megközelítőleg „élő” anyagot, például videofelvételt használnak, amelyet kamera vagy hasonló funkciójú más eszköz generál. A „nem valós idejű” rendszerek esetében ezzel szemben a biometrikus adatokat már rögzítették, és az összevetésre és az azonosításra csak jelentős késleltetéssel kerül sor. Olyan anyagokról van szó, mint például a zárt láncú televíziós kamerák vagy magánkészülékek által előállított képek vagy videofelvetelek, amelyek a rendszernek az érintett természetes személyek tekintetében történő használata előtt keletkeztek.

Az MI-rendszereknek természetes személyek „valós idejű” távoli biometrikus azonosítására, a nyilvánosság számára hozzáférhető helyeken, bűnüldözési céljából történő használata különösen betolakodik az érintett személyek jogába és szabadságába, mivel hatással lehet a lakosság nagy részének magánéletére, az állandó megfigyelés érzetét keltheti, és közvetve visszatartatja a gyülekezési jog szabadsága és más alapvető jogok gyakorlásától. Ezenkívül a hatás azonnali jellege és az ilyen „valós időben” működő rendszerek használatával kapcsolatos további ellenőrzések vagy korrekciók korlátozott lehetőségei fokozott kockázatot jelentenek a bűnüldözési tevékenységek által érintett személyek jogaira és szabadságára nézve. E rendszerek bűnüldözési célú használatát ezért meg kell tiltani, kivéve három, kimerítő jelleggel felsorolt és szűken meghatározott helyzetet (áldozatok felkutatása, terrortámadás veszélye, illetve speciális esetekben bűncselekmények felderítése), amelyekben a használat feltétlenül szükséges egy olyan jelentős közérdek érvényesítéséhez, amelynek fontossága meghaladja a kockázatokat ([URL3](#)).

Az MI-alapú rendszerek, melyeket elemzésekre, következtetésekre és másodlagos, harmadlagos folyamatok során azonosítási feladatokra lehet alkalmazni,

vagy a bűnüldözésben megelőzés céllal használni, véleményünk szerint különösen sok társadalmi vitát és megosztottságot fog okozni. Nagyon érzékenyen kell ezt a területet kezelni, és minél előbb az összes érintett bevonásával, széles körben társadalmi és szakmai fórumokon keresztül egyeztetéseket folytatni a szabályozásról, mert a nem jól kezelt és alulszabályozott folyamatok, a megoldások visszaéléssel kapcsolatos lehetőségei miatt hatványozottan negatívan hathatnak a biometria elterjedésére.

A kockázatértékelés keretrendszere

Olyan világot élünk, ahol fokozódnak a nemzetközi konfliktusok, egyre több fronton nyílnak fegyveres összetűzések, az országok és a régiók bővítik a hadi kiadásokra fordított kereteket, ezért a lakosság biztonságérzete csökken. Ilyen helyzetben természetes lehet a biztonságnövelő megoldások növekvő elfogadottsága (biztonság utáni vágy mint alapszükséglet), éppen ezért ezek kockázataival is érdemes tisztában lenni. A kockázatok értékelésére szabványok, keretrendszerek állnak rendelkezésre. Munkánk során az International Standard, IEC/FDIS 31010:2009 szabványt vettük alapul ([URL9](#)).

A kockázatbecslés a kockázatazonosításból, a kockázatelemzésből és a kockázatértékelésből áll. A kockázatok általában szervezeti szinten, osztályok szintjén, projekteknél, vagy egyedi tevékenységeknél értékelhetők. Különböző eszközök és technikák alkalmazhatók a különböző kontextusokban.

A kockázatazonosítás magában foglalja a kockázat okainak és forrásainak felkutatását és leírását. Ennek módszerei: az evidenciaalapú módszer, ahol checklisták és történelmi adatok alapján történik az áttekintés; a rendszeres csoportmódszer, ahol egy szakértőkből álló csapat rendszeres folyamatkövetést végez a kockázatok azonosításához egy strukturált kérdéssorozat alkalmazásával; és végül az induktív következtetési technikák módszer, mint például a Hazard and Operability (HAZOP) módszer.

A kockázatelemzés tartalmazza a kockázati események következményeinek és valószínűségeinek a meghatározását és kombinálását annak megállapítására, hogy milyen szintű a kockázat. A kockázatok elemzésére alkalmazott módszerek lehetnek minőségi, félkvantitatív vagy kvantitatív jellegűek. A részletesség mértéke a konkrét alkalmazástól, a rendelkezésre álló megbízható adatoktól és még szervezeti, vagy a felhasználási területi tényezőktől is függ. A minőségi értékelés a következményt, a valószínűséget és a kockázat szintjét olyan jelentőségi szintekkel határozza meg, mint „magas”, „közepes” és „alacsony”, összehasonthatja a következményeket és a valószínűséget, és a kapott kockázatszintet

minőségi kritériumokkal veti össze. Mi is ezt a módszert használtuk, így a kockázatértékelés magában foglalja a becült kockázati szintek összehasonlítását a meghatározott kockázati kritériumokkal, annak érdekében, hogy meghatározzuk a kockázat mértékének és típusának jelentőségét.

1. számú táblázat

A szempontrendszer alapjai

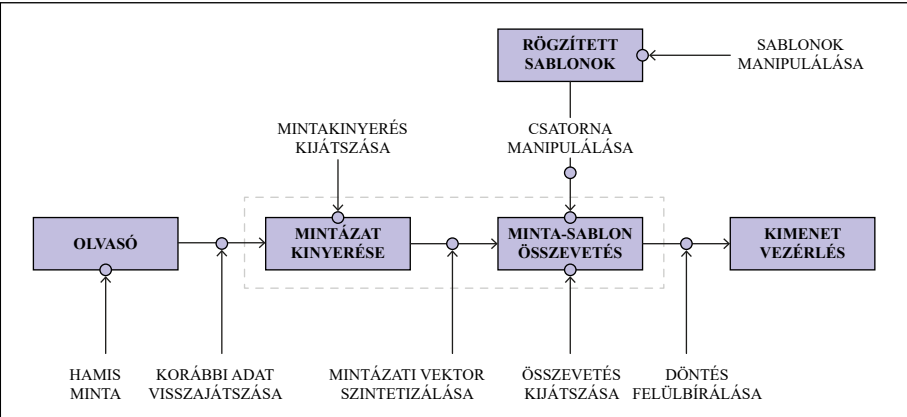
Valamennyi szemponthoz három értékelési kimenet (válasz) rendelhető	
Kockázat szempontból nem elfogadható	magas
Kockázat szempontból nem optimális	közepes
Kockázat szempontból optimális	alacsony

Forrás. A szerzők saját szerkesztése.

Az általunk kidolgozott szempontrendszer azt mutatja be, hogy a különböző felhasználási területeken alkalmazott biometrikus azonosítási megoldások különböző szempontok alapján milyen eltérő kockázatot képviselnek. A biometrikus azonosítási rendszerek sérülékenységi lehetőségeit figyelembe véve, a kockázatok vizsgálata szempontjából kizárjuk azokat a tényezőket, melyek az azonosítási rendszer informatikai komponenseivel (1. számú ábra) vannak összefüggésben, illetve a felhasználási területtel összefüggő szempontokat is, és csak az azonosításokat, az azonosítási eljárás fajtája és a mintaadás szempontjából vizsgáljuk.

1. számú ábra

Egy általános biometrikus azonosítási rendszer sérülékenységi lehetőségei



Forrás. Ratha et al., 2001.

A biometrikus azonosítási megoldások és a kockázatok kapcsolata

A felhasználók szempontjából a biometrikus azonosítási megoldások jellemzői alapján vizsgálható a kockázat. Fontos kiemelni, hogy általában a kockázatelemzés nagyban függ a helyi specifikumoktól, mint a felhasználás környezete, a felhasználás célja és módja, függ a kiszolgáló informatikai környezet paramétereitől és még számos tényezőtől is. Az általunk meghatározott 14 paraméterrel – megítélésünk szerint – elvégezhető egy független, általános vizsgálat a biometrikus azonosítási megoldások kockázataival kapcsolatban. Meglátásunk szerint ezek a kockázatok összefüggésben vannak az azonosítási megoldások elterjedésével.

Egyetemesség (universality)

A vizsgált környezetben a biometrikus minta minden alany esetében kinyerhető legyen. Az egyetemesség mérésére alkalmazható mérőszám a Failure to Enroll (FTE), amely megmutatja az adott környezetre vonatkoztatva, hogy milyen arányban fordulnak elő azon személyek, akik mintái az adott biometrikus azonosítási technikával nem ismerhetők fel, így már a sablon kinyerése is akadályba ütközik. Az általános cél az, hogy a felhasználási terület ismeretében minél szélesebb körben, minden felhasználóra alkalmazható legyen az azonosítási technika, de kockázat szempontjából minél több személy esetén alkalmazható, annál nagyobb kockázatot jelent (Jain et al., 2011).

Az azonosításhoz használt minták az emberi test geometriai vagy viselkedési jellemzőiből, vagy ezekből származtatott, következtetett adatokból származnak, de a népességet tekintve ez nem minden esetben áll rendelkezésre. Az arcfelismerésnél, az érhálózat-alapú megoldásoknál, a DNS-azonosításnál, a hangalapú megoldásoknál és a szokáselemzésen alapuló megoldásoknál egyetemesség szempontjából kevesebb kizáró tényező áll rendelkezésre a többi megoldáshoz képest. Aláírás esetén az írástudatlanság, kézgeometria, retina, írisz és ujjnyomat esetén testi, biológiai eredetű hiányosságok és fogyatékoságok miatt vannak kizáró tényezők, például a népesség 1–3 százalékának nem áll rendelkezésre és nem megfelelő az ujjnyomata (Zhang & Lu, 2013).

Egyediség (uniqueness)

A biometrikus minta egyedisége biztosítja az egyének megkülönböztetését. Minden mintának szükséges, hogy legyen egyedi azonosításra alkalmas mintázata, amely alapján megkülönböztethető más mintáktól. A minták hasonlósága magas

FAR (téves elfogadási arány – False Acceptance Rate) és FRR (téves elutasítási arány – False Rejection Rate) értékeket eredményez, amely kihat az azonosítás biztonságára és egyben a kockázataira is (Zhang & Lu, 2013). A leginkább egyedi mintázatok – az írisz, az ujjnyomat, az arc, az érhálózat – egyediség szempontjából a kisebb kockázatot jelentik (URL4; Crisan, 2016; Karimi et al., 2022). Kevés kutatás áll még rendelkezésre, véleményünk szerint a kevésbé egyedi minták alapján történő azonosítási megoldások nagyobb kockázatot képviselnek (Harakannanavar et al., 2019).

Elfogadottság (acceptability)

Az azonosítási megoldásokkal kapcsolatban számos félelem és ellenérzés alakulhat ki egyéni és társadalmi szinten is. Az elfogadottság azt jelenti, hogy a rendszert használó egyén mennyire együttműködő az azonosítási folyamat során, vagy az ellenérzései miatt befolyásoló tényező lép fel a mintaadás elvégzése során. Fontos szempont, hogy az azonosítás során az egyén bevonódása a folyamatba ne legyen túlzott mértékű. A retina azonosítással kapcsolatban ismeretek a félelmek, sokan vélik ártalmasnak a szem megvilágítását (vagy legalább tartanak egészségkárosító hatásától), és a szenzor szemhez túl közeli pozicionálása sem közkedvelt. Az ujjnyomat- és DNS-alapú azonosítási technológiák alkalmazása szorosan kapcsolódik a bűnüldözési és kriminalisztikai tevékenységekhez, amelyek jelentős mértékben befolyásolják a módszer percepcióját és elfogadottságát a társadalomban (Jain et al., 2011; Zhang & Lu, 2013).

Kijátszhatóság (circumvention)

A biometrikus azonosítási megoldások kapcsán a kijátszhatóság (spoofing vagy impersonation attack) egy olyan biztonsági kihívást jelent, amelyben egy támadó szándékosan próbálja megtéveszteni a biometrikus rendszert, hogy az tévesen hitelesítse őt egy másik, jogos felhasználóként. Ez általában úgy történik, hogy a támadó utánozza vagy reprodukálja a jogos felhasználó biometrikus adatait – például ujjlenyomatot, arcképet, íriszképet vagy hangmintát –, és ezeket az adatokat használja fel az azonosító rendszer megtévesztésére. A kijátszhatóság mértékét a rendszer hamisítási kísérletekkel szemben tanúsított ellenálló képessége határozza meg. A magas szintű biztonságú biometrikus rendszerek fejlett detektálási mechanizmusokkal rendelkeznek a hamisítási kísérletek felismerésére, így csökkentve a sikeres támadások valószínűségét (Őszi, 2019; Peña et al., 2021; Markowitz, 2000; Yan et al., 2019; URL5).

Elérhetőség (availability)

Az ismert technológiák segítségével hatékonyan megszerezhető az az információ, amely a biometrikus minták egyediségét kódolja, ami kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy mennyire egyszerű a mintából az azonosításhoz szükséges képet előállítani. Fontos megjegyezni, hogy nem minden biometrikus jellemző áll rendelkezésre egyszerűen. Könnyen kinyerhető adatok esetén az illetékteleneknek is könnyebb lesz hozzáférniük és felhasználniuk őket, így nagyobb a kockázat, míg nehezen kinyerhető adatoknál az illetéktelenek számára is nehezebb lesz hozzáférni és felhasználni azokat. Arcfelismerés esetén a minta elérhetősége jobb, egy fénykép vagy videó alapján is könnyen elvégezhető, míg mondjuk retina azonosítás esetén a fej pontos pozicionálása és a szem megvilágítása szükséges (Zhang & Lu, 2013).

Élőminta felismerés (live pattern recognition)

A biometrikus azonosítások kapcsán az „élőminta felismerés” paramétere egy biztonsági mechanizmus, amely annak értékelésére szolgál, hogy a biometrikus rendszerbe bevitt minta valós, élő személytől származik-e, és nem egy hamisított vagy mesterségesen létrehozott reprodukciót használtak-e az azonosítási kísérlet során. Ez a paraméter segít megelőzni a csalási kísérleteket, mint például a biometrikus spoofingot vagy maszkhasználatot, ahol az azonosító rendszer megtévesztésére törekvő személyek hamis vagy manipulált biometrikus mintákat használnak a jogosulatlan hozzáférés megkísérlésére. A retinaalapú azonosításnál az élőminta felismerés magában foglalhatja a retinán belüli véráramlás vizsgálatát, vagy más élettani reakciók észlelését, az íriszalapú azonosítás esetében a pupillareflex vizsgálatát, az írisz mintázat spontán változásainak észlelését, vagy a szemhéj villódzásának és mozgásának analízisét. A hangalapú biometrikus azonosítás során az élőminta felismerés azt a képességet jelenti, hogy a rendszer képes megkülönböztetni a valódi, élő emberi hangot a felvételektől vagy szintetizált hangoktól. Ez magában foglalhatja a háttérzaj elemzését, a beszéd mintázatának, a hangszín változásainak, vagy akár a légzés és egyéb jellegzetes hangjellemzők figyelembevételét, amelyek nehezen reprodukálhatók vagy szimulálhatók. Az élőminta felismerés technológiák különböző módszereket alkalmazhatnak még, mint például a mozgás analízisét, a bőrhőmérséklet vizsgálatát, a pulzus érzékelését, vér áramlását, pislogást vagy más élettani és viselkedési jellemzők detektálását, hogy biztosítsák a minta élő eredetét (Özsi & Kovács, 2011). Amennyiben az azonosítás megvalósítható élőminta felismerés nélkül és könnyen elérhető a technológia, akkor magas a kockázat.

Érintés nélküli technológia (contactless)

A biometrikus azonosítási technikák érintésmentes megoldása olyan módszer, amely lehetővé teszi egyén azonosítását vagy hitelesítését fizikai érintkezés nélkül, azaz a felhasználónak nem szükséges közvetlenül érintkeznie egy olvasó eszközzel vagy szenzorral. Kényelem és az azonosítás sebessége szempontjából előnyös lehet a megoldás. Az eszközök fizikai érintése szempontjából több dimenzióban vizsgálható a kockázat, mert a készülékek érintése nélkül csökken a keresztfertőzés kockázata, ami különösen fontos a COVID utáni időszakban is, hiszen az ilyen megoldások higiénikusabbá teszik a használatot. Mivel nincs szükség fizikai érintkezésre, csökkenhet az eszköz fizikai sérülésének vagy a manipulációnak a lehetősége és így azok kockázata is. Az érintésmentes technológiák esetében a támadók kísérletet tehetnek arra, hogy hamis biometrikus mintákkal (például fotók, videók vagy hangfelvételek használata) megtévesszék a rendszert. Az érintésmentes rendszerek nem minden esetben képesek olyan könnyen ellenőrizni a minta „élő” voltát, mint az érintésalapú rendszerek. Az érintésmentes technológiák érzékenyebbek lehetnek a környezeti tényezőkre, mint a fényviszonyok vagy háttérzaj. A támadók kihasználhatják ezeket a sebezhetőségeket, például manipulálva a környezeti feltételeket annak érdekében, hogy javítsák a hamis biometrikus adatok felismerésének esélyét.

Alany beleegyezésével megszerezhető minta (sample obtainable with consent)

A megszerezhető minták gyűjtése és felhasználása az érintett személy előzetes, tájékoztatáson alapuló, önkéntes és konkrét beleegyezésével történik. Ez a folyamat magában foglalja az alany tájékoztatását a biometrikus adatok gyűjtésének céljáról, módszereiről, a tárolás időtartamáról, valamint az adatokhoz való hozzáférésről és azok védelméről. Az alany beleegyezése azt jelenti, hogy aktív és egyértelmű hozzájárulást ad az adatainak gyűjtéséhez és felhasználásához, amely hozzájárulás bármikor visszavonható. Az azonosítás folyamata minél inkább megvalósítható beleegyezés nélkül, annál nagyobb kockázatot jelent.

Jelenléthalapú azonosítás (presence/non presence based)

A jelenléthalapú (Presence-Based) azonosítások olyan biometrikus azonosítási módszerek, amelyek az érintett személy fizikai jelenlétét igénylik a biometrikus adatok gyűjtéséhez és az azonosításhoz. Ezek a módszerek gyakran magasabb szintű biztonságot és kevésbé manipulálhatóságot biztosítanak, mivel a biometrikus mintavétel közvetlen interakciót igényel az azonosító rendszerrel. A jelenlét

nélküli (Non-Presence-Based) azonosítási módszerek pedig azok, amelyek nem igénylik az érintett személy fizikai jelenlétét a biometrikus adatok gyűjtése és azonosítása során. Ezen módszerek esetében az azonosítás történhet távoli vagy előre rögzített biometrikus adatok (például videók, fényképek) alapján. Ez a megközelítés rugalmasabb és kényelmesebb lehet a felhasználók számára, de bizonyos esetekben növelheti a csalás és az adatmanipuláció kockázatát.

Alkalmasság távoli, rejtett azonosításra (remote, covert identification)

A távoli, rejtett azonosítás lehetővé teszi az egyének azonosítását vagy ellenőrzését távolról, vagy anélkül, hogy tudomást szereznének az azonosítási folyamatról. A rejtett azonosítás (Covert Identification) során az egyéneket anélkül lehet azonosítani, hogy ők maguk tudnának az azonosítási folyamat létezéséről. Ez a módszer gyakran biztonsági, megfigyelési vagy bűnüldözési célokból kerül alkalmazásra, ahol fontos, hogy az azonosítás észrevétlen maradjon az érintett személy számára. A felhasználók szempontjából a távoli, rejtett azonosításra alkalmas megoldások jelentik a nagyobb kockázatot.

Minta változatlanlansága/állandósága az időben (permanence)

A paraméter azt jelenti, hogy a biometrikus adatok kinyerése mennyire marad konzisztens az idő múlásával, azaz a biometrikus minták milyen mértékben képesek fenntartani azonosítási pontosságukat hosszú időn keresztül, figyelembe véve az egyén fizikai és biológiai változásait, mint például az öregedés, sérülések, vagy egészségügyi, életmódbeli változások hatásait. A szempont ott fontos a hosszú távú biometrikus alkalmazások felhasználásának tervezésekor, ahol az egyének éveken vagy évtizedeken keresztül kerülnek azonosításra ugyanazon biometrikus adatok alapján. A letárolt minta rendszeres aktualizálásával javítható a minta állandósága egy adott rendszerben, ha erre a felhasználási terület lehetőséget biztosít. Amennyiben erre nincs lehetőség, a minta állandóságával egyenes arányban nő a kockázat (Jain et al., 2011; Zhang & Lu, 2013).

Külső vagy belső biometrikus jellemző (external or internal biometric)

A külső biometrikus azonosítás a test külső jellemzőire támaszkodik, míg a belső biometrikus azonosítás a test belső tulajdonságait használja fel. A külső jegyek könnyebben mérhetők és megfigyelhetők, de az idővel könnyebben változhatnak. A belső biometrikus jegyek általában stabilabbak és egyediek, nehezebben változtathatók meg. A külső jegyek gyakran nyilvánosan hozzáférhetők, emiatt

lehet magas az adatvédelmi kockázatuk, az egyének akár a tudtuk nélkül is azonosíthatók. A belső adatok kezelése és tárolása mégis magasabb szintű adatvédelmi kockázatot jelent, mivel ezek az adatok érzékeny biológiai és egészségügyi információkat is tartalmazhatnak. A kockázatok mértékének értékelésekor fontos figyelembe venni, hogy a belső jegyeken alapuló biometrikus azonosítás technikailag megbízhatóbb és nehezebben hamisítható, de az adatvédelmi és etikai kockázatok miatt általában nagyobb aggodalomra ad okot. A belső adatok kompromittálása esetén az egyének személyes autonómiája és biztonsága súlyosabban érintett lehet, mint a külső adatok esetében. Ezért, bár a belső jegyeken alapuló azonosítás biztonsági szempontból előnyösebbnek tűnhet, a vele járó adatvédelmi és etikai kockázatok miatt összességében nagyobb a kockázat és emiatt nagyobb körültekintést igényel.

Használható biometrikus kategorizálásra (used for biometric categorization)

A kategorizálás csak a puha vagy gyenge biometrikus adatoknál alkalmazható, és használata olyan adatoknál lehetséges, amelyek önmagukban nem alkalmasak az egyértelmű azonosításra, de alkalmasak kategóriába sorolása, mint például életkor vagy az etnikai származás. Amennyiben az azonosítási megoldás alkalmas kategorizálásra, akkor az nagyobb kockázatot jelent (Wendehorst & Duller, 2021).

Használható biometrikus-alapú érzelemfelismerésre és következtetésre (used for biometric based emotion recognition and inference)

A biometrikus azonosítás során a rendszer az adott emberi egyedre jellemző felteteleket méri, vagy következtet az adatokból, beleértve a genetikai, fizikai, fiziológiai, viselkedési, pszichológiai vagy érzelmi jellegű tulajdonságokat és az ezekből kapott elemzett vagy következtetett adatokat is. Ezekből az adatokból többek között vallási, politikai, vagy akár szexualitással összefüggő információk származtathatók, melyek érzékeny adatoknak tekinthetők, és az ilyen rendszerek használata nagyobb kockázatot jelenthet (Wendehorst & Duller, 2021).

A fenti kockázati paraméterekhez tartozó meghatározás a 2. számú táblázatban látható.

2. számú táblázat

Biometrikus azonosítási megoldások 14 szempontjának kockázati paraméter meghatározása

Paraméterek	Kockázati szint	Meghatározás
Elfogadottság	Magas	Vannak ismert elutasítottsággal kapcsolatos tényezők, vagy a megoldás invazívabb jellegű
	Közepes	Kevésbé elutasított vagy invazívabb a mintaadás folyamata
	Alacsony	Nem elutasított, nem különösebben invazív vagy nem áll rendelkezésre információ a mintaadás folyamatával kapcsolatban
Kijátszhatóság	Magas	Mintaadás szempontjából sok ismert, vagy könnyű kijátszási módszer létezik
	Közepes	Mintaadás szempontjából kevés kijátszási módszer áll rendelkezésre, vagy csak nehezen megvalósítható
	Alacsony	Nem áll rendelkezésre módszer, vagy nem ismert
Elérhetőség	Magas	Ismert technológiák segítségével hatékonyan és könnyen szerezhető meg az információ
	Közepes	Kevesek által elérhető bonyolult módszerekkel, de könnyen szerezhető meg az információ
	Alacsony	Kevesek által elérhető bonyolult módszerekkel és nehezen szerezhető meg az információ
Élőminta felismerés	Magas	Könnyen elérhető technológiával megvalósítható az azonosítás élőminta felismerés nélkül
	Közepes	Kevesek számára elérhető technológiával valósítható meg az azonosítás élőminta felismerés nélkül
	Alacsony	Nem valósítható meg az azonosítás élőminta felismerés nélkül, vagy nincs információ róla
Érintésmentes	Magas	Könnyen elérhető technológiával megvalósítható az azonosítás érintésmentesen
	Közepes	Kevesek számára elérhető technológiával valósítható meg az azonosítás érintésmentesen
	Alacsony	Nem valósítható meg az azonosítás érintésmentesen
Beleegyezés	Magas	A minta begyűjthető az egyén tudta nélkül
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	A minta kifejezetten az egyén aktív közreműködésével gyűjthető be
Jelenlét	Magas	Az azonosításhoz nem szükséges a személy fizikai jelenléte
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	Az azonosításhoz szükséges a személy fizikai jelenléte
Távoli, rejtett	Magas	Az azonosítás elvégezhető távolról az egyén tudta nélkül
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	Az azonosítás nem végezhető el távolról az egyén tudta nélkül
Állandóság	Magas	A minta az idő múlásával nem, vagy csak nagyon kis mértékben, hosszú idő alatt változik. Nincs jelentős ismert külső behatás
	Közepes	A minta az idő múlásával változik, vagy van a mintára hatást gyakorló tényező
	Alacsony	A minta könnyen változik az idő múlásával, vagy több külső tényező könnyen hatást gyakorol
Külső/belső	Magas	Belső biometrikus adatok alapján történő azonosítás magasabb kockázatot jelentenek
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	Külső biometrikus adatok alapján történő azonosítás alacsonyabb kockázatot jelentenek
Kategorizálás	Magas	Az azonosítási megoldás használható kategorizálásra
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	Az azonosítási megoldás nem használható kategorizálásra, vagy nem ismert ilyen megoldás
Következtetés	Magas	Az azonosítási megoldás következtetésre kategorizálásra
	Közepes	Nem értelmezhető ennél a szempontnál
	Alacsony	Az azonosítási megoldás nem használható következtetésre, vagy nem ismert ilyen megoldás

Forrás. A táblázat a szerzők saját szerkesztése.

A biometrikus rendszerek fejlődésével, az eszközök tesztelési eredményeinek kiértékelésével és a gyakorlati tapasztalatok bővülésével szükségesnek tartjuk ezen szempontok pontosítását és kiegészítését, illetve figyelembevételét a biometrikus azonosítási eljárások felhasználási módjának. Álláspontunk szerint nem lehet időtálló érvényességű kockázatelemzést végezni, csak abban az esetben, ha módszer és eszközspecifikus alkalmazhatósági szempontrendszer állítunk fel (Balla, 2019).

A 3. számú táblázatban a biometrikus azonosítási technikák 14 szempont (Harakannanavar et al., 2019; Ahmad et al., 2018) alapján elvégzett minőségi értékelés jellegű kockázatelemzése látható.

3. számú táblázat
Biometrikus azonosítási megoldások kockázatelemzése

		Biológiai-fizikai jellemző alapú biometrikus adatok										Viselkedési jellemző alapú biometrikus adatok			
		Ujjnyomat	Érhálózati - tenyér-vena, ujjvena	Arcfelismerés	Írisz	Retina	Kézgeometria - kéz- és ujj- méretek	Szívritmus, légzés- sebesség/ adatok	DNS	Hang, beszédhang	Mozgás, járás, szillett elemzés	Alkímás	Íráskép dinamikája, egyenlőség	Szókészlet elemzése	
Általános paraméterek szerinti kockázatok	Egységesség (universality), mindenkinél alkalmazható legyen														
	Minta egyedisége (uniqueness)														
	Elfogadottság (acceptability)														
	Kijáratosság (circumvention)														
Begyűjtés módja szerint a kockázatok	Elérhetőség (availability)														
	Élőminta felismerés (live pattern recogn.)														
	Érintés nélküli technológia (contactless)														
	Alany beleegyezésével gyűjthető (sample obtainable with consent)														
	Jelenlétalapú azonosítás (presence/non presence based)														
	Alkalmas távoli, rejtett azonosításra (convert identification)														
Minta jellemzői szerinti kockázatok	Minta változatlansága / állandósága az időben (permanence)														
	Külső vagy belső biometrikus jellemző														
Biometrikus azonosítási technikák minőségi szempontjai szerinti kockázatok	Használható biometrikus kategorizálásra	N/A	N/A		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		N/A	N/A			
	Használható biometrikus alapú érzékelő felismerésre és követéskészítésre (vallás, politika szexualitás)	N/A	N/A		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		N/A	N/A			

*N/A: nem ismert
Forrás. A táblázat a szerzők saját szerkesztése (Tripathi, 2011; Srivastava, 2013).

Az elemzési módszertan kutatásaink alapján megfelelő a kockázatok egyszerű rangsorolására, mert ez a fajta elemzés széles körben használható egyszerű módszertanként annak meghatározására, hogy az adott kockázat elfogadható-e vagy sem olyan esetekben, amikor nem áll rendelkezésre minden információ (URL10).

A szempontrendszer alapján a legkevésbé kockázatos megoldás a kézgeometria, azután a retina- és az érhálózati-alapú biometrikus azonosítási megoldás. A leginkább kockázatos megoldás a hangalapú, az arc felismerésen és a szokások elemzésén alapuló megoldások. Annak érdekében, hogy a kockázatokat megfelelő módon kezelni lehessen az MI szabályozásnak a biometrikus azonosítással mutatott összefüggései miatt, az Európai Parlament MI-re kialakított javaslatát véleményünk szerint alkalmazni lehet a biometrikus azonosítási megoldásokra, de már a felhasználási terület figyelembevételével. A felhasználási lehetőségek kockázatalapú szempontjainak figyelembevételével a következő csoportosítás végezhető el (URL6).

Elfogadhatatlan kockázat – Tiltott biometrikus megoldások

Biometrikus azonosítási rendszerek, melyek alkalmazása összefügghet az emberek biztonságával, megélhetésével és jogaival, és egyértelmű fenyegetésnek tekinthetők ezekre.

- Káros manipulatív technikákkal összefüggésben alkalmazható megoldások (reklámozásban, marketingben, politikában, vagy terápiás megoldásokban biometrikus és elemzett adatok segítségével az egyénre visszavezetett azonosítás által).
- Kihasználják a specifikus sebezhető csoportokat (fizikai vagy mentális fogyatékosok).
- Olyan biometrikus rendszerek, amelyeket közhatalmak vagy azok nevében társadalmi pontozási célokra használhatók.
- „Valós idejű” távoli biometrikus azonosítási rendszerek nyilvánosan hozzáférhető helyeken a rendfenntartási célokra, kivéve néhány korlátozott és szabályozott esetet.

Magas kockázat – Szabályozott magas kockázatú biometrikus rendszerek

Amelyek káros hatást gyakorolnak az emberek biztonságára vagy alapvető jogaira. Megkülönböztethető két kategória a magas kockázatú biometrikus rendszerek között.

Rendszerek, amelyek biztonsági komponenseként működnek egy termék részeként, vagy az EU egészségügyi és biztonsági harmonizációs jogszabályai alá tartoznak (például játékok, légi közlekedés, autók, orvostechnikai eszközök, lift).

Rendszerek, amelyeket nyolc konkrét területen alkalmaznak.

- Biometrikus azonosítás és kategorizáció.
- Kritikus infrastruktúra kezelése és üzemeltetése.
- Oktatás és szakmai képzéssel kapcsolatos rendszerek.
- Foglalkoztatás, munkaerő-menedzsment és az önfoglalkoztatáshoz való hozzáférés.
- Az alapvető magán- és közszolgáltatásokhoz és előnyökhöz való hozzáférés.
- Rendfenntartás.
- Migráció, menedékjog és határellenőrzési menedzsment.
- Igazságszolgáltatás és demokratikus folyamatok adminisztrációja.

Minden ilyen magas kockázatú biometriai azonosítási rendszernek meg kellene felelnie egy szabályrendszernek, amely magában kell foglalja az alábbi követelményeket.

Előzetes megfeleléségi értékelési követelmény. A magas kockázatú biometrikai rendszerek szolgáltatóinak regisztrálniuk kellene rendszereiket egy Európai Unió-szerte irányított adatbázisban (amit például az MI-szabályozás mintájára az Európai Bizottság kezelhet), mielőtt piacra dobhatnák vagy szolgáltatásba helyezhetnék azokat. A már meglévő termékbiztonsági jogszabályok által szabályozott bármilyen biometrikus vagy MI alapú termék és szolgáltatás azokba a már meglévő harmadik fél által történő megfeleléségi keretekbe tartozik, amelyek már érvényesek (például az orvostechikai eszközök esetén). Azoknak a magas kockázatú rendszereknek szolgáltatóknak, akiknek terméke jelenleg nem esik az EU szabályozása alá, saját megfeleléségi értékelést (önértékelést) kell készíteniük, amely bizonyítja, hogy megfelelnek az új követelményeknek. A biometrikus azonosításra használt magas kockázatú MI-rendszereknek kell megfelelniük egy „bejelentett szervezet” által végzett megfeleléségi értékelésnek.

Egyéb követelmények: az ilyen magas kockázatú rendszereknek számos követelménynek kell megfelelniük, különösen a kockázatkezelés, tesztelés, műszaki robusztusság, adatképzés és adatirányítás, átláthatóság, emberi felügyelet és kiberbiztonság területén. Ebben az összefüggésben a magas kockázatú rendszerek szolgáltatóinak, importőreinek, forgalmazóinak és felhasználóinak többféle kötelezettségnek kellene eleget tenniük. Az EU-n kívüli szolgáltatóknak szüksége lehet egy azonosított képviselőre az EU-ban, hogy (többek között) biztosítsák a megfeleléségi értékelést, létrehozzák a piaci monitorozási rendszert és szükség esetén korrekciós intézkedéseket tegyenek.

Arcfelismerés: az MI technológiai fejlődése hajtja az olyan biometrikus megoldások, mint az arcfelismerési eljárások (Facial Recognition Technology, FRT) felhasználását, amelyeket magánszemélyek vagy közhatalmak alkalmaznak ellenőrzésre, azonosításra és kategorizálásra. Az MI-rendszerek alkalmazása elkezdődött, beleértve az arcfelismerési technológiákat is, a magán- vagy közhatalmak által történő verifikációs, azonosítási és kategorizálási célokra. A tervezett MI-szabályozás, a már alkalmazott jogszabályokon túl (például adatvédelem és diszkriminációmentesség), új szabályokat javasol az FRT-k számára, és ezeket megkülönbözteti a „magas kockázatú” vagy „alacsony kockázatú” használati jellemzőik szerint. A valós idejű arcfelismerési rendszerek használata nyilvánosan hozzáférhető helyeken a rendfenntartási célokra tilos lenne, hacsak a tagállamok nem engedélyezik őket fontos közrendvédelmi okokból, és ehhez megfelelő bírósági vagy közigazgatási határozatokat hoznak. Számos más FRT, amelyet nem rendfenntartási célokra használnak (például határellenőrzés, piacterek, tömegközlekedés és akár iskolák), engedélyezhető lenne a biztonsági követelmények teljesítése és egy megfeleléségi értékelés esetén.

Korlátozott kockázat: átláthatósági kötelezettségek

A „korlátozott kockázatot” prezentáló rendszerek, mint például az emberekkel interakcióba lépő alkalmazások (például chatbotok), érzelemfelismerő rendszerek, biometrikus kategorizáló rendszerek, valamint az olyan MI megoldások, amelyek kép-, hang- vagy videótartalmat generálnak vagy manipulálnak (például deepfake-ek), csak korlátozott átláthatósági kötelezettségek alá esnének.

Alacsony vagy minimális kockázat: nincsenek kötelezettségek

Minden más, csak alacsony vagy minimális kockázatot prezentáló biometrikus azonosítást végző rendszer fejleszthető és használható lenne az EU-ban anélkül, hogy megfelelné bármilyen további (az eddigieken túlmutató) jogi kötelezettségnek. Azonban a javaslat célja, hogy az irányelvek létrehozásával ösztönzve legyenek a nem magas kockázatú rendszerek szolgáltatói, hogy önkéntesen alkalmazzák a magas kockázatú rendszerek kötelező követelményeit.

Ugyanakkor a polgári jogi szervezetek az arcfelismerés és egyéb biometrikus adatok indokolatlan vagy önkényes célú használatának betiltását követelik a nyilvános vagy nyilvánosan hozzáférhető helyeken, valamint korlátozásokat szorgalmaznak az MI-rendszerek használata tekintetében, beleértve a határ-ellenőrzést és az előrejelző rendőrségi tevékenységeket. Az AccessNow úgy véli, hogy a tiltott MI-gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések túl homályosak, és szélesebb körű tilalmat javasol az MI alkalmazására az emberek fiziológiai, viselkedési vagy biometrikus adatok alapján történő kategorizálására, az érzelmek felismerésére, valamint az ilyen technológiák veszélyes használatára a rendőrségi munka, migráció, menedékjog és határkezelés kontextusában. Ugyanakkor erősebb hatásvizsgálati és átláthatósági követelményeket követelnek. Az Európai Vállalkozások Szövetsége hangsúlyozza ([URL7](#)), hogy általános bizonytalanság van az MI értékláncában (fejlesztők, szolgáltatók és az MI-rendszerek felhasználói) megjelenő különböző résztvevők szerepével és felelősségével kapcsolatban. Ez különösen kihívást jelent azoknak a vállalatoknak, amelyek általános célú alkalmazásprogramozási interfészeket vagy nyílt forráskódú MI-modelleket biztosítanak, amelyek nem kifejezetten nagy kockázatú MI-rendszerekhez szántak, de harmadik felek által olyan módon használják őket, amelyet nagy kockázatúnak lehet tekinteni. Azt is szorgalmazták, hogy a „nagy kockázatú” meghatározását a mérhető kár és a potenciális hatás alapján kellene újradefiniálni. Az AlgorithmWatch javasolja ([URL8](#)), hogy a konkrét szabályok alkalmazhatósága nem függhet a technológia típusától, hanem annak egyénekre és a társadalomra gyakorolt hatásától kellene függenie.

Új szabályokat követelnek, amelyek az MI-rendszerek hatása alapján vannak meghatározva, és ajánlják, hogy minden üzemeltető végezzen hatásvizsgálatot, amely esetenként értékeli a rendszer kockázati szintjeit.

Összefoglalás

Összefoglalt véleményünk, hogy – a GDPR szabályzaton túlmenően – a mesterséges intelligencia szabályozásával, annak a személyes adatokra vonatkozó adatkezelési irányelveivel párhuzamosan, megfelelő szabványokat kell kidolgozni a különféle forrásból származtatott biometrikus adatok tárolására és felhasználására, amely magában foglalja a kategorizálásból és a következtetések-ből előállított, elemzett és feldolgozott adatokat is. A szabványok kifejezetten biometriára vonatkozó kidolgozásával, a meglévő szabványok átdolgozásával és frissítésével megteremthető lenne egy olyan, kifejezetten biometrikus azonosítási megoldásokra vonatkozó, egyszerűsített auditálható folyamat, mely által garantálható a biometrikus adatok védelme, egyúttal csökkenhet a kockázat is. Lehetővé válik a kockázatokkal arányos intézkedések kidolgozása, és ami még fontosabb, a felhasználók kockázatokkal arányos tájékoztatása hozzájárulna a biometria elterjedéséhez. Az MI-szabályozás többszörösen összefügg a biometrikus azonosítással, így a jogalkotók egyik legfőbb törekvése a szabályozási összhang kialakítása. Ezen stratégiák és szabályzatok célja a teljes folyamatlancon végigfutó szabályozás, együttműködés és információcsere kialakítása a gyártók, jogalkotók és szakmai döntéshozók, kormányzati és hatósági szervek között. A magas szintű döntéselőkészítő dokumentumok és tanulmányok kiemelt témája az oktatás erősítésének fontossága, mely jelentősen hozzájárul a biometrikus megoldások elterjedéséhez, hiszen, ha érti a felhasználó a kockázatokat és nem fél a nem megfelelő adatkezeléstől, mert biztosítva látja jogait és biometrikus adatainak megfelelő védelmét és felhasználását, akkor kevésbé ellenzi a technológiát ebből a szempontból.

Felhasznált irodalom

-
- Ahmad, Z., Ajmal, M., Ahmad, F., Chaudary, M. H., & Naseer, M. (2018). Comparative analysis of biometric recognition techniques. *Bahria University Journal of Information and Communication Technologies*, 11(1), 21–30.
- Balla J. (2019). *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására*. Dialóg Campus Kiadó.

- Crisan, S. (2016). A novel perspective on hand vein patterns for biometric recognition: Problems, challenges, and implementations. In R. Jiang, S. Al-Maadeed, A. Bouridane, & P. Crookes (Eds.), *Biometric security and privacy: Opportunities & challenges in the Big Data era* (pp. 21–49). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-47301-7_2
- Harakannanavar, S. S., Renukamurthy, P. C. & Raja, K. B. (2019). (2019). *Comprehensive study of biometric authentication systems, challenges and future trends. International Journal of Advanced Networking and Applications*, 10(4), 3958–3968. <https://doi.org/10.35444/IJANA.2019.10048>
- Jain, A. K., Ross, A. A., & Nandakumar, K. (2011). *Introduction to Biometrics*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-77326-1>
- Karimi, Z., Najafabadi, S. A., Nezhad, A. R., & Ahmadi, F. (2022). A big survey on biometrics for human identification. In Saba, T., Rehmen, A. & Roy, S. (Eds.), *Prognostic models in healthcare: AI and statistical approaches* (pp. 305–325). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2057-8_14
- Markowitz, J. (2000). *Voice biometric. Communications of the ACM*, 43(9), pp. 66–73. <https://doi.org/10.1145/348941.348995>
- Őszi A. (2019). *A biometrikus azonosítási rendszerek helye és szerepe az e-kereskedelemben* (PhD-értekezés). Óbudai Egyetem. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.12200.14088>
- Őszi, A., & Kovács, T. (2011). *Theory of the biometric-based technology in the field of e-commerce*. In *Proceedings of the 12th IEEE International Symposium on Computational Intelligence and Informatics (CINTI 2011)*. Óbuda University. <https://doi.org/10.1109/CINTI.2011.6108570>
- Peña, A., Morales, A., Serna, I., Fierrez, J., & Lapedriza, A. (2021). Facial expressions as a vulnerability in face recognition. In *2021 IEEE International Conference on Image Processing (ICIP)* (pp. 2988–2992). IEEE. <https://doi.org/10.1109/ICIP42928.2021.9506444>
- Ratha, N. K., Connell, J. H., & Bolle, R. M. (2001). *An analysis of minutiae matching strength*. In Bigün, J. & Smeraldi, F. (Eds.), *Audio- and video-based biometric person authentication* (pp. 223–228). Springer. https://doi.org/10.1007/3-540-45344-X_32
- Srivastava, H. (2013). *A comparison based study on biometrics for human recognition. IOSR Journal of Computer Engineering*, 15(1), 22–29. <https://doi.org/10.9790/0661-1512229>
- Tripathi, K. P. (2011). *A comparative study of biometric technologies with reference to human interface. International Journal of Computer Applications*, 14(5), 10–15. <https://doi.org/10.5120/1842-2493>
- Wendehorst, C., & Duller, Y. (2021). *Biometric recognition and behavioural detection* (European Parliament Study No. 696968). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696968/IPOL_STU\(2021\)696968_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/696968/IPOL_STU(2021)696968_EN.pdf)
- Yan, Z., Lv, S., Zhang, Y., Zhu, H., & Sun, L. (2019). *Remote fingerprinting on internet-wide printers based on neural network*. In *2019 IEEE Global Communications Conference (GLOBECOM)* (pp. 1–6). IEEE. <https://doi.org/10.1109/GLOBECOM38437.2019.9014144>
- Zhang, D., & Lu, G. (2013). *3D biometrics: Systems and applications*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7400-5>

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: *White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0065>
- URL2: *European Parliament and the Council: COM(2018) 795 Coordinated Plan on Artificial Intelligence.* [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2018\)795&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)795&lang=en)
- URL3: *COM(2021) 206 final, 2021/0106 (COD), Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act).* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>
- URL4: *IDEMIA cements its biometric technologies leadership in the latest NIST rankings.* <https://www.idemia.com/press-release/idemia-cements-its-biometric-technologies-leadership-latest-nist-rankings-2023-09-07>
- URL5: *European Commission, Tabula Rasa project, Research on vulnerabilities of biometric systems.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_13_924/MEMO_13_924_EN.pdf
- URL6: *European Parliament, Artificial Intelligence Act, COM(2021)206 21.4.2021 2021/0106 (COD).* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)
- URL7: *Joint Letter on the European Commission's Proposal for an AI Act.* <https://enterprisealliance.eu/wp-content/uploads/2021/10/Joint-Letter-on-AI-Proposal.pdf>
- URL8: *Draft AI Act: EU needs to live up to its own ambitions in terms of governance and enforcement.* <https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2021/08/EU-AI-Act-Consultation-Submission-by-AlgorithmWatch-August-2021.pdf>
- URL9: *COM(2018) 237 final, EU AI strategy.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN>
- URL10: *International standard, IEC/FDIS 31010:2009.* <https://www.iso.org/standard/51073.html>

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete – az egyéneknek a személyes adatok kezelésével kapcsolatos védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve – a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete – az uniós intézményekre és szervekre alkalmazandó személyes adatok védelméről, valamint a 45/2001/EK és a 46/95/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács [2021/0106 (COD)] rendelete – a közvetlen hatályú szabályok megállapításáról a MI-re vonatkozó harmonizált előírások alapján

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Ujhegyi P. & Őszi A. (2025). A biometrikus azonosítás és az MI összefüggései, valamint kockázatértékelési lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 73(5), 977–999. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp977-999>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Az adatokat kérésre rendelkezésre bocsátják.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Ujhegyi Péter, aki az ujhegyi.peter@uni-obuda.hu e-mail címen érhető el.





A körzeti rendész mint közösségi rendész

The district police officer as a community officer

Kardos Pál

mesteroktató
Nemzeti Közszerológiai Egyetem,
Rendészettudományi Kar
kardos.pal@uni-nke.hu



Magyar
Tudomány
Akadémia



Füle Ferenc

Dr., igazgatóhelyettes
Zuglói Önkormányzati Rendészet
jog@zugloirendesz.hu



Lippai Zsolt

Dr., PhD, tanársegéd, rendőr alezredes
Nemzeti Közszerológiai Egyetem,
Rendészettudományi Kar
lippai.zsolt@uni-nke.hu



Magyar
Tudomány
Akadémia



Absztrakt

Cél: A közösségi rendészeti filozófia egyes elemeinek, az önkormányzati rendészeti szervek működésének, a helyi közrend, közbiztonság megteremtése és fenntartása közösségi rendészeti szereplői sokak által csak kevésbé ismert tevékenységének, illetőleg az abban rejlő akadályok és lehetőségek bemutatása.

Módszertan: A tanulmány szerzői gyakorló rendészeti szakemberként vizsgálják meg az önkormányzati rendészeti szervek működését, a közösségi rendészeti filozófia és a közösségi rendészeti tevékenységformák egyes elemeit. Problémák és jó gyakorlatok bemutatásával elemzik a helyi közrendet, közbiztonságot, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét erősítő közösségi rendészeti működés lehetőségeit.

Megállapítások: A szerzők az önkormányzati rendészetek közösségi rendészeti filozófia szerint történő munkavégzés lehetőségeire irányítják a figyelmet. Bepillantást adva a biztonság mint közös küldetésünk megteremtése egyik speciális szervének mindennapjaiba.

Érték: A tanulmány szerzői az önkormányzati rendészeti szervek működésének átfogó tudományos kutatásához, feltérképezéséhez kívánnak hozzájárulni, felismerve annak tényét, hogy a kutatott téma a rendőri működés folyamatosan időszerű kérdése, ugyanis a rendőrség működésében az elmúlt két évtized számos, addig nem tapasztalt helyzetet eredményezett.

Kulcsszavak: rendészet, önkormányzati rendészet, közterület-felügyelet, közösségi rendészet

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 10. 31. Átdolgozás: 2024. 11. 12.
Elfogadás: 2024. 11. 19.



Abstract

Aim: A presentation of some elements of the community policing philosophy, of the operation of municipal law enforcement agencies, of the activities of community law enforcement actors, of the obstacles and opportunities that are little known to many, and of the creation and maintenance of local public order and public safety.

Methodology: the authors of this study, as practising law enforcement professionals, examine the functioning of municipal law enforcement agencies, the philosophy of community policing and some elements of community policing. By presenting problems and good practices, they analyse the potential of community policing to enhance local public order, public safety and citizens' subjective sense of security.

Findings: The authors draw attention to the possibilities for municipal police forces to work according to a community policing philosophy. Giving a glimpse into the daily life of one of the specialised agencies of security as a means of achieving our common mission.

Value: The authors of the study wish to contribute to the comprehensive scientific research and mapping of the operation of municipal police forces, recognizing the fact that the topic under research is a continuously topical issue of police operation, since the last two decades have brought about a number of unprecedented situations in the operation of the police.

Keywords: law enforcement, municipal police, municipal policing, community policing

A közösségi rendészeti filozófia

Egy település rendvédelmi, rendészeti feladatellátásában vagy azzal összefüggésben rendszeresen felmerül a szolgáltató jelleg fontossága, a helyi közösségek igényeinek minél teljesebb kiszolgálása, a közbiztonsági tevékenységbe történő széles körű bevonása. A cél a településen élők, az ott megfordulók szubjektív biztonságérzetének javítása, amely egyre kevésbé képzelhető el a helyben lakók problémáinak megismerése és helyben történő kezelése nélkül. A helyi közösségben rendszerint igény van ilyen szemléletű rendészeti feladatellátásra, ahol a helyben működő szervek a közösség problémáira fókuszálva, őket a feladatellátásba bevonva, igényeiket figyelembe véve látják el a feladatokat.

Elméleti alapvetések, kiindulópontok

E filozófiában a rendészeti feladatellátással összefüggésben a kiindulópontnak a közösségnek, a helyi közösségnek kell lennie. A közösségben, a helyi közösségben keletkezik az igény a társadalmi – és a helyben (vagy helyben is) is megmutatkozó – feszültségek elrendezésére. Elvárás fogalmazódik meg a biztonságra, a köz biztonságra, tehát a közbiztonság iránt, melyet nyilvánvalóan a helyben működő szervezeteknek kell megoldaniuk. Az igény helyben jelentkezik a helyi közösség részéről, ezért indokolt, hogy tagjait bevonják a problémák kezelésébe, a feladatok ellátásába, velük szoros kapcsolattartás történjen. A feladatot ellátók, mindenekelőtt a rendőrségi szereplők a lakosságra beépült rendfenntartó szervezetek legyenek, emellett jelenjen meg a civil szervezetek tevékenysége is elsősorban a bűnmegelőzésben, illetve egyéb kapcsolódó feladatok ellátásában. Kapjanak szerepet a helyben működő magánszervezetek olyan területeken, mint a vagyonvédelem, vagy a személyek (a közösség tagjai) biztonságának védelme. Legyen megfigyelhető az alulról szerveződés, a központi irányítástól, politikai befolyástól való távolodás, a helyben történő összpontosítás a bűnmegelőzésre, a bűnözés elleni harcra. Gyakorlati cél mindenekelőtt a prevenció, a megelőzési célú és látható jelenlét, a gyors reagálás akkut probléma, vagy nemkívánatos esemény bekövetkezésekor, a sikeres utólagos felderítés, mindezekon keresztül a közösség tagjai biztonságérzetének megalapozása.

A közösségi rendészeti modellben a szolgáltató jelleg az elsődleges, a helyi közösség olyan módon történő kiszolgálása, hogy részére közbiztonságot nyújtanak (szolgáltatnak), problémáikra odafigyelnek és azokat megoldják, a közösség tagjaival és intézményeivel szorosan együttműködve, a társadalom előtt felelősséget vállalva, külső civil kontroll mellett megvalósítva.

Közösségi rendőrség – közösségi rendészet

A közbeszédben, de sokszor tudományos produktumokban is nem elkülönítetten, sőt, gyakran egyazon szerkezeti egységekben is keveredetten jelennek meg a közösségi rendőrség és a közösségi rendészet kifejezések. Kiindulópont, hogy a bűnmegelőzés, a közbiztonsági célú tevékenység legfőbb szereplője a rendőrség. A tudományban ismert a szolgáltató modell, az ekként interpretált közösségi rendőrség, melyet Robert R. Friedmann alkotott meg (Friedmann, 1992).

A nyolcvanas években a közösség és a rendőrség viszonya változáson ment át. A rendőrség a közösség igényei mentén kezdett szerveződni. A szolgáltató modell szerint működő rendőrségek a közösségekkel kialakuló kapcsolatra építik szakmai alapelveiket, és szolgáltatásként tekintenek a rendőr munkájára.

Az említett időszakra a rendőrség és a lakosság szoros együttműködése lett a meghatározó, amely több pozitív társadalmi változást hozott, az állampolgárok között is jelentősen javult a kooperáció, nőtt a bejelentett bűncselekmények száma. E jelenség társadalmi bizalomként értékelhető, a bejelentést tevő bízika a rendőrségben és abban, hogy feltárja a bűncselekmény körülményeit, elfogja az elkövetőket, akiket sikerül megbüntetni, amely speciál- és generálprevenatív eredménnyel jár. Ez a működési forma annak a belátását feltételezi a rendőrség részéről, hogy nem lehet egyedül, a lakosság bevonása nélkül a rendet, a társadalmi békét fenntartani. Ez a modell csak akkor valósulhat meg, ha az állampolgárok a közösség tagjaként tekintenek a rendőrré, aki szolgáltatóként a problémák kezelésében segítségükre van (Baráth, 2020).

A közösségi rendőrség (community policing) egyik legteljesebb kifejtése az úgynevezett kanadai modell leírásában található. A rendészet legalapvetőbb funkciója – ahogy Finszter Géza is rámutat – a biztonság feletti örködés. A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék (Finszter, 2018).

Ennek megfelelően jelentek meg hazánkban is a rendőrségi működésben azok az elemek, amelyek a szolgáltató jelleget, az emberközelséget, a közösséghez tartozást hivatottak kiemelni. A körzeti megbízotti feladatellátás azt szolgálja, hogy a helyben lakók, a helyi közösség tagjai jobban merjenek fordulni a rendőrhöz. Ahhoz a rendőrhöz, aki az adott település vagy településrész kijelölt rendőreként (körzeti megbízottjaként) közelebb áll az ottani lakossághoz, leginkább közülük való, helyismerettel rendelkezik, az adott területen tölti szolgálatát, rendszeres, szoros kapcsolatot tart az ott élő lakossággal, megtalálható mindenki által. Munkája során a lakosságot bevonva tárja fel a problémákat, amelyeket jogköreinek gyakorlásával igyekszik megoldani, szolgáltatást nyújtva ezzel a helyi közösségnek. Ezek a problémák elsősorban jogellenes cselekmények elkövetésével függenek össze, amelyek a rendőrség fellépését megalapozzák, de a körzeti megbízott arról is ismert, hogy minden olyan kérdésben segít, tanácsot ad az állampolgároknak, amelyekben az intézkedés nem rendőrségi hatáskör, vagy jelzéssel él más szerv felé, amely jogosult az ügyben intézkedést tenni. A közösségi rendészeti tevékenységet Christián László szavai szerint egy adott település rendőrsége olyan működésekként lehet jellemezni, amely egy új filozófia alapján törekszik a helyi közösség legszélesebb bevonásával a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség-lakosság közötti bizalom kialakítására, a közbiztonság megteremtésére, és ezáltal az életminőség javítására (Christián, 2019).

A helyi rendészet rendszerében, egy település rendészeti feladatellátásában nem csupán a rendőrség jut szerephez. A közösségi rendészeti modellben szerepe

van a civil bűnmegelőzésnek. A polgárőrök kifejezetten a közösség tagjainak számítanak, jobban átlátják a közösség valós problémáit, a lakosságot nyugtalanító körülményeket, eseményeket, nemkívánatos jelenségeket. A közösség tagjai sokszor a polgárörhöz fordulnak közbiztonságot érintő problémákkal, mert ő közelebb áll hozzájuk, mint egy bürokratikus szervezet, jobban megmernek nyílni előtte.

A rendszerváltozást követően megjelenő önkormányzatoknak lényegében a 2010-es évek elejére lett különösen hangsúlyos szerepük a települést érintő rendészeti feladatellátásban. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a település közbiztonságának biztosításában való közreműködés előírásán felül lehetőséget biztosít az önkormányzatnak arra, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának vagy egyéb értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával gondoskodjon (2011. évi CLXXXIX. tv.). Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény az önkormányzati rendészeti szervek működéséről és jogköreiről rendelkezik (2012. évi CXX. tv.). Nélkülözhetetlen szereplői lettek a helyi közbiztonsági tevékenységnek az önkormányzatok és az önkormányzati rendészetek, melyeknek ugyancsak fontos feladatuk a lakossággal, a helyi közösségekkel való együttműködés, kapcsolattartás. A közösségi rendészet tehát több összetevős, több rendészeti szereplős, nagyobb résztvevői kört ölel fel, és egyfajta közös alkotómunkát feltételez. Napjainkra a közbiztonság megteremtése és fenntartása több szereplő – önkormányzat, rendőrség, civil- és magánszervezetek – együttműködésének eredményévé, vagy ahogy Christían László fogalmaz, kooperációs termékévé vált (Christían, 2020).

Az önkormányzati rendészetek közösségi rendészeti tevékenységformája

A település közbiztonságának megteremtésére és fenntartására irányuló tevékenység több szereplős. A rendészet komplex rendszerében a rendőrség – és az egyéb rendvédelmi szervek – mellett szerepet kapnak az önkormányzati rendészeti szervek és az egyes rendészeti feladatokat ellátók, de a komplementer rendészet elemeiként a civil bűnmegelőzés és a magánbiztonság is (Christían & Bacsárdi, 2018).

Az önkormányzatok szerepének erősödése a helyi közbiztonságban, az önkormányzati rendészeti szervek térnyerése

Az önkormányzatok szerepe folyamatosan erősödött a településeket érintő közbiztonsági célú feladatellátásban. Egyre inkább felismerték az önkormányzati vezetők, hogy a település közrendjének biztosításában, a lakosság szubjektív biztonságérzetének javításában hangsúlyos szerepük van, és mindennek megteremtése a továbbiakban már nem várható el egyetlen szervtől, a rendőrségtől (Christián & Bacsárdi, 2018). A jogszabályi környezet is egyre szélesebb körben adott lehetőségeket az önkormányzati szerepvállalásra, amely a 2000-es évekre már sok helyen nem merült ki abban, hogy a helyi vezetés, lehetőségeihez mérten anyagi támogatást nyújt a településen működő rendőri szervnek. A törvényalkotó a 2012-re tovább szélesítette az önkormányzatok jogait, biztosítva kényszerítő eszköz használatára jogosult szervezet létrehozásának lehetőségét a közbiztonságról való gondoskodás, az önkormányzati vagyon védelme, a közterületi rend fenntartása, a jogszabályok – közöttük jelentős hangsúllyal a helyi rendeletek – betartatása érdekében. Ekkortól működnek a mai értelemben vett önkormányzati rendészeti szervek, még ha nem is feltétlenül ezzel az elnevezéssel, de a hivatkozott törvények szerinti jogkörökkel.

Az önkormányzati rendészeti szervek a 2010-es évek elejétől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi közbiztonsági tevékenységben. A kormányzat részéről cél volt a rendőrség tehermentesítése, bizonyos feladatok önkormányzatokra telepítése, olyan módon, hogy az önkormányzati rendészeti szerveknek intézkedési hatáskört adtak. Az önkormányzatok és vezetőik kezdték egyre fontosabbnak tartani a közbiztonság területét, hiszen az itt történő előrelépéssel elégedettséget tudnak elérni a település lakosságánál, a választóknál. Éppen ezért igyekeztek megragadni azokat a lehetőségeket, amelyek révén – szerveiken keresztül – közvetlen és bizalomra épülő kapcsolatot tudtak kialakítani a helyi közösséggel, részükre szolgáltatást nyújtani azzal, hogy rendet teremtenek, az emberek biztonságérzetét javítják, problémáikat megoldják. Cél lett, hogy az önkormányzati rendészeti szervek – a közigazgatás, illetve a rendészet részeként, az önkormányzat intézményeként – szolgáltató jelleggel működjenek, munkájuk a lakosság, a helyi közösség felé nyújtott szolgáltatásnak legyen tekinthető.

A rendőrség szervezetében már régóta működött a körzeti megbízotti rendszer, helyenként eltérő hatásfokkal, mert a rendőrséget terhelő feladatok mennyisége és a létszámproblémák sokszor akadályát képezik annak, hogy a körzeti megbízott a területén legyen, kapcsolatot építve és fenntartva a helyi közösségekkel. Cél, hogy a körzeti megbízott a területén, az ott élő lakossággal szorosan együttműködve végezze munkáját, óvja a rendet, szolgálva a helyi közösséget

és egyúttal a köz érdekét. Ugyanakkor az ilyen szolgáltató jellegű, a lakossággal szoros kapcsolatot ápoló feladatellátás nem csak a rendőrség tevékenységének lehet jellemzője. Az önkormányzatoknak úgyszintén érdeke a lakossággal való szoros kapcsolattartás, a településen élők részére színvonalas rendteremtő, biztonságérzetet javító szolgáltatás nyújtása. Erre tekintettel az önkormányzati rendészeti szervek munkájában célszerűen éppen úgy megjelenhet ez a szolgáltató jellegű, bizalomra épülő tevékenység, akár a körzeti megbízotti rendszer mintájára, ahhoz igazodóan.

Az önkormányzati rendészet megjelenése a közösségi rendészeti szemléletben

A közterület-felügyeleket kialakulásuk óta nem övezi pozitív megítélés, rendészeti szervhez méltó megbecsülés a társadalomban. Nehezen tudtak javítani azon a megítélésen, amely szerint a közterület-felügyelők csak büntetni tudó, a lakosságot vegzáló, hatalomfitogtató, de képességeik miatt az életben semmit el nem érő emberek, akiknek eljárása alacsony színvonalú, az irányadó jogszabályokat nem vagy felületesen ismerve, hibát hibára halmozva végzik „munkájukat”. Az emberek más csoportjai – nem ismerve a kibővült jogköröket – a közterület-felügyelőt továbbra is a parkórhöz hasonlítják, nem tudva és el nem fogadva, hogy rendészeti feladatot ellátó hivatalos személy, akinek jogában áll szabálysértés miatt intézkedni, bírságot kiszabni, eljárást kezdeményezni, igazoltatni, ruházatot, járművet átvizsgálni, személyt visszatartani. Summa summarum, a közterület-felügyelők és a közterület-felügyeletek létének elfogadottsága hazánk társadalmában jelenleg nem tudta elérni azt a mértéket, amelyre egy jogállamban szükség lenne a közterületi rend szabályainak érvényre juttatásához, ezen keresztül a helyi közbiztonság erősítéséhez.

Mindezekre pedig egyre növekvő szükség lenne, mert a másik oldalon ott állnak a társadalom jogkövető tagjai, a helyi közösség rendre vágyó szereplői. Ők joggal várják el az államtól, az önkormányzattól és a rendészeti szervektől, hogy a szabályokat betartassák azokkal is, akik erre önkéntes jogkövetés útján nem hajlandóak, és ne kelljen mások jogsértő, veszélyeztető cselekményeinek kitéve, folyamatos közterületi problémák, rendzavarások között élni mindennapjaikat. Számukra azért válhat negatív szereplővé a közterület-felügyelet, mert nem tudja hatékonyan megelőzni, felszámolni a jogellenes cselekményeket, a lakosság számára nemkívánatos jelenségeket, így egy idő után csökken a bizalmi index, eluralkodnak az „úgysem csinálnak semmit” jellegű vélemények. Velük azt nehéz megértetni, és gyakran – részben okkal – nem is érdekli őket, hogy a hatékony intézkedés akadálya nem a közterület-felügyelő képzetlensége, lustasága vagy az atrocitástól való félelme, hanem a legtöbb esetben

a jogkörök szűkössége, a jogosítványok elégtelensége, vagy éppen az irányadó jogértelmezések heterogenitása, és ebből következően az eljárásokban születő döntések bizonytalansága.

Mit tehetnek az önkormányzatok mindezek ellen, és annak érdekében, hogy – a jelenlegi körülmények között – a közterület-felügyelet hatékonyága növekedjen, társadalmi elfogadottságuk javuljon? Az egyik válasz az, hogy az intézkedésekbe keményen beleállva, a negatív reakciókkal nem törődve kell eljárni a jogsértőkkel szemben, ezen az úton értetve meg mindenkivel azt, hogy a közterület-felügyelő rendészeti feladatot ellátó személy, aki, ha jogsértést észlel, igenis intézkedni fog, akár tetszik, akár nem. Ez is igaz – legalább részben –, és nem lehet teljesen elvetni a gondolatot. Azonban az önkormányzatok és a rendészeti vezetők számára egyre inkább szimpatikus megoldás, hogy közelebb kell hozni a rendészetet a lakossághoz, a helyi közösségekhez. Meg kell ismertetni a közterület-felügyeletet és annak munkáját az emberekkel. Lehetőséget kell adni arra, hogy a településen élők megismerjék, valójában mit csinál a közterület-felügyelet, miért van, mik a feladatai és jogkörei. Az állampolgárokat be kell vonni a rendészeti szerv működésébe, ki kell építeni ezen a módon a bizalmat az önkormányzati rendészet felé. Sokszor az emberek nem tudják, mit csinál pontosan a közterület-felügyelő, leragadnak a parkőr, illetve a vegzálni akaró, hatalomfitogtató, alulképzett „fakabát” sztereotípiájánál. E tévhitből kell kimozdítani az embereket, azon a módon, hogy a lakosságot a rendészeti feladatellátásba bevonva, bizalmat építve elérjük, hogy az emberek partnerként kezeljék a rendészeti szervet.

Szerencsére ma már nem ennyire rossz a helyzet. Köszönhető ez jelentős részben annak, hogy sok önkormányzati rendészeti szervnél felismerték a lakossággal való kölcsönös partnerségre törekvés, a szolgáltató jellegű feladatellátás előtérbe helyezésének szükségességét, ilyen irányú változtatásokat végrehajtva. Ennek több helyen kialakított formája az úgynevezett körzeti rendész, vagy másképp fogalmazva területfelelősi rendszer.

A körzeti rendész rendszer formája, lényege

A körzeti rendész – vagy ahogy több helyütt nevezik, területfelelősi, területi felügyelői – rendszer szintén a 2010-es évektől kezdve honosodott meg, elsősorban a fővárosi kerületekben és a nagyobb vidéki városokban, megyeszékhelyeken. Lényege, hogy a közterület-felügyelet illetékességi területét övezetekre osztják, és minden övezetben oda rendelt közterület-felügyelő(k) teljesít(enek) szolgálatot. A megoldás hasonló a rendőrség körzeti megbízotti rendszeréhez, ahol a kijelölt rendőrök (a körzeti megbízottak) egy adott körzet területén látják el szolgálati feladataikat. A körzetek kialakítása sok helyen a rendőrség körzeti

megbízotti rendszeréhez, területi felosztásához igazodik, ami előnyös a rendőrség és a közterület-felügyelet együttműködése szempontjából, ezért szakmailag indokolható. Máshol a területi felosztás az önkormányzati képviselői körzeteket követi le, melynek szakmai előnye kevesebb, viszont az önkormányzati vezetők és képviselők szimpátiáját rendszerint elnyeri.

Közelebb kerülés a lakossághoz, jobb rendészeti együttműködés

A rendszer kialakítása elősegítheti, hogy a rendészet és a lakosság kapcsolata szorosabbá váljék. A területfelelős azáltal, hogy egy meghatározott kerületrészben látja el feladatait, járőrözik a közterületen, szorosabb kapcsolatot tud kialakítani az ott élőkkel, jobban megismeri az ott jellemző közterületi problémákat, a lakosságot irritáló jelenségeket, jogsértéseket és ezek legjellemzőbb előfordulási helyeit. A problémákat jól fel tudja tárni az övezet közterületein történő fokozott jelenlétével, a lakóktól, a járőkelőktől történő folyamatos érdeklődéssel rendezvényeken, lakossági fórumokon való részvételek alkalmával.

A körzeti rendész munkája során folyamatos kapcsolatot tart fenn körzete önkormányzati képviselőjével (képviselőivel), melynek révén a helyi lakosság által a képviselő felé jelzett, a közterület-felügyelet feladat- és hatáskörét érintő problémákat megismeri, intézkedést tesz, jelzéssel, kezdeményezéssel él, a szükséges felvilágosítást a képviselő – és rajta keresztül a lakosság, a helyi közösség tagjai – felé megadja.

Kapcsolatban áll az övezete területén működő intézmények vezetőivel és munkatársaival is, akik szintén folyamatosan tudomást szereznek a helyi közösségeket érintő olyan problémákról, melyek kezelésében a rendész segítséget nyújthat. Tartja a kapcsolatot önkormányzati és egyéb társszervekkel, a közszolgáltatókkal, a rendőrség – elsősorban körzeti megbízotti – állományával, a civil szervezetekkel, a társasházak közös képviselőivel, és minden érdeklődő állampolgárral. A megismert problémákat jogköreiben tett intézkedései során hatékonyan kezelni tudja, más szerv, társhatóság, közszolgáltató feladatkörébe tartozó fellépést igénylő problémák megoldásában jelzésadással segít, közreműködik.

E feladatellátás módot teremt arra, hogy az önkormányzati rendészet közelebb kerüljön a lakossághoz. A szolgáltató jellegű, emberközpontú, közösségi rendészeti modellnek megfelelő helyi rendészet működtetése az önkormányzat jó megítélését feltétlenül elősegíti. A közterületi problémák ilyen módon történő gyors, hatékony kezelése a lakosságbarát, segítő, gondoskodó önkormányzat képét jeleníti meg a kerület lakói előtt.

A lakosságbarát hozzáállás, a közterületi problémák hatékony kezelése mellett tovább erősíti az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét, ha szoros, látható

együttműködés alakul ki a közbiztonsági feladatellátást végző szervezetek között. A körzeti rendészek rendőrségi állománnyal, különösen az övezet körzeti megbízottjával való szoros kapcsolattartásának jól látható megnyilvánulási formája lehet a közös járőrözés, bizalomépítés, a helyi közösségek tagjaival való folyamatos párbeszéd, a lakosság bevonása a rendészeti tevékenységbe. A közösen járőröző rendőr és közterület-felügyelő, akik az övezet felelősei, a hely- és problémaismeretük alapján célirányosan tudnak olyan ellenőrzéseket végrehajtani, melyekkel a területen fennálló, helyi közösséget nyugtalanító problémák megelőzhetők, felszámolhatók. A lakosság azt fogja látni, hogy a rendért, a közbiztonságért munkálkodó szervezetek közül kettő is dolgozik, elmondhatják nekik problémáikat, arra valamelyikük feladat- és hatáskörében megoldás születhet.

Az együttműködés, a közös járőrözés, rendezvények, események helyszínén, fórumokon való jelenlét nem csak a rendészet–rendőrség, körzeti rendész–körzeti megbízott viszonyrendszerében lehetséges. A komplementer rendészet szereplői között, a helyi rendészeti együttműködésben kiemelten fontos a civil szervezetek tevékenysége is, elsősorban a polgárőrségé. Pozitív üzenete van, és az állampolgárok biztonságérzetét növeli, ha a körzeti rendészt a helyi polgárőr szervezet tagjával látják járőrözni vagy rendezvényen megjelenni. Egyfelől minél több, formaruházatot viselő hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy tartózkodik az utcán, annál jobban meg lehet előzni a jogellenes cselekményeket, másfelől észlelhető és megnyugtató hatást vált ki a helyi közösség tagjaiban, hogy a település vagy a városrész biztonságáért dolgozók együttműködnek, felismerve ebben a hatékonyabb feladatellátás lehetőségét.

A körzeti rendészeti rendszer bevezetésekor és működtetése során elengedhetetlen az a kommunikációs tevékenység, amellyel megismertetik a területfelelős rendészeket a körzet lakosságával. Célravezető olyan plakátok, szóróanyagok készítése és terjesztése, amelyeken a területfelelős rendész egyenruhás fotója, neve, kijelölt körzete, elérhetősége látható. Önkormányzati rendezvényeken, lakossági fórumokon az önkormányzati tisztségviselők, a képviselők be tudják mutatni a területfelelős rendészt, ismertetik feladataikat, figyelmébe ajánlják a körzetben lakóknak, társszervek, intézmények, egyéb szervezetek vezetőinek, munkatársainak. A felügyelők bemutatásában, feladataik megismertetésében fontos szerepe van az önkormányzat hivatalos lapjának és internetes honlapjának, a helyi médianak, a közösségi média oldalainak is.

Elengedhetetlen, hogy a körzeti rendész folyamatosan kommunikáljon a lakossággal, a helyi közösség rendelkezésére álljon, az írásos megkeresésekre észszerű időn belül reagáljon, választ adjon. Enélkül értelmetlennedik a feladatellátás, a helyi közösségek lemondóak lesznek, és nem válik elérhetővé az a cél,

hogy az önkormányzati rendészetet szolgáltató jellegűvé tegyük, és a lakossághoz közelebb hozzuk. A területfelelősöktől fokozott rendelkezésre állás elvárt.

Jó gyakorlatok

Az országban mára sok helyen kialakult a területfelelős közterület-felügyelői vagy körzeti rendési feladatellátás rendszere, melyek között figyelemre méltó gyakorlatokra lehet találni. A tanulmány egy százhuszszezres fővárosi kerület és egy huszonhatezres város példáján keresztül mutatja be a közösségi rendészeti elv alapján működtetett körzeti rendési rendszert.

Zugló körzeti rendési rendszere

A fővárosban a 2010-es években több kerület is bevezette a körzeti rendési (területfelelősi) rendszert. Budapest XIII. kerületében 2014, III. kerületében 2015, VIII. kerületében 2018 óta működik ez a jellegű feladatellátás. E példák alapján 2022. június 1-jével Zugló (Budapest XIV. kerülete) is kialakította körzeti rendési rendszerét. A kerületet hét körzetre osztották, igazodóan az önkormányzati képviselői körzetekhez és a körzeti megbízotti területkialakításhoz. A hét körzetben összesen tizenegy körzeti rendész közterület-felügyelő kezdte meg a feladat ellátását. Négy körzetben kettő, három körzetben egy fő teljesíti a szolgálatot.

Arra sajnós – finanszírozási és a munkaerőhiánnyal összefüggő létszám-problémák miatt – Zuglónak sem volt lehetősége, hogy önálló körzeti rendési munkaköröket hozzon létre, és kizárólagosan ezzel a feladattal foglalkozó közterület-felügyelőket állítson körzeti rendési szolgálatba. A kialakított belső szabályozás alapján a körzeti rendészek minden szolgálati napjukon legalább egy órát területükön töltenek, amely természetesen növelhető, ha az egyéb szolgálati feladatok mennyisége lehetővé teszi.

A rendszer bevezetésével a cél a közösségi rendészeti szemlélet meghonosítása, az önkormányzati rendészet és a lakosság egymáshoz közelebb hozása, a rendészeti feladatellátás szolgáltató jellegének erősítése, ezeken keresztül a lakosság elégedettségének növelése volt. A legfontosabb célkitűzés, hogy a körzeti rendész a helyi közösségekbe beépülve, velük kapcsolatokat építve, a helyben lakók bizalmát elnyerve dolgozzon a körzet lakóinak, az ott kialakult közösségeknek a kiszolgálásáért a közterületi problémák saját feladatkörben történő megelőzésével, felszámolásával, kezelésével, az állampolgárok, a területen működő cégek, intézmények, lakóközösségek segítségével minden kérdésben, amellyel őt megkeresik.

Az önkormányzat és az önkormányzati rendészet igyekezett széles körben tájékoztatni a lakosságot a körzeti rendészi rendszer bevezetéséről, a rendészek ki-
létéről, elérhetőségükről, feladataikról, és arról, milyen ügyekben, kérdésekben
célszerű őket keresni. Az önkormányzat hivatalos lapjában, internetes honlap-
ján és közösségi oldalán is megjelentette a szükséges információkat. A Zuglói
Önkormányzati Rendészet portálján részletes tájékoztató került megjelenítésre
a rendészek egyenruhás fotójával, elektronikus levélcímével és az övezetüket
szemléltető térképpel ([URL1](#)).

A körzeti rendészi feladatellátás Zuglóban is a közösségi rendészet modell-
jének megfelelően került kialakításra, a rendészek ennek megfelelően végzik
munkájukat. Szolgálataik során igyekeznek minél több időt területükön tölteni,
a közterületi problémákat, jogsértéseket feltárni, azokkal kapcsolatban intéz-
kedést tenni. Beszélgetnek az állampolgárokkal, érdeklődnek az őket zavaró,
nemkívánatos jelenségekről. Tájékoztatást adnak, milyen ügyekben lehet meg-
keresni őket, segítségüket kérni, miben jogosultak intézkedni, egyéb kérdések-
ben mire van lehetőségük. Megkeresik a területükön működő intézményeket,
cégeket, üzleteket, bemutatkozva és felajánlva az együttműködést. A kapcsolat-
építő tevékenység során névjegykártyát, szórólapot, tájékoztató anyagot osztan-
ak, mely tartalmazza a körzeti rendész feladatait, és az arról szóló tájékoztatást,
hogyan tud a körzeti rendész – és alapvetően a közterület-felügyelő – fel-
lépni, intézkedni, segíteni. Az emberközpontúság, a problémaorientáltság ve-
zérelni a körzeti rendész munkavégzése során.

A közösségi rendészeti szemlélet alapján a közösségek eseményeire, gyűlé-
seire igény szerint esetenként ellátogatnak az érintett terület körzeti rendészei,
ismertetőt tartva, tájékoztatást adva a közterület-felügyelet jogköreiről, a kör-
zeti rendész feladatairól. Ezek során a közösségek megosztják a rendésszel
problémaikat, amelyekre az önkormányzati rendészet feladatkörében megoldás
születhet, vagy a kérdés, felvetés – a rendész közreműködésével vagy segítsé-
ge által – eljuthat az abban intézkedési jogosulthoz. Sokszor társasházaktól ér-
kezik megkeresés vagy igény találkozóra, bejárásra, vagy akár lakógyűlésen
történő részvételre, ahol az állampolgárok kérdésekkel, problémafelvetésekkel
fordulhatnak hozzá.

A körzeti rendész rendszeres résztvevője a területén megrendezett önkormány-
zati rendezvényeknek, ünnepségeknek, melyeken önkormányzati tisztségviselők,
képviselők is megjelennek. Ezek az alkalmak módot teremtenek a lakossággal,
helyi közösségekkel való kapcsolattartásra, bizalomépítésre. A rendész mint
köztisztviselő nem az itt esetlegesen felmerülő politikai, hanem kizárólagosan
a közterület-felügyelet feladatkörét érintő szakmai kérdésekkel, problémafel-
vetésekkel foglalkozik, ezek tekintetében ad felvilágosítást, vagy tesz intézkedést.

A körzeti önkormányzati képviselőjével való kapcsolattartás elengedhetetlen része a körzeti rendész feladatellátásnak Zuglóban is. A képviselők rendszeresen keresik a körzeti rendészt a hozzájuk érkező állampolgári jelzések vagy kérdésfeltevések esetén. A rendész ezek tekintetében megadja a szükséges felvilágosítást, feladatkörében intézkedést tesz, vagy felveszi a kapcsolatot az állampolgárral. A helyi képviselők által szervezett vagy részvételükkel zajló lakossági fórumokra, területbejárásokra, vagy más egyéb olyan eseményekre, ahol várhatóan közterület-felügyeleti feladatkörbe tartozó kérdések merülnek fel, a körzeti rendész gyakran meghívást kap. A képviselővel való kapcsolat természetesen kétoldalú, a körzeti rendész is tud segítséget kérni a képviselőtől, ha nem a közterület-felügyelet határákörébe tartozó, de önkormányzati feladatkört érintő kérdésben kap megkeresést.

A „Szomszédom a felügyelő” program, a körzeti rendészek munkája Gyöngyösön

Gyöngyös városában 2021-ben kezdődött meg a körzeti rendész feladatellátás. A kiindulópont ugyanaz volt, mint Zuglóban, Miskolcon és más városokban is, a lakosság, a helyi közösségek bevonása a rendészeti feladatellátásba, a velük történő folyamatos kommunikáció, a szolgáltató rendészeti jelleg.

Mint szóltunk róla, sok helyen nehéz volt kitörnie az önkormányzati rendésznek abból a régi, helytelen sztereotípiából, hogy a közterület-felügyelet a büntetésre, pénzbeszedésre, a lakosság vegzálására van kitalálva, az autósok bírságolásán és kerékbilincselésén túl semmit sem tesz, létük nem javítja a közbiztonságot. A településbiztonság mutatóinak pozitív irányú elmozdulása érdekében lényeges az együttműködések kiszélesítése, amelyben közvetlenül a lakosságnak is szerepe van. A komplementer rendészeti szervezetek állampolgárokkal megerősített összefogásában képes lehet az egyenruhás még több információ becsatornázására, amit egyenesen a civilektől tud megszerezni. A polgároktól kapott érdemi híreket megvizsgálja a decentralizáltan működő rendészeti szervezet egy tagja, hasznosítja a beérkező információt, növelve ezzel a célorientált problémamegoldás hatékonyságát. Ennek a típusú munkának megkerülhetetlen része a bizalomépítés, melynek alapja a civilek meggyőzése arról, hogy az egyenruhás értük van és nem ellenük.

A Zuglóban megvalósított *Szomszédom a rendőr* program mintájára, és a miskolci „sheriff modellt” részben alapul véve 2020-ban Gyöngyösön, a megújuló Városrendészet újragondolásával elindult a *Szomszédom a felügyelő* program. Igény mutatkozott körzeti felügyelők munkavégzésére, akik egy adott városrész felelőseként a lakosságba, helyi közösségekbe épülve, a helyben lakókkal szoros kapcsolatot ápolva, az önkormányzati képviselőkkel, rendvédelmi szervekkel,

társhatóságokkal, közszolgáltatókkal és civil szervezetekkel együttműködve végzik munkájukat az állampolgárok biztonságérzetének javítása érdekében. A program legfontosabb tartalmi eleme a bizalomépítés annak érdekében, hogy a rendész és lakos közötti távolság csökkenjen. Alapelv a megfelelő minőségű információáramlás a résztvevők között, a bejelentésekkel kapcsolatos látencia csökkentése, az erőteljesebb társadalmi felelősségvállalás.

A projekt a város képviselő-testületének döntésével indult 2020 novemberében. Az állomány belső felkészítése a 2021-es év elején kezdődött meg. Szükséges volt kijelölni azt az összesen tíz városi körzetet, amely a képviselői választó-körzetekhez igazodott. Az állományból belső pályázat útján tíz fő került kiválasztásra megbízott felügyelőként a felosztott területrészekre. A kiválasztott felügyelők területi beosztása a képviselőkhöz igazodott, azért, hogy jól együtt tudjanak dolgozni. A program a nyilvánosság számára 2021 szeptemberében sajtótájékoztató keretein belül került bemutatásra. Intenzív kampány kezdődött, lakossági utcafórumokon két hét alatt összesen tíz helyszínen történt meg a program népszerűsítése, ahol a rendészek bemutakoztak. Mód nyílt személyes találkozásra a közbiztonság témaköre iránt érdeklődő lakosokkal. A kialakult párbeszéd lehetőséget adott a személyes tapasztalatok megosztására, lakossági észrevételek és visszajelzések megismerésére, hasznos ötletek beépítésére.

A körzeti rendészek felkészítésénél szempont volt, hogy az átlagosnál magasabb fokú helyismerettel rendelkezzenek, így az előzetes ismeretek alapján könnyebb kockázatértékelést tudnak tenni az adott településrészen. A célzott szolgálatellátást közterület-felügyelők látják el, a vonatkozó jogszabályok alapján feladatuk elsősorban a figyelemfelhívás, tájékoztatás, a járőrözések adta preventív megelőző tevékenység, a jogellenes állapotok megelőzése, észlelése, rögzítése, megszüntetése. Kiemelten fontos a körzetben élőkkel a bizalom kiépítése, melynek következtében a feladatellátáshoz nélkülözhetetlen információk megszerzését tudják garantálni, illetve ösztönözni a lakosokat az erőteljesebb társadalmi felelősségvállalásra. A kétoldalú kommunikáció elősegítéséhez a felügyelők elérhetősége közzétételre került a városrendészet honlapján. A körzeti rendészek munkanapjaikon legalább napi kettő órában területükön tartózkodnak, és végzik az említett lakossági, közösségi kapcsolatépítő munkát, segítséget nyújtanak az állampolgároknak problémáik megoldásában.

A program szórólapokon, a közösségi média felületein – kiemelten a Városrendészet Gyöngyös Facebook-oldalon –, a város honlapján, illetve egyéb sajtófelületeken került népszerűsítésre. A városi portálon külön fülön érhető el minden fontosabb információ a programról. Emellett olyan speciális szóróanyagok is készültek, amelyek a program komplett bemutatásán túl, az adott körzetben élőknek nyújt információt a saját felügyelőjükről.

Kimagasló eredmény, hogy a településen élők 70%-a szerint biztonságosabb, élhetőbb Gyöngyös városa a *Szomszédom a felügyelő* program működtetése óta, amely szignifikánsan pozitív irányba mozdította el az általános szubjektív biztonságérzetet.

Összegzés, tapasztalatok

Ha a körzeti rendészeti rendszer működtetésének tapasztalatait kívánjuk röviden összegezni, elmondható, hogy a lakossághoz való közelebb kerülés, a helyi közösségek bevonása a település biztonságának megteremtésére, megőrzésére és javítására irányuló rendészeti feladatellátásba helyes kezdeményezés, hiszen lehetővé teszi az adott területen fennálló, jellemző problémák részletesebb megismerését, helyben történő gyors és hatékony kezelését, így eredményesen járul hozzá az adott városrész – és a település – biztonságának garantálásához. A rendészeti feladatellátás, annak részeként az önkormányzati rendészet közösségi rendészeti filozófia szerint történő munkavégzése állampolgárbarát képet fest a település közbiztonsági szereplőiről, emberközelivé teszi állományukat és munkavégzésüket, mely a beléjük vetett lakossági bizalomnál fogva jobban hozzájárul az emberek szubjektív biztonságérzetének javításához.

A feldolgozott példák alapján elmondható, hogy a körzeti rendészeti rendszer hatékonyan működik, ezért annak bevezetése jó megoldás lehet – a tanulmányban kifejtett indokok miatt – máshol is, ahol eddig nem került szóba bevezetése. Elsősorban nagyobb településeken, városokban, fővárosi kerületekben a feladatellátás e formája hozzátehet a településbiztonság javításához, az önkormányzati rendészet pozitív megítéléséhez, ami növeli a lakosság elégedettségét, kedvezően hat az önkormányzat megítélésére.

Felhasznált irodalom

-
- Baráth, N. E. (2020). A rendészeti modellek és rendőrhallgatók attitűdjeinek vizsgálata. *Ügyészek Lapja*, 2020(1), 19–30. <http://ugyeszeklapja.hu/?p=2773>
- Christián L., & Bacsárdi J. (2018). *Önkormányzati rendészet*. Dialóg Campus Kiadó. https://nkerapo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12630/Web_PDF_onkormanyzati_rendeszet.pdf?sequence=1
- Christián L. (2019). Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Gondolatok a rendészettudományról: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából* (pp. 79–88). Magyar Rendészettudományi Társaság. <https://real.mtak.hu/93732/1/MRTT15.pdf>

Christián L. (2020). A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20(3), 58–68. <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>

Finszter G. (2018). *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. <https://real.mtak.hu/114781/>

Friedmann, R. R. (1992). *Community policing: Comparative perspectives and prospects*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-07200-9>

A cikkben szereplő online hivatkozások

URL1: Körzeti Rendészek oldala a Zuglói Önkormányzati Rendészet hivatalos honlapján. <https://www.zugloirendeszet.hu/korzeti-rendeszek/>

Alkalmazott jogszabályok

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Kardos P., Füle F., & Lippai Zs. (2025). A körzeti rendész mint közösségi rendész. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1001–1016. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1001-1016>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Lippai Zsolt, aki a lippai.zsolt@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.



A megfigyelés paradigmája

A kínai modell és globális hatásai

The Paradigm of Surveillance: The Chinese Model and Its Global Impacts

Tujner Viktória

doktorandusz
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Hadtudományi Doktori Iskola
tujner.viktoria.barbara@stud.uni-nke.hu



Magyar
Tudományok
Akadémiája



Tóth Levente

Dr. PhD, szakmai igazgató, adjunktus
TVT Vagyónvédelmi Zrt.
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
toth.levente@uni-nke.hu



Magyar
Tudományok
Akadémiája



Absztrakt

Cél: A cikk célja, hogy feltárja a megfigyelő társadalom koncepcióját, elsősorban Kína példáján keresztül, valamint elemezze annak globális hatásait a társadalmi kontroll és a technológiai fejlődés szempontjából.

Módszertan: A szerzők különböző kutatási tanulmányokból és szabványokból merített észrevételekkel tárgyalják a hatékony videómegfigyeléshez kapcsolódó technológiai feltételeket és emberi tényezőket.

Megállapítások: A kutatás megállapítja, hogy Kína megfigyelési rendszere nemcsak a belső politikai kontrollt erősíti, hanem globális trendeket is befolyásol a technológia exportjának és ezen keresztül a digitális autoritarizmus terjedésének köszönhetően.

Érték: A cikk hozzájárul a megfigyelési politikák megértéséhez, és rávilágít a globális hatásokra, amelyeket a technológiai fejlődés és a politikai döntések generálnak. Fontos alapot nyújt a jövőbeni kutatásokhoz és a politikai diskurzushoz.

Kulcsszavak: megfigyelés, digitális autoritarizmus, társadalmi kontroll, videó-megfigyelő rendszerek

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 11. 07. Átdolgozás: 2024. 11. 19.
Elfogadás: 2025. 01. 06.



Abstract

Aim: The article aims to explore the concept of the surveillance society primarily through the example of China, as well as to analyze its global impacts in terms of social control and technological development.

Methodology: The authors discuss the technological conditions and human factors related to effective video surveillance, drawing insights from various research studies and standards.

Findings: The research finds that China's surveillance system not only strengthens internal political control but also influences global trends due to technology exports and the spread of digital authoritarianism.

Value: The article contributes to the understanding of surveillance policies and highlights the global impacts generated by technological advancements and political decisions. It provides an important foundation for future research and political discourse.

Keywords: Surveillance, Digital authoritarianism, Social control, Video surveillance systems

Bevezetés

A modernkori társadalmak biztonságérzete jelentősen megváltozott a térfigyelő és infravörös hőkamerák, és legújabban az objektum- és arcfelismerő algoritmusokat alkalmazó kamerarendszerek elterjedésével. Az előző évszázadban a hidegháború időszakában, különösen a szocialista tömb országaiban, leginkább hangalapú, vagy besúgókon keresztül megvalósuló megfigyeléstől tartottak azok az állampolgárok, akik a rendszer számára vélt vagy valós fenyegetést jelentettek. Az 1990-es évektől a szórakoztatóipar termékeiben, például filmekben (Truman Show), illetve reality tv-műsorokban (Big Brother) is találkozhattunk éjjel-nappal „forgó” kamerákkal, vagyis folyamatos megfigyeléssel. A 21. században elmondhatjuk, hogy a megfigyelés gyakorlata velünk maradt, technológiai szempontból jóval magasabb szinten megvalósítva. Nemcsak a titkosszolgálatok módszereiről, vagy az emberek fantáziáját megmozgató, kíváncsiságot ébresztő „orwelli” koncepcióról beszélhetünk, hanem az állami akarátérvényesítés és a rendfenntartás egyik legfontosabb eszközéről.

Folyamatosan használt okoseszközeinknek köszönhetően sokkal nehezebbé válik elrejtőzni a kíváncsi „szemek” előtt. A weboldalak által használt sütik képesek nyomon követni online tevékenységünket, a telefonunk által vett GPS-jelek pedig fizikai hollétünkről is lenyomatot képeznek. Mivel ez a fajta megfigyelés nem

teljesen evidens vagy szembeötlő minden felhasználó számára, így legtöbbünkben nem kelt kellemetlen érzést. Az utcákat, közösségi tereket pásztázó kamerák azonban sokkal nyilvánvalóbban követik minden lépésünket a fizikai valóságban.

Amikor a megfigyelésre alkalmas technológiák biztonságérzetünkre gyakorolt hatásáról beszélünk általában két, egymással ellentétes vélemény jelenik meg, ez a kettőség pedig alapjaiban határozza meg a megfigyelésről szóló diskurzust: az egyik tábornak megnyugvást, biztonságérzetet ad, ha tudják, valahonnan figyelik, hiszen így azt is láthatják, ha segítségre van szükségük, vagy valami baj történik. A másik oldal feszeng a megfigyelés gondolatától, mivel a privátszféra megsértésének érzik, mintha valaki folyamatos kontrollt gyakorolna felettük (Lyon, 2001).

A legtöbb demokratikus berendezkedésű országban eddig – látszólag – helyt adtak ez utóbbi aggodalomnak. Mindeközben számos autoriter állam – pontosan az előbb említett biztonságérzetre hivatkozva – a rend fenntartását mindenek elé helyezve olyan megfigyelő rendszereket üzemeltetnek, melyek nemcsak céltalanul véletlenszerűen gyűjtik a hang- és videóanyagokat, hanem a kamerák arcfelismerő képességének köszönhetően pontosan tudják követni az adott személyeket, akár név szerint beazonosítva (Qiang, 2019).

Az alábbi cikk fő célja, hogy részletesen bemutassa az említett megfigyelő társadalom koncepcióját, különös figyelmet fordítva Kína példájára. Az ország politikai kontextusában a felügyeleti rendszerek nem csupán technológiai újítások, hanem jelentős stratégiai ágazatot képviselnek, amely alapvetően befolyásolja a társadalmi és gazdasági struktúrákat. A cikk első részében a megfigyelő társadalom fogalmának mélyebb megértésére törekszünk, feltárva a Kínában alkalmazott különféle felügyeleti technikákat és rendszereket, valamint azok politikai és társadalmi hatásait. A cikk második felében a megfigyelő technológiák exportjára összpontosítunk, kiemelve, hogy ez a jelenség hogyan terjedt el más régiókban, és milyen következményekkel jár a globális szintén. Ezen kívül a technikai megvalósíthatóság kérdéseit is érintjük, elemezve, hogy a különböző országok miként alkalmazzák a megfigyelési technológiákat, és milyen etikai, jogi vagy technikai kihívásokkal néznek szembe. Az írás célja, hogy átfogó képet nyújtson a megfigyelő társadalomról, annak fejlődéséről és a jövőbeli trendekről, figyelembe véve a globális politikai és társadalmi változásokat.

Állandó felügyelet – A megfigyelő társadalom koncepciója

Wood és munkatársai definíciója szerint a megfigyelő társadalom egy olyan típusú társadalom, amelyet megfigyelésalapú technikákkal szabályoznak (Wood

et al., 2006). Ilyen technikák lehetnek a közösségi terekben elhelyezett kamerarendszerek, biometrikus azonosítók társítása a személyazonosságot igazoló okmányokhoz, chipekkel ellátott útlevelek, de gondolhatunk akár a digitális lábnyomunkra is. Az internetes előzményeink, vásárlási szokásaink, telefonhívásaink mind lekérhetők, lehallgathatók az illetékes állami titkosszolgálatok által. Akkor beszélhetünk továbbá megfigyelésről, amennyiben a részletes, személyes információk gyűjtése tervszerű, rutinszerű (folyamatos), rendszerszintű és célzott módon valósul meg, befolyásolás, irányítás vagy akár védelem céljából ([URL1](#)).

Összefoglalva tehát egy olyan társadalomról van szó, ahol az állampolgárokról bizonyos technológiákon keresztül közvetlen vagy közvetett módon folyamatosan képes a hatalom számára értékes információkat szerezni, illetve azokat valamilyen módon feldolgozni. Napjainkban a megfelelő eszközökkel erre minden fejlett ország (demokratikus és autoriter berendezkedésű egyaránt) képes lehet, így egy teljesen általános jelenségről beszélhetünk.

Ahogy a bevezetőben is említésre került, a megfigyelő társadalom nem a 21. század találmánya, az azonban kétségtelen, hogy a modernkori technológia sokkal könnyebben kivitelezhetővé, gyorsabbá és hétköznapiabbá tette a megfigyelést. E tekintetben Kína abban különbözik az összes többi államtól, hogy sikerült valóban rendszerszintűvé tennie a különböző megfigyelési módszereket, amelyek alapjaiban határozzák meg a társadalom működését ([Liang et al., 2018](#)). Ezek a technikák teszik lehetővé a Kínában bevezetett, nyugati államok által élesen bírált „társadalmi kreditrendszer” működését.

Piros pont, fekete pont – A megfigyelésalapú kreditrendszer

Ez a pontozáson alapuló rendszer az állampolgárok megbízhatóságát hivatott meghatározni, mely alapvetően – a megfigyelés gyakorlatához hasonlóan – szintén nem egy precedens nélküli koncepció, hiszen nyugati államok is folytatnak hasonló gyakorlatot. Az egyelőre országszinten sem egységesen működő kínai kreditszámitás, valamint az amerikai típusú hitelképességi pontszámok közötti különbség, hogy az előbbi nem csak pénzügyi korlátokat szabhat az állampolgároknak. A „büntetettek” számára korlátozhatják a tömegközlekedésben való részvételt, a vonatjegyek, repülőjegyek vásárlását, a magasabb besorolású szállodákban való tartózkodást, valamint kizárhatják őket oktatási intézményekből, nem vállalhatnak bizonyos munkákat, esetenként pedig nyilvános megaláztatás is vár rájuk ([Creemers, 2018](#); [URL2](#)).

A hivatalosan 2014-ben indult projekt teljes kidolgozásának és a kreditrendszer egységesítésének határideje 2020-ban járt le ([Liu, 2019](#)). Ugyanebben az

időszakban, 2015-től 2020-ig zajlott az úgynevezett Sharp Eyes, vagyis „éles szemek” program,¹ melynek eredményeképpen 2017-re a világ legkiterjedtebb videómegfigyelési hálózata épült ki Kínában (Qiang, 2019). Nehéz megítélni, hogy 2024-ben hol tart az említett rendszerek tökéletesítésének és összehangolásának folyamata. Amit azonban egyértelműen láthatunk, hogy ezen projektek szoros összefüggésben állnak egymással: az egyre fejlettebb megfigyelésre alkalmas technológiák, például az „okosvárosokban” működő kamerarendszerek tökéletes alapot biztosítanak az állampolgárok viselkedésének folyamatos ellenőrzéséhez.

Totális kontroll vagy őrző szemek? – A megfigyelő társadalom előnyei és hátrányai

Ahhoz, hogy a társadalmi kreditrendszer működőképes legyen, az államnak folyamatosan pontos, részletes információkat kell gyűjtenie a lakosokról. A nyilvános tereket figyelő kamerákban működő kifinomult tárgy- és arcfelismerő technológiának köszönhetően már a szabálysértés elkövetésének pillanatában rögzítésre kerülhet a tettes személyazonossága. Egy jól működő, automatizált rendszerben tehát azonnali „igazságszolgáltatás” történhet, az elkövető kredit-számának csökkentésével. Mivel a megfigyelés tudata önmagában elrettentő erővel bír és a kamerák jelenléte szerepet játszhat bizonyos bűncselekmények megelőzésében, ezért ezek a technológiák valóban elősegíthetik a rend fenntartását (Piza et al., 2019). A széles körű, folyamatos megfigyelés azonban ismét a korábban már említett dilemmához vezet bennünket, melyre csak és kizárólag a saját, szubjektív megítélésünk alapján adhatunk választ: mit jelent számunkra ez a technológia, biztonságot és békét, vagy a magánélet teljes porba tiprását?

Ahhoz, hogy felmérjük milyen előnyökkel, illetve hátrányokkal jár egy megfigyelő társadalom kiépítése, két külön nézőpontot kell megvizsgálnunk. Egyrészt az államét, vagyis Kína esetében a Kommunista Pártét (KKP), illetve a lakosságét. Az egyértelműen autoriter módszerekkel operáló KKP számára a megfigyelő technológiák lehetővé teszik, hogy ebben az elrettentésre alapuló rendszerben fegyelem és rend legyen, mely egybecseng a Community of Shared Future for Mankind (Közös Jövő Közössége, CSFM) (Hui, 2019), illetve a Global Security Initiative (Globális Biztonsági Kezdeményezés) (URL3) koncepciókban megfogalmazott célokkal. Kína az említett kezdeményezésekben

1 A Sharp Eyes projektet a 2005-ben indult Skynet program előzte meg, melynek célja szintén a videó-megfigyelő technológiák fejlesztése volt.

foglaltak szerint vezető szerepet vállal egy új, békésebb és biztonságosabb világrend megteremtésében. A megfigyelő társadalom létrehozásával Peking bizonyíthatja alkalmasságát erre a szerepre a teljes nemzetközi közösség, valamint a szimpatizáns országok előtt.

A lakosság szempontjából, amennyiben hajlandóak alkalmazkodni a rendszerhez (vagy rákényszerítik annak elfogadásra), szintén előnyként említhetjük, hogy a megfigyelés elrettentő ereje csökkentheti a bűnözést, növelheti a biztonságérzetet. Ha ismerik a szabályokat és betartják azokat, előnyökhöz juthatnak és kiszámíthatóbb életet élhetnek. Kína esetében bizonyos csoportok egészen biztosan kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek, és inkább a rendszer célkeresztjében érezhetik magukat. Ilyen csoport például a muszlim vallású ujjur kisebbség (URL4). A jutalmak és büntetések rendszeréről a KKP dönt, így a társadalmi kreditpontszámok megítélése is egyértelműen a vezetők belátása szerint alakulhat. Előfordulhat, hogy a rendszer más ellenségei, kisebbségek vagy kritikusok tettei súlyosabb elbírálás alá kerülnek, a kiterjedt megfigyelő rendszerek pedig nem engedik, hogy ezek a csoportok észrevétlenek maradjanak.

Az előnyöket és hátrányokat vizsgálva jelenleg azt láthatjuk, hogy a mérleg nyelve inkább az állam felé dől. Ezen aránytalanság mértéke nagyban függ attól, milyen magasszintű megfigyelési technológiákat képesek országszinten alkalmazni, illetve mennyire hatékonyan dolgozzák fel az óriási mennyiségű beérkező adatot.

Megfigyelés a gyakorlatban

Az 1980-as évek végén a Siemens Plessey² korszerű, amerikai Pelco kamerával ellátott Scoot megfigyelő rendszert exportált Kínába. A Tienanmen téren elhelyezett kamerák azonban nem csupán megfigyelési célokat szolgáltak. Az 1989-es diáktüntetést követően a tömegről készült felvételeket többször is sugározták a kínai televízióban, jutalmat kínálva olyan információért, aminek eredményeként szinte az összes rendbontót azonosították (Klauser, 2017).

Az 1990-es évek vége óta a Kínai Kommunista Párt hangsúlyozza a hazai társadalmi stabilitás fenntartásának kritikus fontosságát, és jelentős adminisztratív és pénzügyi forrásokat fordít erre a célra. A videómegfigyelő kamerák kiterjedt hálózata a pártállam azon törekvésének egyik legszembevetőbb megnyilvánulása, hogy figyelemmel kísérje polgárait. A kormány olyan cégekkel működik

2 A Plessey Company plc egy brit elektronikai, védelmi és távközlési vállalat volt, melyet 1989-ben a GEC és Siemens által létrehozott konzorcium vásárolt fel.

együtt, amelyek arcfelismerő és mesterséges intelligencia technológiákat kínálnak, lehetővé téve, hogy az összegyűjtött adatokból fontos információkat, például arcokat, életkorokat, rendszám táblákat és egyéb releváns adatokat nyerjenek ki (Cai, 2019; Tóth, 2024). Ennek következtében a kínai magánbiztonsági termékeket gyártó cégek globális szinten egyre erősödnek (például Hikvision, Dahua). A fejlődésüket tekintve fontos mérföldkő a 2010-ben elfogadott biztonsági szolgáltatásokról szóló törvény, amely a vagyonvédelmi cégek típusait határozta meg, és mindkét fő típus alapításánál alapfeltétel az 51%-os állami tulajdon (URL5).

A mai Kínát „államkapitalistaként” jellemezhetjük, ami azt jelenti, hogy bár a gazdaság nagy része nyitott a piaci verseny előtt, az állam megtartja a stratégiai területeken működő vállalatok tulajdonjogát, és politikai ellenőrzést gyakorol a stratégiaiul fontos vezető nagyvállalatok felett. A piaccgazdaságra való áttérés következtében bekövetkezett tömeges migráció és privatizáció gyengítette a korábbi gyakorlatokat (mint például a „hukou” rendszer³), amelyek lehetővé tették az állam számára az emberek nyilvántartását és nyomon követését. A megfigyelés megerősítése és kiterjesztése érdekében a Közbiztonsági Minisztérium új technológiák felé fordult, és 2003-ban ténylegesen⁴ elindította a Nemzeti Közbiztonsági Informatizálási Projektet, közismert nevén *Arany-pajzs Projektet*. A projekt célja egy országos, fejlett digitális megfigyelő rendszer létrehozása, amely lehetővé teszi az egyének azonosítását és tartózkodási helyük meghatározását, továbbá egy gombnyomással azonnali hozzáférést biztosít az állam számára a személyes dokumentumokhoz. A program hangsúlyos része a kiberszuverenitás fenntartása és a nemzetbiztonság biztosítása a külföldi weboldalakhoz való hozzáférés megakadályozásán, és az információáramlás ellenőrzésén keresztül.

Az első szakasz (2003–2005) három fő területre összpontosít:

- elektronikus lakossági adatbázis létrehozása, amely tartalmazza a személyi fényképeket, a személyi igazolványszámokat, a lakcímekeket és a család összetételét;
- offline személyazonosság-követés megvalósítása, nyomkövető berendezések telepítése szállodákban, internetkávézókban, vasútállomásokon, repülőtereken stb.;
- hálózat ellenőrzése, beleértve a fontos webhelyek, fórumok és közösségi oldalak figyelése, a társadalomra veszélyes tényezők időben történő jelzése,

3 A kínai „hukou” kifejezés magyarul „háztartási regisztrációt” jelent. A hukou rendszerben az egyéneket vidéki vagy városi lakosokként sorolják be származási helyük és családjuk regisztrált hukou státusza alapján. Ennek a besorolásnak messzemenő következményei vannak az egyének alapvető társadalmi juttatásokhoz és lehetőségekhez való hozzáférésére.

4 Eredetileg a projekttervet a Kínai Közbiztonsági Minisztérium 1998-ban ismertette.

valamint egyes, nemkívánatos webhelyek megtámadása vagy a közvélemény irányítása.

Miközben az internet és a vele járó információs technológia fontos a kínai gazdaság számára, pusztá létezése aláássa az ország politikai stabilitását. Kína folyamatosan arra törekszik, hogy egyensúlyt teremtsen e két cél között, és a kormány eltökélt szándéka, hogy ellenőrizze az online tartalmakat és polgárait abban a tekintetben, hogy milyen típusú információkhoz férnek hozzá.

2005 végén megkezdődött az *Aranypajzs Projekt* második szakaszának megvalósítása, amely a közúti térfigyelő kamerák telepítésére és a meglévő térfigyelő rendszerek integrálására összpontosított. Ennek a törekvésnek a mentén számos térfigyelő rendszer fejlesztését támogató program indult, mint például a *3111* kísérleti projekt, a *Safe Cities* projekt, a *Skynet* projekt és a 2015-ben induló *Sharp Eye*⁵ projekt. A 3111-es kísérleti projekt keretében, 22 várost választottak ki, ahol térfigyelőkamera-rendszereket telepítettek a közterületeken. E városokat 2012-re már 660 megye és körzet követte, így a rendszer folyamatosan bővült, és egyre szélesebb körű megfigyelést tett lehetővé (Su et al., 2021). 2017-ben a kínai CCTV televíziós csatorna arról számolt be, hogy befejeződött a *Skynet* projekt, amely a húszmilliós kameraszámával a világ legnagyobb videómegfigyelő rendszerét hozta létre (URL6). A nagyméretű háttértárakat is tartalmazó rendszer valós idejű megfigyelést biztosít a városi közbiztonság fenntartásának érdekében. A rendszer kiépítését elősegíti, hogy a kortárs társadalom szoros kapcsolatban áll a digitális technológiákkal, és ez megkönnyíti a személyes és viselkedési adatok gyűjtését és elemzését. Bár a felhasználók gyakran tisztában vannak ezen eszközök használatával járó kockázatokkal, sokszor nem értik meg az applikációk által kért engedélyek megadásának, valamint a személyes adataik lehetséges felhasználásának veszélyeit (Fornasier & Borges, 2023).

A 13. ötéves tervben⁶ szereplő *Sharp Eye* program szintén sikeres befejezéséről számolt be a CPS China Security Network 2021 márciusában. Eredetileg a tervben Kína közterületeinek kamerák általi 100%-os lefedettsége volt a cél, erről azonban nem történt hivatalos említés. A beszámolóban ráadásul megemlítik, hogy úgy tűnik a programnak nincs vége, és a térfigyelő kamerák telepítése tovább folytatódik (URL7).

5 A Sharp Eye (éles szemek), kínai nevén Xueliang Project, utalás egy idézetre Mao Ce-tung egykori kommunista vezetőtől, aki egykor azt írta, hogy „az embereknek éles szemek vannak”, amikor olyan szomszédokat figyelnek meg, akik nem felelnek meg a kommunista értékeknek és eszméknek.

6 2016–2020 közötti időszak.

A közösség ereje – A kínai lakosság bevonása

A Xueliang Project egy társadalmi összefogáson alapuló közterületet felügyelő és ellenőrző rendszer, mely ugyan rendelkezik városi, megyeszintű városi, illetve tartományi megfigyelő központtal, azonban a hatékonyság növelése érdekében a kameraképek felügyeletébe a lakosságot is bevonták. Ennek megvalósítására a meglévő kábeltévé hálózatra integrálják a közterületi térfigyelő kamerák képeit. Az otthoni megfigyelés kétirányú, egy esetleges inkriminált esemény észlelésekor a lakosoknak a tévé távirányítója segítségével lehetősége van jelzést küldeni a felügyeleti központba. A közterületi kameraképek nemcsak helyhez kötöttek, otthonról felügyelhetők, hanem az erre a célra kifejlesztett mobil applikáción keresztül is (Peterson, 2020). A különböző videómegfigyelő rendszerek finanszírozásának nagy része a központi költségvetésből származik, de a regionális önkormányzatok és városok is hozzájárulnak a fejlesztésekhez. Időnként a megyék megfigyelési kiadásai messze meghaladják az egyéb önkormányzati szolgáltatásokat (URL8).

A *ChinaFile* több mint 76 000 darab kormányzati közbeszerzési értesítő elemzéséből kiderült, hogy a térfigyelő rendszerek kiadásai a városok költségvetésének jelentős részét teszik ki. Például Zhoukou városának szerződéseit átvizsgálva, 2018-ban közel ugyanannyit költöttek a videómegfigyelő rendszerre, mint az oktatásra, és ez a volumen két és félszerese volt a környezetvédelmi programokra szánt összegnek. A lakosság rendszer iránti elköteleződését mutatja, hogy a fejlesztésekre és működésre szánt költségek egy része közadományból biztosított. Shandong tartományban, Linyi város lakói 13 millió jüant⁷ gyűjtöttek össze a videokamerák teljes lefedettségének támogatására (URL9). Egy ilyen rendszer kiépítése során már nem támaszkodhatunk kizárólag a megfigyelő központokban dolgozó operátorok és az otthoni tévét figyelő lakosság percepcióis képességeire.

A különböző, normálistól eltérő események és viselkedésformák észlelésére, valamint a gépjárművek és a lakosság monitorozására intelligens képanalizáló szoftvereket is alkalmaznak. A rendszer mesterséges intelligenciával ellátott kamerái figyelik a gépjárművek mozgását és a gyalogosok viselkedését, nemét, ruházatát és magasságát. Végso soron az állam célja egy gigantikus online adatbázis integrálása egy mindent átfogó megfigyelő hálózattal, amely magába foglalja a beszéd- és arcfelismerést, a zártláncú televíziós rendszerből kinyerhető adatokat, a smart kártya és hitelkártya nyilvántartásokat, a gépjárművek GPS-alapú mozgásinformációit és az interneten végzett tevékenység

7 Hozzávetőlegesen 740 millió forint.

monitorozási adatait ([URL10](#)). Kína 14. ötéves terve, amely 2021–2025 között valósul meg, továbbra is kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a helyi önkormányzatok még több biztonsági projektet indítsanak, hogy „*megerősítse a közbiztonság megelőzési és ellenőrzési rendszerének kiépítését*” ([URL11](#)). Több hatalom és társadalmi kontroll jut a helyi önkormányzatoknak, még több adat generálódik a társadalomról, és a lakosság is megfigyelheti egymást.

Ez a lakossági attitűd a kínai társadalom etikai nevelését leginkább uraló konfuciánus ideológia mentén alakult ki. A konfuciánus ideológia hangsúlyozza a kollektív értékek és a társadalmi harmónia fontosságát az egyéni jogokkal szemben. Ez a kulturális perspektíva a megfigyelési gyakorlatok nagyobb elfogadásához vezethet a kínai társadalomban, mivel ezeket gyakran indokolják a közrend és biztonság fenntartásának eszközeiként. A konfucianizmus hagyományosan támogatja a tekintély és a hierarchikus struktúrák tiszteletben tartását. Ez a kulturális háttér hozzájárulhat az állam által vezetett felügyeleti kezdeményezések társadalmi elfogadásához, mivel ezeket a hatóságok törvényes intézkedéseként tekintik a társadalmi harmónia és biztonság biztosítása érdekében.

Globális ambíciók – A megfigyelő technológiák exportja

Ez az ideológia azonban nem csak Kína belpolitikájában jelenik meg. A konfuciánus eszmék, a béke, rend és biztonság megteremtésének célja a Global Security Initiative,⁸ illetve a Community of Shared Future,⁹ kezdeményezések részét képezik. Annak érdekében, hogy Peking elérje célját és ambícióinak megfelelően békés nemzetközi környezetet biztosítson fejlődéséhez, Hszi Csin-ping kínai elnök 2013-ban elindította a *Belt and Road Initiative* (Egy övezet, egy út kezdeményezés, BRI) nevezetű globális külpolitikai kezdeményezést. A projekt fókuszában főként nehéz infrastruktúra-fejlesztési beruházások álltak ([URL12](#)). Kína több mint 120 milliárd dollárnyi hitelt nyújtott szerte a világon, nem csak fejlődő, de fejlett európai országok számára is ([URL13](#)).

A BRI szerves részét képezi a kínai technológia, és ezzel együtt a digitális autoriter módszerek exportálása ([URL14](#)). A kezdeményezés részeként Kína exportálja a szimpatizáns országok számára saját megfigyelő technológiáit, többek

8 A Globális Biztonsági Kezdeményezés a Kínai Kommunista Párt főtitkára, Hszi Csin-ping kezdeményezése. Célja, hogy olyan diplomáciai és biztonsági architektúrát építsen ki, amely felveszi a versenyt az Egyesült Államok által vezetett multilaterális szerződések, szövetségek és intézmények rendszerével.

9 A közös jövő globális közössége. Az emberiség közös jövőjével rendelkező közösség építése Hszi Csin-ping diplomáciáról szóló gondolatának alaptétele. Ez Kína megoldása arra a kérdésre, hogy milyen világot építsen és hogyan építsen.

között az okosváros projektek kiterjesztésével. A továbbiakban bemutatásra kerülnek az említett autoriter módszerek, valamint azok globális terjesztésének folyamata.

A digitális autoritarizmus mint termék

Az autoriter módszerek alkalmazása a digitális térben is megengedi a KKP számára, hogy totális kontrollt gyakorolhasson a kínai lakosság felett, és folyamatosan ellenőrizze viselkedésüket. Az *Aranyapajzs Projekt* egyik fontos pillérét jelentő kínai internetmodell egy zárt, szigorúan szabályozott rendszer, melyben az adatok egy ellenőrzött csatornán az állam felé futnak. Az úgynevezett „internetszuverenitás modelljét” más autoriter berendezkedésű államok is alkalmazzák, gyakran nyíltan vállalva, hogy Kína példáját követik (Gravett, 2020). A gyakorlatban ez az internetes tartalmak cenzúráját, az online szólásszabadság korlátozását jelenti. Ez a modell teszi lehetővé a KKP számára, hogy ne csak a fizikai térben, az offline valóságban, de az interneten is nyomon kövesse az állampolgárok tevékenységét, felkutassa a rendszer ellenségeit (Hillman, 2021).

Elsősorban ezek azok a módszerek, melyek vonzóvá teszik más hasonló berendezkedésű, gyakran harmadik világbeli országok számára a Kínával való együttműködést, a kínai technológiák megvásárlását (URL14). A BRI-ben részt vevő országok számára ezek a „termékek” mind elérhetők: Peking biztosítja az eszközöket egy alternatív internetkormányzási modell megvalósításához bárhol a világon, ahol igény mutatkozik arra. Tanzánia kiváló példa erre az együttműködésre, ahol számos, kínai hitelből finanszírozott beruházás valósult meg, köztük az ország teljes telekommunikációs hálózatának fejlesztése (URL15). Ezt követően 2015-ben érvénybe lépett az úgynevezett Cybercrimes Act, egy olyan szabályozás, mely nyíltan a kínai példát követi, miszerint az online térben fel kell venni a harcot a „valótlan, illetve dekadens tartalmak” terjedése ellen (Gravett, 2020). A tiltott, korlátozandó tartalmak alatt legtöbb esetben az aktuális hatalom érdekeivel szembemenő információkat kell értenünk.

Határon túli okosváros projektek

Szintén kínai beruházásoknak köszönhetően egyre elterjedtebbé válnak az úgynevezett „okosváros” projektek, melyek elengedhetetlen részét képezik a közösségi tereket figyelő kamerarendszerek. Fontos megemlíteni, hogy 2019-es adatok szerint az említett beruházások jelentős része közepes vagy alacsony

jövedelmű, autoriter berendezkedésű, fejlődő országokban valósul meg (URL16). Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kiválasztott országok többségében a liberális demokrácia fenntartásához szükséges politikai kultúra alapjai a poszt-koloniális korszak nagy részében (a legtöbb afrikai állam esetében nagyjából hat évtizedig) gyengék voltak.

A tekintélyelvű és félautoritárius uralkodók, többnyire külföldi nyomás hatására, a demokráciát imitáló intézkedéseket vezettek be. Ilyen látványos tevékenység a rendszeres (bár manipulált) választások és a hatalmi ágak de jure (és nem de facto) szétválasztása. Ebben a politikai környezetben a megfigyelés és ennek egyik technikai lába a videórendszerek sokszor a hatalmon lévők pozíciójának megtartását segítik. Sok országban a *Safe City* programba csomagolt, kedvezményes hitelekkel támogatott térfigyelő rendszerek mesterséges intelligencia által támogatott digitális megoldásokat tartalmaznak. Céljuk az olyan alapvető feladatok optimalizálása, mint a közlekedésirányítás, vagy a rendfenntartás (URL17).

A *Safe City* koncepció számos összekapcsolt nyomkövető eszközt, videokamerát, szoftvert és felhőalapú tárolórendszert használ a köz- és magánplatformok koherensebb módon történő összefogására az olyan közcélok előmozdítása érdekében, mint a rendfenntartás, a forgalomirányítás és az adminisztratív szolgáltatások egyszerűsítése. A rendszerek e hálózatahoz való hozzáférés látszólag növeli a rendőrök és a helyi hatóságok láthatóságát, akik így valós időben proaktívan nyomon követhetik a bűncselekményeket, és reagálhatnak azokra. Kínai vállalatok globális szinten több mint 60 országban, 350 különböző okosváros projekt megvalósításában vesznek részt (URL18). Ezek a beruházások összhangban vannak a CSFM koncepcióban meghatározott célokkal és értékekkel: egy alternatív, békésebb és igazságosabb világ megteremtésére való törekvéssel, ahol rend és fegyelem uralkodik.

Ahhoz tehát, hogy egy okosváros hatékonyan működjön, szükség van egy kiterjedt kamerarendszerre, mely folyamatosan adatokat gyűjt és dolgoz fel. A Pakisztánban található Lahorban – a Huawei támogatásának köszönhetően – már több mint 8000 darab IP-kamera¹⁰ üzemel, Zimbabweben pedig a szintén kínai CloudWalk vállalat telepített hasonló rendszereket (URL18). Ezek a kamerák arc- és rendszámfelismerő funkciókkal is rendelkeznek, melyek segíthetik a rendfenntartó szervek munkáját a bűnözés visszaszorítása érdekében. Egyelőre nem létezik hasonló nyugati projekt, mely reális alternatívát jelenthetne a kínai okosvárosokkal szemben (URL17).

10 Az új típusú IP-kamerák internetes kapcsolaton keresztül (internetprotokollt használva) továbbítják a beérkező adatokat, szemben a hagyományos, analóg jeleket használó CCTV kamerákkal.

A kezdeményezésben részt vevő országok jellemzői alapján valóban tekinthetünk ezekre a projektekre úgy, mint Kína által exportált (autoriter) állami akaratérvényesítési eszközökre, vagy akár magának a kínai megfigyelő rendszernek más régiókra történő kiterjesztésére.

A kínai megfigyelő rendszer mint követendő példa

Mielőtt megvizsgálánk hogyan követik Kína példáját, és milyen digitális autoriter módszereket alkalmaznak a támogatott országok, fontos megjegyeznünk, hogy nem bizonyítható egyértelműen az összefüggés a kínai támogatás és az elnyomó rezsimek gyakorlata között. Mivel olyan államokról beszélünk, melyeket alapvetően hasonló elvek alapján működnek, mint a KKP, ezért nem mutatható ki ok-okozati összefüggés a kínai eszközök megvásárlása és az autoriter törekvések között. Azt azonban biztosan kijelenthetjük, hogy az olyan együttműködések, mint az okosváros projektek, elősegítik az említett rezsimek hatalmának fenntartását. A kínai megfigyelő rendszert így okkal tekinthetjük követendő példának.

Tanzánián kívül számos példát hozhatunk fel olyan fejlődő országokra, melyek valamilyen módon digitális eszközök felhasználásával próbálják korlátozni az állampolgárok tevékenységét. 2019-ben a kampalai rendőrség 126 millió dollár értékben vásárolt zárt láncú televíziós kamera rendszert a kínai Huawei távközlési óriástól, a város növekvő bűnözésének visszaszorítására. Az ellenzék és a civil társadalom vezetői azt állítják, hogy az arcfelismerő technológián alapuló térfigyelő kamerákat ehelyett a kormánykritikusok nyomon követésére és megcélzására használják ([URL19](#)). Az országban a – nyíltan Kína-párti – miniszterelnök 2021-es újraválasztásakor több mint négy napra állította le az internetszolgáltatást országában abból a célból, hogy akadályozza a választási csalásról, valamint a fegyveres erők túlkapásairól (ellenzékiek meggyilkolásáról) szóló hírek terjedését a közösségimédia-felületeken ([URL20](#); [URL21](#)).

Hasonló módszereket alkalmaznak egyes ázsiai államokban is, például Indiában. 2023-ban Punjab térségében 27 millió ember maradt offline négy teljes napon át, míg a rendőrség szeparatista felkelőket üldözött ([URL22](#)). Az említett példákon túl közterületi videómegfigyelő rendszer épült többek között Algéria, Angola, Botswana, Dél-Afrikai Köztársaság, Elefántcsontpart, Egyiptom, Ghána, Madagaszkár, Malawi, Mauritius, Mozambik, Namíbia, Nigéria, Ruanda, Tanzánia, Zambia, Zimbabwe – többnyire – fővárosaiban ([URL23](#)).

Ezek az államok tehát nem riadnak vissza olyan digitális autoriter módszerek alkalmazásától, melyek az információáramlás terjedését célozzák általában

olyan szituációkban, amikor ellenzéki, a vezetőkkel szemben kritikus kisebbség véleményét kívánják elhallgattatni. A Kínától beszerzett megfigyelő technológiák, valamint a társadalmi kreditrendszer megvalósítása nagyban segítené ezeket az elnyomó államokat, hogy felkutassák a rendszer kihívóit, így elejét vehetnék a lázadásoknak. Az okosváros projektek, tehát a folyamatos megfigyelés hivatalosan a közjót szolgálná, segítene fenntartani a rendet, megelőzni az erőszakos bűncselekményeket. Az autoriter berendezkedésű államokban pedig minden bizonnyal kijelenthetjük, hogy valójában csak még egy eszközt jelentene a jelenlegi rendszer fenntartására, a lakosság megfélemlítésére.

Az Afrikai Unió Kiberbiztonsági és Személyes Adatvédelmi Egyezménye 2014-ben jött létre, hogy keretet biztosítson a kiberbiztonság számára Afrikában. Ennek részeként a tagállamokat arra kéri, hogy alakítsanak ki nemzeti kiberbiztonsági politikákat, valamint jogi, szabályozási és intézményi kereteket a kiberbiztonság irányításához. Ha az érintett országok nem fordítanak kellő figyelmet az informatikai rendszereik biztonságára, az jelentős piaci versenyhátrányt okozhat a vállalatok, ezzel a teljes gazdaság számára (Takács & Tóth, 2024). Az egyezmény hatálybalépéséhez szükséges 15 ország ratifikálásához kilenc év kellett. Ez az elhúzódó szabályozás is az oka annak, hogy sok afrikai ország sebezhetővé vált a megfigyelési technológiák visszaéléseivel szemben.

Több mint üzlet – Mit nyer Kína az együttműködésekből?

Kína visszautasítja azokat a vádakat, miszerint exportálja megfigyelési gyakorlatait. A 2018-as Pekingi Csúcs során a Kína–Afrika Együttműködési Fórum (FOCAC) keretében Xi elnök kifejezetten rámutatott az afrikai politikában alkalmazott „öt nem” megközelítésre, azaz nincs beavatkozás az egyes országok fejlődési útjaiba, nincs beavatkozás a belső ügyeikbe, nincs Kína akaratanak ráerőltetése, nincs politikai feltételekhez kötött segítségnyújtás, és nincs önző politikai nyereség keresése a befektetési és finanszírozási együttműködés során (URL24). Felmerülhet a kérdés, hogy akkor Kína mit nyer valójában a vizsgált beruházásokból, miért előnyös, ha saját megfigyelő technológiáját politikailag instabil, szegény fejlődő országokba exportálja.

Az egyik lehetséges válasz az üzlet, tehát anyagi haszonszerzés. A Huawei álláspontja szerint a vállalat csak értékesít, nem tud felelősséget vállalni az eladott kamerarendszerek felhasználási módja miatt (Hillman, 2021), vagyis semmilyen formában nincs beleszólása mire használják azokat. Azonban azt is látnunk kell, hogy a támogatott országokban ezek a projektek leggyakrabban Kínától kapott hitelekkel kerülnek finanszírozásra, így nincs azonnali profit,

a megtérülésre akár évtizedeket kell várni. Az okosváros projektek továbbá alkalmasak a mesterséges intelligencia-alapú arcfelismerési funkció tökéletesítésére: az Afrikában telepített kamerák idővel képesek lesznek megkülönböztetni a sötét bőrtónusú arcokat is, így ezt a terméket egyre több régióban adhatják majd el ([URL23](#); [URL18](#)).

A kamerarendszerek kiépítésére más államokban úgy is gondolhatunk, mint Kína rendszerének kiterjesztésére abból a célból, hogy saját állampolgárait tartsa felügyelet alatt külföldön ([URL25](#)). Természetesen ez a hálózat más jellegű adatok gyűjtésére is alkalmazható: a korábban említett Huawei által megvalósított pakisztáni okosváros projekt során azzal vádolták a kínai vállalatot, hogy egy helyi rendvédelmi szervek munkáját segítő szoftver tesztelése közben a pakisztáni kormány számára érzékeny, nemzetbiztonsági kérdéseket is érintő adatokat gyűjtöttek be ([URL26](#)). Korábban szintén a Huawei-ről derült ki, hogy az Afrikai Unió központi épületébe telepített kamerarendszer felvételeit rendszeresen továbbították egy sanghaji szerverre ([URL27](#)). Arra a kérdésre, hogy Kína az összegyűjtött adatokat milyen módon használja fel, szintén nem lehet egyértelmű választ adni.

Láthatjuk, hogy a megfigyelő technológiák, illetve a begyűjtött nagy mennyiségű érzékeny adat igen sokféle, egyelőre nem bizonyított – vagy csak sejtethető – módon használható fel mind a fogadó országok, mind Kína által. Az egyik lehetséges magyarázat szerint mind a két fél jelentős hasznot húzhat az okosváros projektekből. A kínai technológiát megvásárló államok – akarva vagy akaratlanul – elfogadják a lehetséges negatív következményeket, a kínai kémkedés kockázatát annak érdekében, hogy saját állampolgáraikat folyamatos megfigyelés alatt tarthassák. Amennyiben a kínai termékek és módszerek széles körben elterjednek, akkor elmondhatjuk, hogy Peking egy lépéssel közelebb járhat a CSFM-ben meghatározott vízió eléréséhez, növelve befolyását új régiókban, és bebizonyítva, hogy a megfigyelő technológiák, vagy maga a megfigyelő társadalom koncepciója valóban egy értékesíthető termék, egy „brand”, melyre komoly kereslet mutatkozik.

Összefoglalás

A cikk középpontjában a megfigyelő társadalom koncepciója áll, különös figyelmet szentelve a kínai gyakorlatnak. Az első rész a megfigyelő társadalom fogalmának mélyebb megértésére törekszik, feltárva a Kínában rendszerszinten alkalmazott különféle felügyeleti technikákat és rendszereket, valamint azok politikai és társadalmi hatásait.

Külön figyelmet kap a társadalmi kreditrendszer, amely az állampolgárok megbízhatóságát méri, és komoly következményekkel járhat a magánélet és a szabadság szempontjából. Látható, hogy a vizsgált rendszer elsősorban az állam érdekeit és céljait szolgálja, így csak másodlagosan tekinthetjük a közbiztonság és rendfenntartás hatékony eszközekének. Megvizsgálva Kína jövőbe mutató vízióit és terveit, egyértelművé vált, hogy a felügyeleti rendszerek nem csupán technológiai újítások. A folyamatos megfigyelés jelenléte mélyen áthatja a kínai társadalmi struktúrát, továbbá egyfajta elfogadottság, sőt egyetértés mutatkozik abban a kérdésben, hogy van-e létjogosultsága a bemutatott rendszernek.

A második rész a megfigyelési technológiák globális exportjára összpontosít, kiemelve azok gyors terjedését más régiókban, bemutatva, milyen következményekkel jár ez a folyamat a globális szintén. Míg a demokratikus országokban figyelmet fordítanak a magánszféra védelmére, addig az autoriter államok a rendfenntartás érdekében kiterjedt megfigyelő rendszereket működtetnek, egyre gyakrabban a Kína által exportált technológiákat alkalmazva, kombinálva azt más digitális autoriter módszerekkel. Ilyen lehet például az online tartalmak szűrése, vagy az internetszolgáltatás korlátozása. Számos afrikai, illetve ázsiai ország példáján keresztül egyértelműen kiderült, hogy erős igény mutatkozik a megfigyelésre alkalmas technológiák vásárlására.

A jövőbeli trendek figyelembevételével a cikk átfogó képet nyújt a megfigyelő társadalom fejlődéséről, kihívásairól és etikai kérdéseiről. A megfigyelés által létrehozott kontroll és az állami akarat érvényesítése a lakosság életének minden aspektusát érintheti, különösen az autoriter rendszerekben, ahol a technológiai fejlesztések a társadalmi rend fenntartásának eszközeivé válnak. Elmondható, hogy amennyiben ez a trend folytatódik – márpedig Pekingnek érdekében áll, hogy exportálja saját gyakorlatát –, úgy a jövőben nagy valószínűséggel egyre több kínai mintára kiépülő megfigyelő társadalom felvirágzásának lehetünk tanúi.

Felhasznált irodalom

- Cai, Y. (2019). Information as a source of pressure: Local government and information management in China. *Interdisciplinary Political Studies*, 5(2), 477–509. <https://doi.org/10.1285/i20398573v5n2p477>
- Creemers, R. (2018). *China's social credit system: An evolving practice of control*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3175792>
- Fornasier, M. O., & Borges, G. S. (2023). The Chinese 'sharp eyes' system in the era of hyper-vigilance: Between state use and risks to privacy. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 13(1), 1–28. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.7997>

- Gravett, W. (2020). Digital neo-colonialism: The Chinese model of internet sovereignty in Africa. *African Human Rights Law Journal*, 20(1), 125–146. <https://doi.org/10.17159/1996-2096/2020/v20n1a5>
- Hillman, J. E. (2021). *The digital Silk Road: China's quest to wire the world and win the future*. Profile Books.
- Hui, Z. (2019). A community of shared future for mankind–The contemporary development of the social foundations theory of international law. *Social Sciences in China*, 40(1), 186–202. <https://doi.org/10.1080/02529203.2019.1556489>
- Klauser, F. R. (2017). *Surveillance and space*. SAGE Publications Ltd.
- Liang, F., Das, V., Kostyuk, N., & Hussain, M. M. (2018). Constructing a data-driven society: China's social credit system as a state surveillance infrastructure. *Policy & Internet*, 10(4), 415–453. <https://doi.org/10.1002/poi3.183>
- Liu, C. (2019). *Multiple social credit systems in China*. OSF Preprints. <https://doi.org/10.31235/osf.io/v9frs>
- Lyon, D. (2001). *Surveillance society: Monitoring everyday life*. Open University Press.
- Peterson, D. (2020). *Designing alternatives to China's repressive surveillance state*. Center for Security and Emerging Technology. <https://doi.org/10.51593/20200016>
- Piza, E. L., Welsh, B. C., Farrington, D. P., & Thomas, A. L. (2019). CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 18(1), 135–159. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12419>
- Qiang, X. (2019). The road to digital unfreedom: President Xi's surveillance state. *Journal of Democracy*, 30(1), 53–67. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0004>
- Su, Z., Xu, X., & Cao, X. (2021). What explains popular support for government monitoring in China? *Journal of Information Technology & Politics*, 19(4), 377–392. <https://doi.org/10.1080/19331681.2021.1997868>
- Takács S., & Tóth A. (2024). Folyamatmenedzsment a fizikai biztonság területén. *Magyar Rendészet*, 24(2), 105–120. <https://doi.org/10.32577/mr.2024.2.6>
- Tóth L. (2024). Hazai közterületi videomegfigyelő rendszerek állapota és fejlesztési lehetőségei. *Belügyi Szemle*, 72(2), 243–265. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2024.2.4>
- Wood, D. M., Ball, K., Lyon, D., Norris, C., & Raab, C. (2006). *A report on the surveillance society*. Surveillance Studies Network.

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: *A report on the surveillance society*. <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/1042390/surveillance-society-full-report-2006.pdf>
- URL2: *China just announced a new social credit law. Here's what it means*. <https://www.technologyreview.com/2022/11/22/1063605/china-announced-a-new-social-credit-law-what-does-it-mean/>

- URL3: *Dissecting China's Global Security Initiative (GSI) and Global Development Initiative (GDI)*. <https://www.cescube.com/vp-dissecting-china-s-global-security-initiative-gsi-and-global-development-initiative-gdi>
- URL4: *How China Uses High-Tech Surveillance to Subdue Minorities*. <https://www.nytimes.com/2019/05/22/world/asia/china-surveillance-xinjiang.html>
- URL5: *A magánbiztonság kialakulása, fejlődése, trendjei és jogi szabályozása Kelet-Ázsiában*. <http://www.irisro.org/tarstud2021junius/41RottlerVioletta.pdf>
- URL6: 中国天网监控被忧或侵害个人隐私. 美国之音 (*A kínai Skynet megfigyelés aggasztó vagy sérti a személyes adatokat*). <https://www.voachinese.com/a/news-china-builds-largest-camera-minitoring-system-20170926/4044624.html>
- URL7: 年 · “雪亮工程”仍在继续? (2021-ben folytatódik a „Xueliang projekt”?) <http://m.cps.com.cn/index.php?m=Index&a=show&id=939474>
- URL8: *Budgeting for Surveillance*. <https://www.chinafile.com/budgeting-surveillance>
- URL9: *Sharper Eyes: Shandong to Xinjiang (Part 3)*. <https://chinadigitaltimes.net/2019/09/sharper-eyes-shandong-to-xinjiang-part-3/>
- URL10: *China's golden shield: corporations and the development of surveillance technology in the People's Republic of China*. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:084840ac-b192-407b-ab6c-f8f810310369>
- URL11: (受权发布) 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议_新华网 (*A Kínai Kommunista Párt Központi Bizottságának javaslata a nemzeti gazdasági és társadalmi fejlődés 14. öt éves tervének és a 2035-ös hosszú távú célkitűzéseinek a megfogalmazásáról*). https://web.archive.org/web/20201104114039/http://www.xinhuanet.com/politics/zywj/2020-11/03/c_1126693293.htm
- URL12: *China's Massive Belt and Road Initiative*. <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>
- URL13: *Belt and Road Tracker*. <https://www.cfr.org/article/belt-and-road-tracker>
- URL14: *China's Digital Silk Road: strategic technological competition and exporting political illiberalism*. https://pacforum.org/wp-content/uploads/2019/08/issuesinsights_Vol19-WP8FINAL.pdf
- URL15: *China-powered ICT Infrastructure: Lessons from Tanzania and Cambodia*. <https://www.jstor.org/stable/resrep38689>
- URL16: *Watching Huawei's "Safe Cities"*. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191030_HillmanMcCalpin_HuaweiSafeCity_layout_v4.pdf
- URL17: *Global Networks 2030 Developing Economies and Emerging Technologies*. <https://www.csis.org/analysis/global-networks-2030-developing-economies-and-emerging-technologies>
- URL18: *China's Digital Expansion in. Digital Development Working Paper Series* https://hum-media.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/di/dd_wp95.pdf
- URL19: *Uganda's cash-strapped cops spend \$126 million on CCTV from Huawei*. <https://www.reuters.com/article/us-uganda-crime/ugandas-cash-strapped-cops-spend-126-million-on-cctv-from-huawei-idUSKCN1V50RF/>

- URL20: *Uganda elections 2021: Bobi Wine takes on Yoweri Museveni*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-55649467>
- URL21: *India cuts internet to 27 million as Punjab police hunt Sikh separatist*. <https://www.cnn.com/2023/03/20/india/india-separatist-manhunt-internet-shutdown-intl-hnk/index.html>
- URL22: *100 hours in the dark: How an election internet blackout hit poor Ugandans*. <https://www.reuters.com/article/world/100-hours-in-the-dark-how-an-election-internet-blackout-hit-poor-ugandans-idUSKBN29P1V7/>
- URL23: *The Rise of Chinese Surveillance Technology in Africa (part 1 of 6)*. <https://epic.org/the-rise-of-chinese-surveillance-technology-in-africa/>
- URL24: *Full text of Chinese President Xi Jinping's speech at opening ceremony of 2018 FOCAC Beijing Summit* http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_129946189.htm
- URL25: *China's overseas police stations: An imminent security threat? Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/chinas-overseas-police-stations-an-imminent-security-threat/>
- URL26: *Huawei accused of stealing trade secrets, spying in Pakistan*. <https://www.reuters.com/legal/transactional/huawei-accused-stealing-trade-secrets-spying-pakistan-2021-08-12/>
- URL27: *A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin*. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Tujner V. & Tóth L. (2025). A megfigyelés paradigmája – A kínai modell és globális hatásai. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1017–1035. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1017-1035>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Tóth Levente, aki a toth.levente@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.





A schengeni övezet aktuális állapotát bemutató uniós helyzetképek

The system of EU situational pictures showing the current state of the Schengen area

Zsakai Lénárd

belügyi szakdiplomata
Magyarország Állandó Képviselte az Európai Unió Mellett,
Bel- és Igazságügyi Csoport
Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja a schengeni térség kormányzásának megerősítésére irányuló uniós ambíciókkal összhangban létrejött új, közös helyzetképek és kockázatelemzések rendszerének áttekintése, valamint ezen helyzetképekhez kapcsolódó különböző indikátorok feltárása és bemutatása.

Módszertan: Dokumentum- és tartalomelemzés segítségével a szerző megvizsgálta az elméleti és jogi hátteret, szabályozási körülményeket. Ezen felül szinergiapontokat tárt fel az uniós tanácsi bel- és igazságügyi fórumok működése, valamint a helyzetképek tartalma között.

Megállapítások: Megállapítást nyert, hogy a Bizottság 2022-es schengeni jelentése elősegítette az uniós tanácsi, bel- és igazságügyi szakpolitikai párbeszédet és a schengeni vívmányok nyomon követését. Az ezt követően bevezetett Schengen Barométer és a 2023 márciusában bemutatott Barométer Plusz eszközök hatékonyan azonosítják a sebezhetőségeket és kockázatokat, valamint segítik az uniós válaszok koordinálását. Továbbá, 2024-től a Schengen Eredménytábla háromszintű szerkezete részletesen bemutatja a schengeni térség működésének különböző dimenzióit, beleértve a külső és belső határok állapotát, valamint a belső biztonságot is.

Érték: Korábban nem készült átfogó kutatás, amely komplex módon foglalkozott volna a schengeni térség helyzetképeivel. A tanulmány elsőként bemutatja ezen

Magyar nyelvű utánközlés. Jelen cikk angol változata megjelent a Belügyi Szemle 2025. évi 5. számában.
DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1079-1089>



helyzetképek létezését és működését, lehetővé téve a korábban nem feltárt aspektusok részletes elemzését.

Kulcsszavak: Schengen, schengeni térség, határigazgatás, kockázatelemzés

Abstract

Aim: The aim of the study is to review the new system of common situational pictures and risk analyses, in line with the ambitions of the EU to strengthen the governance of the Schengen area, and to explore and introduce the different indicators related to these situational pictures.

Methodology: Through document and content analysis, the author examined the theoretical and legal background and regulatory context. The author also identified synergies between the functioning of the JHA forums of the Council of the EU and the content of the situation pictures.

Findings: The Commission's Schengen 2022 report was found to have facilitated the EU Council's dialogue on justice and home affairs policy and the monitoring of the Schengen acquis. The subsequent Schengen Barometer and the Barometer Plus tools, launched in March 2023, will effectively identify vulnerabilities and risks and help coordinate the EU response. In addition, from 2024, the three-tier structure of the Schengen Scoreboard will provide details on the different dimensions of the functioning of the Schengen area, including the state of external and internal borders, as well as internal security.

Value: No comprehensive research has previously been carried out that has dealt with the situational pictures of the Schengen area in a complex way. This study is the first to present the existence and functioning of these situation maps, allowing a detailed analysis of aspects not previously explored.

Keywords: Schengen, Schengen area, border management, risk analysis

Bevezető

2022 januárjában Franciaország vette át az Európai Unió Tanácsának (Tanács) soros elnökségét egy meglehetősen zűrzavaros időszakban (Omnes, 2022), hiszen ekkor még tartott a koronavírus okozta világjárvány, valamint az orosz–ukrán háború közelgő kitörése miatti feszültség is egyre erősödött. A Tanács bel- és igazságügyi formációjában a francia elnökség prioritásokat határozott meg, amelyek egy teljesen szuverén Európa megvalósítása érdekében a schengeni térség megerősítéséhez, az európai határok védelméhez, a biztonság és a védelem területén

cselekvőképes, erősebb Európa kiépítéséhez kapcsolódtak ([URL1](#)). Az elnökségi program kiemelte, hogy a francia elnökség elképzeléseivel összhangban meg kell erősíteni a Tanács politikai vezető szerepét a schengeni térség reformjában.

A soros francia elnökség elképzelései sikerrel jártak, ugyanis a schengeni térség irányításának és ellenőrzésének javítására már alapvető szükség volt, és a Schengeni Tanács létrehozása – amelynek célja, hogy rendszeresen ülésezzen a potenciális problémák felderítése és kezelése érdekében (De Somer, 2019) – természetes lépésnek tűnt és széles körű támogatást kapott. Valójában ekkorra a kihívások már olyan szintet értek el, hogy Schengenről nem lehetett nem tudomást venni, és a francia kormányzat erre reagálni akart.

Következő lépésként az akkori elnökség a Schengeni Tanács napirendjének felépítésére is javaslatot tett, amely a következőképpen határozta meg az alakuló ülés és az azt követően megvalósítandó ülések kötelező vitapontjait:

- A schengeni térség helyzetének vizsgálata az Európai Bizottság (Bizottság) által összeállított „schengeni barométer” alapján, amely átfogó képet nyújthat a minisztereknek a schengeni térség helyzetéről és a schengeni értékelésekről.
- A tagállamok által tapasztalt rendszerszintű nehézségek, például a schengeni értékelések során azonosított nehézségek megvitatása.
- A schengeni térségben kialakult válsághelyzetekre adott válaszlépések meghatározása.
- A Bizottság jelentése és egy részletesebb eredménytábla alapján a miniszterek évente alapos felülvizsgálatot végeznenek a schengeni térségről.

A schengeni térség helyzetéről szóló jelentés

2022-ben a schengeni irányítási struktúra megerősítésével és a schengeni reformokkal összefüggésben a Bizottság jelentést ([URL2](#)) fogadott el a schengeni térség jelenlegi helyzetéről. E jelentés alapvető célja az volt, hogy meghatározza a schengeni térség új irányítási modelljének legfontosabb elemeit, számba vegye a Schengen Stratégia ([URL3](#)) egészének és egyes elemeinek végrehajtását, és meghatározza a schengeni térség irányításával kapcsolatos legfontosabb prioritásokat a 2022–2023-as időszakra. A jelentés kitér a Bizottság azon jogi kötelezettségére is, hogy jelentést tegyen a belső határellenőrzések helyzetéről, a schengeni értékelések eredményeiről és az azokhoz kapcsolódó korrekciós ajánlások végrehajtásáról.

Ezen jelentés egyben kísérlet volt egy új modell megalkotására is: ez volt az első olyan jelentés, amely az éves, úgynevezett schengeni ciklus (Schengen

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2022. június 9-i ülésén a tagállamok általános-ságban egyetértettek a Bizottság jelentésének tartalmával és az abban meghatározott célkitűzésekkel ([URL5](#)), és a stratégiai munka szakértői szinten folytatódott tovább. A tagállamok támogatták az elnökség által az első schengeni ciklusra javasolt ütemtervet, és általában véve üdvözlötték a tanácsi munkacsoportokban, az érintett uniós ügynökségek részvételével a meghatározott intézkedésekről és azok végrehajtásáról tervezett megbeszéléseket is. A következő évben, 2023. május 16-án a Bizottság közzétette a schengeni térség helyzetéről szóló második jelentését is, amely részletesen elemezte a schengeni térség fejleményeit és kihívásait. Ez a jelentés egyben a második éves schengeni ciklus elindítását is jelentette, amely európai és nemzeti szinten egyaránt magában foglalta a politikai döntéshozatalt és a technikai nyomon követést. Az előző éves ciklus eredményeinek értékelése mellett a második jelentés a következő schengeni ciklus (2023–2024) ütemezését is meghatározta. A jelentés különös hangsúlyt fektetett az elmúlt időszak tanulságaira és a további fejlesztést igénylő területekre. Összesen öt fő irányvonalat határozott meg, köztük a schengeni kormányzás megerősítését a hatékony megvalósítás érdekében, a schengeni térség bővítésének fontosságát, egy erős és egységes schengeni térség kialakítását, valamint a schengeni lehetőségek teljes körű kihasználását. A jelentés emellett külön kiemelte a szabad mozgás biztonságos térségének megteremtését. A bizottsági dokumentum hangsúlyozta, hogy a jelentés előkészítő anyagként szolgál majd a Schengeni Tanács 2023. június 8-i miniszteri ülésére ([URL2](#)).

Új elemként a 2023-as jelentés tartalmazott egy olyan mellékletet is, amely a schengeni értékelési és nyomon követési mechanizmus keretében azonosított bevált gyakorlatokat gyűjti össze. A kompendium a tagállamok jó gyakorlatait és innovatív megoldásait tartalmazza a schengeni vívmányok különböző aspektusaira vonatkozóan, ideértve a határellenőrzést, a visszatérést, a vízumpolitikát, a bűnüldözést, az adatvédelmet és az uniós informatikai rendszerek használatát, amelyeket az értékelő csoportok leginkább a tagállamok első többéves schengeni értékelési programjainak (2015–2019) végrehajtása során azonosítottak. A bevált gyakorlatok gyűjteménye betekintést nyújt az innovatív stratégiákba, eszközökbe és intézkedésekbe, amelyek támogatják a tagállami hatóságokat a schengeni vívmányok végrehajtásában, és segítik őket a bevált megközelítések és technikák továbbfejlesztésében, amikor új javaslatokat és kezdeményezéseket nyújtanak be. A gyűjtemény jó alapot biztosított a Tanács schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoportja számára ahhoz, hogy továbbra is támogassa és ösztönözze a tagállamokat tapasztalataik megosztására, az ismeretek és a legjobb gyakorlatok cseréjére.

A schengeni barométer (Schengen Barometer), indikátorok

Az éves schengeni jelentésekhez hasonlóan az Európai Bizottság 2022 márciusa óta minden egyes Schengeni Tanács ülés előtt elkészít és aktualizál egy helyzetértékelő dokumentumot, az úgynevezett schengeni barométert. Az áttekintő dokumentum célja, hogy átfogó helyzetképet adjon a schengeni térség stabilitását befolyásoló tényezőkről, felhasználva az uniós ügynökségek (például Frontex, Europol) legfrissebb elemzési adatait, és erre építve igyekszik azonosítani a schengeni térségre vonatkozó legújabb fejleményeket és veszélyeket.

A Schengeni Tanács 2022-es létrehozása óta a schengeni barométer folyamatosan fejlődik. A Bizottság 2023 márciusában továbbfejlesztett indikátorokat állított össze a helyzetképekhez, innentől kezdve az időről időre aktualizált helyzetkép megnevezése schengeni barométer plusz (Schengen Barometer+). A korábbi eredményekre építve a megújított dokumentáció hozzájárul a sebezhető pontok, kockázatok és operatív hiányosságok pontos azonosításához, amelyek időben történő és összehangolt uniós reagálást igényelnek. Az azonosított kiemelt területek lehetővé teszik a Schengeni Tanács számára, hogy fokozza a szakpolitikai koordinációt, és operatív együttműködés formájában intézkedéseket hagyjon jóvá.

Míg a schengeni térség migrációs helyzetéről, a belső biztonságról és a schengeni külső határok helyzetéről szóló 2022-es schengeni barométer dokumentum csak általános statisztikákat és megállapításokat tartalmazott, a Schengeni Barométer Plusz sokkal részletesebb és átfogóbb információkat nyújt a Schengeni Tanács részére. Az időszakosan frissített dokumentum komplexen elemzi a schengeni térség helyzetét, különös tekintettel a migrációs és biztonsági vonatkozásokra, valamint a migrációs útvonalak mentén bekövetkezett főbb fejleményekre. A dokumentum hangsúlyozza továbbá a harmadik országokkal való uniós együttműködés fontosságát az illegális migráció és a biztonsági fenyegetések megelőzése érdekében. A dokumentáció foglalkozik a biztonsági dimenzióval is, beleértve a migráncsempészetet és a kábítószer-kereskedelmet, mint kulcsfontosságú bűncselekmény-kategóriákat. A legfőbb cél, hogy a helyzetkép hozzájáruljon ahhoz, hogy döntéshozók pontos és átfogó képet kaphassanak a schengeni térség biztonsági helyzetéről és kihívásairól, ami lehetővé teszi, hogy hatékony intézkedéseket hozzanak a schengeni térség integritásának megőrzése érdekében.

2022-től kezdve a schengeni barométer és annak továbbfejlesztett változata, a schengeni barométer plusz a schengeni kormányzási ciklus kulcsfontosságú eszközévé vált, amely irányítja a schengeni kérdések koordinálását

és javítja a tényeken alapuló politikai döntéshozatalt a Schengeni Tanácsban. A legfrissebb adatok felhasználásával áttekintést nyújt a schengeni térségre vonatkozó legújabb fejleményekről és veszélyekről. Ugyanakkor – mint más, az aktuális helyzetet bemutató és aktualizált dokumentumok esetében is – elengedhetetlen, hogy a szerkezetet folyamatosan és dinamikusan frissítsék (naprakészen tartsák), hogy figyelembe vegyék a tagállamok észrevételeit. Ebben a folyamatban az EU Tanácsának mindenkori elnökségei kulcsszerepet játszanak, mivel lehetőségük van arra, hogy a Bizottsággal konzultálva előmozdítsák a fontos tagállami érdekeket.

A schengeni eredménytábla (Schengen Scoreboard)

Míg a schengeni barométer a schengeni térség egészéről nyújt pillanatnyi áttekintést, a Bizottság 2022-ben megalkotta az úgynevezett schengeni eredménytáblát (Schengen Scoreboard) is, amelyet ezt követően minden évben aktualizáltan átdad a schengeni tagországok belügyminiszterei számára. Az eredménytábla az egyes tagállamok konkrét schengeni helyzetét mutatja be. Az egyes eredménytáblák az érintett tagállamban elvégzett legutóbbi schengeni értékelést követő korrekciós ajánlások végrehajtásának szintjén alapulnak, vagyis azon, hogy a tagállam egésze milyen mértékben orvosolta a legutóbbi schengeni értékelésben feltárt hiányosságokat.

Az első tagállami eredménytáblák összeállításakor (2022-ben) a Bizottság olyan módszertant követett, amely alapján az egyes tagállamok esetében színkóddal jelölte a korrekciók végrehajtásának aktuális arányát az egyes schengeni értékelési területeken. A színkódok meghatározásához a Bizottság a schengeni értékelések alapján pontozási kritériumot rendelt. Ha az értékelés során egy adott kritériumra vonatkozóan nem volt megállapítás, akkor ez úgy jelent meg az eredménytáblán, hogy az adott kritérium tekintetében az adott ország végrehajtotta a schengeni vívmányokat, és a maximális pontszámot kapta az adott kritériumra. Ha viszont a jelentés olyan megállapítást tartalmaz, amely egy hiányosság kijavítására vonatkozó ajánlást eredményezett, és amelyet még nem vagy csak részben hajtottak végre, akkor az ajánlás súlyának megfelelő pontlevonás történt.

Az eredménytábla pontozási módszerei a következők voltak:

- Megfelelő (nincs nyitott cselekvési pont erre a kritériumra vonatkozóan): 3 pont.
- Megfelel, de javításra szorul, ami olyan nem kiemelt ajánlást jelez, amelynek megfelelő cselekvési pontját még nem hajtották végre: 2 pont.

- Megfelel, de javításra szorul, olyan ajánlást mutat, amelyet prioritásként kell kezelni, és amelynek megfelelő cselekvési pontját még nem hajtották végre: 1 pont.
- Nem kielégítő, azaz olyan ajánlás, amelynek megfelelő cselekvési pontját még nem hajtották végre: 0 pont.

Az eredménytáblákat a Bizottság évente egyszer teszi közzé, és a fenti módszertan alapján ez 2022-ben és 2023-ban minden tagállam, így Magyarország esetében is így volt. A Schengeni Tanács 2023. júniusi ülését követően azonban a Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve technikai konzultációs folyamatot indított a jövőben közzéteendő új eredménytáblák átlátható, objektív és közös módszertanának kidolgozása érdekében, mivel a 2022-es és 2023-as eredménytáblák közzétételét követően a tagállamok részéről egyre nagyobb igény mutatkozott az erősebb szakpolitikai felelősségvállalásra és átláthatóságra, azaz arra, hogy a Bizottság ne „önkényesen”, saját maga által kitalált módszertan szerint készítse el a dokumentációt.

Ezzel összefüggésben 2023 novembere és 2024 januárja között több munkaértekezletet szerveztek a tagállamok szoros bevonásával. A munkaértekezletekre közvetlenül a Schengeni Bizottság általános ülései után került sor.

A végleges módszertan háromszintű struktúrát határozott meg a 2024-től megjelenő schengeni eredménytáblák számára. Az első a dimenziószint, amely a schengeni térség megfelelő működését biztosító átfogó elemeket, valamint a schengeni szomszédságban, az EU külső határain és a schengeni térségen belül hozott intézkedéseket foglalja magában. Ezek egymással összefüggő dimenziók. A schengeni eredménytábla által lefedett valamennyi dimenzió egy sor mutatóra oszlik, amelyek a második szintet alkotják. Minden mutatóhoz további kritériumok tartoznak (3. szint). A kritériumokat egy vagy több schengeni ajánlás kísérheti. Összesen hat átfogó stratégiai területet határoztak meg dimenzióként:

- Nemzeti irányítás, kormányzás (Schengenhez kapcsolódóan).
- Külső dimenzió (például tevékenységek harmadik országokban).
- Külső határok igazgatása,
- A schengeni térségben jogszerűtlenül tartózkodó személyek visszaküldése.
- Belső határok helyzete.
- Belső biztonság.

Az e dimenziókhoz rendelt mutatók és kritériumok eloszlását a „külső határok igazgatása” területen szemléltetem az alábbiak szerint:

1. számú ábra

A schengeni eredménytábla architektúra kritériumai a külső határok igazgatására vonatkozóan, amelyeket 2024-től kell alkalmazni.

Dimenzió	Indikátorok	Kritériumok
Külső határok igazgatása	Helyzettudatosság és előrejelzési képesség	• Helyzettudatosság • Helyzetképek • Nemzeti Koordinációs Központ • EUROSUR koordináció
	Kockázatértékelés	• CIRAM alkalmazás • Kockázatelemzési termékek színvonala
	Határőrizet	• Integrált rendszerelemek • Reakcióképesség
	Határforgalom-ellenőrzés	• Elsővonalas és elkülönített helyen történő ellenőrzések végrehajtása • Szisztematikus ellenőrzések végrehajtása • Belső szabályozási keretrendszer
	Biztosítékok	• Panaszkezelési mechanizmus • Jogorvoslati rendszer

Forrás. A táblázat a szerző saját szerkesztése.

A módszertan szerint az egyes kritériumokat aszerint pontozzák, hogy az érintett tagállam milyen mértékben hajtotta végre a velük kapcsolatos megállapításokat. Annak érdekében, hogy az értékelési tevékenységet követően kialakult helyzetet hatékonyan tükrözze, és megfelelően illusztrálja a nyomkövetési szakaszban jelzett javulást, az egyes kritériumokhoz 0, 5, 6, 8 és 10 pontszám rendelhető. A legnagyobb kiemelkedő hiányosságok kapják a legalacsonyabb pontszámot a pontozási skálán, mivel olyan megállapításokra vonatkoznak, amelyek nem felelnek meg a schengeni vívmányok jogilag kötelező érvényű rendelkezéseinek.

A javításra szoruló megállapításokkal kapcsolatos ajánlások a pontozási skála közepén helyezkednek el. Ezenkívül figyelembe veszik a megállapított prioritási szintet is. Ha egy adott kritériumra vonatkozóan nem adnak ki ajánlást, vagy ha a hiányosságot teljes mértékben orvosolták, akkor az a maximális pontszámot kapja: például ha egy adott tagállamban a külső határok igazgatása terén a CIRAM-modell alkalmazásával nincs probléma (kockázatértékelési mutató), akkor ez a kritérium 10 pontot ér. Ha az érintett tagállam intézkedéseket hozott a jogi követelményeknek való megfelelés biztosítására, de még mindig javulásra van szükség, akkor 5 pontot ér. Ha jelentős és objektív előrelépés történt, de még nem történt maximális korrekció, akkor 8 pontot ér.

Végül a tagállam általános helyzetének kiszámításához az összes pontot mint mutatót átlagolják, amelyből a százalékos arány alapján a következő dimenziónkénti minősítést kapjuk:

- 100% – Maximum teljesítmény.
- 80–99% – Magas szintű előrehaladás.
- 60–79% – Középszintű előrehaladás.
- 50–59% – Minimális elvárt teljesítmény.
- 0–49% – Súlyos hiányosságok, az elvárt szint alatti teljesítmény.

Következtetések, záró gondolatok

Ezen eszközök, különösen a schengeni barométer, a schengeni barométer plusz és a schengeni eredménytábla integrálása a Schengeni Tanács döntéshozatali folyamataiba kiemelkedően fontos szerepet játszik, jelentősen hozzájárulva a hatékonyabb és megalapozottabb döntések meghozatalához. Az időszakos schengeni barométer plusz kulcsfontosságú eszközzé vált a schengeni térségen belüli sérülékenységek és kockázatok időben történő és részletes értékelésében, ezáltal elősegítve a megalapozott döntéshozatalt és a hatékony válaszingázke-
dés kidolgozását. A schengeni eredménytábla tovább növelte az átláthatósá-
got és az elszámoltathatóságot azáltal, hogy naprakész és részletes képet nyújt a tagállamok schengeni előírásoknak való megfeleléséről. Ezen fejlesztések jelentős mértékben befolyásolták a Schengeni Tanács vitáit, biztosítva, hogy a politikai döntések átfogó és naprakész adatokon alapuljanak. Az eszközök integrációja nemcsak a schengeni politikák nyomon követését és értékelését tette hatékonyabbá, hanem elősegítette az újonnan felmerülő határigazgatási és belbiztonsági kihívások kezelésére irányuló összehangoltabb és stratégia-
ibb megközelítést is.

Le kell szögezi azonban, hogy további kutatások szükségesek az eszközök hatékonyságának értékelésére a kitűzött céljaik elérésében. E kutatásoknak el-
sősorban arra kell fókuszálniuk, hogy a schengeni barométer, a schengeni ba-
rométer plusz és a schengeni eredménytáblák által nyújtott elemzések miként járulnak hozzá a schengeni térség irányításának és a szakpolitikai intézkedések gyakorlati megvalósításának javításához.

A jövőben érdemes részletesebben megvizsgálni a helyzetfelismerés terüle-
tén felmerülő technológiai kérdéseket. Az új technológiák, például a helyzet-
felismerési képek alkalmazása a határellenőrzési feladatok kiszervezése során,
több fontos aggályt vet fel. Ezek közé tartozik az adatgyűjtés és -megosztás
automatizálásának kérdése, valamint az a kihívás, hogy miként állapítható meg
az összegyűjtött és megosztott információk, illetve az ezekből fakadó döntések
és következmények közötti ok-okozati kapcsolat (Aviat, 2024). Ezek nyomon
követése ezért kiemelkedően fontos lehet a tudomány számára.

Emellett a jövőbeli kutatásoknak érdemes lehet feltárniuk a különböző eszközök továbbfejlesztésének lehetőségeit, hogy hatékonyabban reagáljanak a változó kihívásokra, és elősegítsék a schengeni keretrendszeren belüli eredményes döntéshozatalt.

Felhasznált irodalom

- Aviat, M. (2024). Externalising Refoulement Through New Technologies: The Case of Frontex's Specific Situational Pictures under the Lens of EU Non-Contractual Liability. *Netherlands International Law Review*, 71(2) 177–198. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00255-7>
- De Somer, M. (2019). Schengen and Internal Border Controls. In De Bruycker, P., De Sommer, M. & De Brouwer, J-L., *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration* (pp. 119–131). European Policy Centre.
- Omnes, O. (2022). La présidence française de l'Union européenne: tour de force en préparation ou chronique d'un échec annoncé? *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 55(2), 178–185.

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging. Programme for the French Presidency of the Council of the European Union*. https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf
- URL2: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen Report 2022*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0301>
- URL3: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: 'A Strategy towards a fully functioning and resilient Schengen Area'*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>
- URL4: *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
- URL5: *Justice and Home Affairs Council, 9-10 June 2022*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/06/09-10/>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Zsákai L. (2025). A schengeni övezet aktuális állapotát bemutató uniós helyzetképek. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1037–1048. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v73.i5.pp1037-1048>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Zsákai Lénárd, aki a Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu e-mail címen érhető el.



A térfigyelő kamerarendszer helye, szerepe a bűnmegelőzésben

The impact of CCTV on crime prevention

Berek Lajos

Prof. Em. Dr., CSc, egyetemi tanár
Óbudai Egyetem,
Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar
berek.lajos@bgtk.uni-obuda.hu



Magyar
Tudományos
Akadémia



Steiner Attila

doktorandusz
Óbudai Egyetem,
Biztonságtudományi Doktori Iskola
steinerattila70@gmail.com



Magyar
Tudományos
Akadémia



Absztrakt

Cél: A közösségi rendészet szemléletén keresztül, a rendészeti szereplők feladatellátásában illeszkedően, a térfigyelő rendszerek fejlesztése és használatának bemutatása a megelőzés terén.

Módszertan: A tanulmány szerzői gyakorló szakemberként vizsgálják a térfigyelő kamerák bűnmegelőzésben és az önkormányzatok rendészeti feladatainak ellátásában elfoglalt szerepét, és a korai tapasztalatokon és jó gyakorlatokon keresztül elemzik a fejlesztésben rejlő lehetőségeket.

Megállapítások: A szerzők betekintést adnak a kamera megelőzésben elfoglalt szerepén, keretén keresztül a megelőzés komplex rendszerébe. A közösségi rendészet részeként a fizikai biztonsági rendszer túlnyúlt materiális keretein és az önkormányzati rendészet hangsúlyos elemévé vált.

Érték: A szerzők a térfigyelő rendszerek hatásának tudományos kutatásával a szinergiák kihasználásának feltérképezésére kívánják irányítani a figyelmet, felismerve a megelőzésre és közbiztonságra gyakorolt hatását.

Kulcsszavak: térfigyelés, bűnmegelőzés, önkormányzati rendészet, közösségi rendészet

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 10. 21. Átdolgozás: 2024. 11. 12.
Elfogadás: 2024. 11. 20.



Abstract

Aim: To demonstrate the development and use of surveillance systems in the field of prevention through a community policing approach, in line with the role of law enforcement actors.

Methodology: the authors of the study, as practitioners, examine the role of CCTV in prevention and in the policing tasks of municipalities and analyse the potential for improvement through early experiences and good practices.

Conclusions: The authors provide insights into the complex system of prevention through the role and framework of the camera in prevention. As part of community policing, the physical security system has gone beyond its material framework and has become a prominent element of municipal policing.

Value: the authors aim to guide the development of physical surveillance systems, through scientific research into their impact and exploration of how synergies can be exploited, recognizing their impact on prevention and public safety.

Keywords: impact of CCTV, crime prevention, municipal policing, community policing

A bűnmegelőzés filozófiája

A magyar bűnmegelőzés megítélése nem homogén a büntetőjogi tárgyú szakirodalom és a jogértelmezői gyakorlat szerint sem, vannak olyan szerzők, akik ellentmondásosnak tartják a hatékonyságát (Medve, 2014). A rendszerváltás olyan változást hozott a bűnözésben, amely felkészületlenül érte a társadalmat és a bűnüldözéssel foglalkozókat is. Soha nem látott mértékben nőtt az ismertté vált bűncselekmények száma, ezen belül is az erőszakos bűncselekményeké. A sajtóban egyre nagyobb számban megjelenő bűnügyi híradások az emberekben negatív irányban befolyásolták a szubjektív biztonságérzet alakulását, és ezzel párhuzamosan a társadalom életminősége, jövedelme az 1990-es évek gazdasági folyamatainak hatására romlott (Gergely, 2008). Mivel a sajtóban nagyobb teret kapnak az áldozatok és hozzátartozóik, ezért azok az emberek is romlónak értékelik a közbiztonságot, akik sérelmére semmilyen bűncselekményt nem követtek még el. Welsh és Farrington (2004) a térfigyelők hatásáról végzett összehasonlító elemzés alapján – jól kiépített világitással párosítva – igazoltnak látták, hogy a kamerák jelentős mértékben képesek a bűncselekményeket visszaszorítani.

Biztonság, közbiztonság és bűnmegelőzés összefüggései

A biztonság jelentésének megfogalmazása több személy nevéhez is köthető. Előszörként a latin „securus” szó (se = nélkül, cura = aggodalom, félelem) jelentése alapján a fenyegetettség vagy a fenyegetés kivédésének képességeként került rögzítésre. Közgazdász szemlélettel hozzánk közelebb áll a „gazdasági, kulturális és morális (*acquired velues*) fenyegetettségének hiánya” (Wolfers, 1952) fogalom rendszerbeállítása. Ki-ki a saját értelmezése szerint választhat közülük, ezzel is rámutatva, hogy ez az egyszerű szó voltaképpen egy komplex rendszer eredményeként összegeezhető. A biztonságot szélesebb értelemben a koppenhágai Barry Buzan (Gazdag & Remek, 2018) és kollégái által kidolgozott metodika szerint közelíthetjük meg, de a társadalmi és az egyéni igényen túl szemléletes módon Abraham Harold Maslow (URL1) szükségletlathierarchiáját kifejező motivációs piramissal mutatta be. A biztonság mint komplex fogalom „a létezés és a működés káros befolyásoló hatásaitól és a veszélytényezőktől kellően mentesített, védett állapot” (Zsigovits, 2018).

A bűncselekmények áldozati oldala viktimológiai aspektusból nem szűkíthető le kizárólag a cselekmény elszenvedőjére, mivel nemcsak a sértett szenved a bűncselekmény miatt, hanem annak hozzátartozói, a családja is. A sértettek egy részének nincs lehetősége a kártérítésre, biztosítással nem rendelkezik. Az eljárás során pedig többnyire csak megbüntetik az elkövetőt, de a kárt senki nem téríti meg. Ezért a vagyon elleni bűncselekmények áldozatai gyakran kilátástalan helyzetbe kerülnek annak ellenére, hogy 2006. január 1-jétől az áldozatsegítés a 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről (Ást.), az 1/2006. (I. 6.) IM rendelet az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól és a 2004. évi CXL törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) jogszabályok alapján, intézményesített formában (URL2) került be a köztudatba az állami áldozatsegítés. A súlyos anyagi, egzisztenciális hátrány mellett az erőszakos, személy elleni bűncselekmények esetében felmerül az egészségi állapot károsodása, a traumás jellegű lelki sérülés, amely ugyancsak ellehetetleníti az egyén helyzetét. Valamennyi bűncselekményre igaz – különösen a súlyos és életellenes cselekményekre –, hogy a reparáció ellehetetlenül a cselekmény sajátossága miatt. Ennek felismerése ad valódi súlyt a megelőzésnek.

Bűnmegelőzés helye

A közbiztonság megteremtése a bűnmegelőzéssel kezdődik. A 1291/2023. (VII. 19.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2024–2034) összességében

meghatározza a célokat és a hozzá felhasználható eszközöket, de ezen túl kijelöli a megvalósításhoz bevonható szervezetek körét. A ma problémáira mai megoldásokat szükséges keresnünk, így a közösségi rendészet legfontosabb tartópillérét – a lakosság bevonását – elkerülni nem lehet, amennyiben hatékony megoldásban gondolkodunk (Lippai & Kardos, 2022a). Nem beszélve ennek a holnapra, a jövőnkre gyakorolt jótékony hatásáról. A lakossági fórumok, egy-egy közbiztonsági, rendvédelmi nap csak igen csekély számú lakost vonz – gyakran ugyanazokat, azok között is a gyerekes szülők dominálnak –, mely alkalom megfelelő a gyermek ismereteinek bővítése szempontjából (Lippai & Kardos, 2022b).

A közrend megteremtésében a lakosság szerepe így kettős, mivel egyrészt célcsoportja a bűnözőknek és a megóvni kívánt embereknek – ideértve vagyontárgyaikat is –, másrészt a közösségi rendészet megvalósítása szempontjából eszköze is. Ennek következtében a jelenlegi helyzetből a lakosság jelentős számú kimozdítása óriási feladat és rengeteg munkát jelent, melynek eredményessége csak később tapasztalható, valamint nagyon kis számban működik Budapesten.

A megelőzés szervezeti és szociológiai megvalósítására van még tér, mint például a „virtual community policing” finn modellprogram (Christián, 2013) hazai bevezetésének lehetőségei. Ugyanakkor a rendelkezésre álló fejlesztésre fordítható források korlátjai, a rendőrségi, önkormányzati rendészet, polgárőrség létszáma csökkenésének tendenciája az irányba mutatnak, hogy a közbiztonságra fordítható humánerő térben és időben csökkenni fog.

„A rendészetnek azonban tevékenysége során figyelemmel kell lennie a polgárok és közösségeik igényeire, problémáira.” (Christián, 2011). Erre a gondolatmenetre ad egzakt választ, hogy amire van jogi szabályozás, technológia, forrás és szándék, azt szükséges jól kihasználni. Ez ma Budapesten a kerületek és a rendészeti szervek tekintetében egyöntetűen a térfigyelő kamerák létjogosultságában ölt testet, tekintettel arra, hogy az egyéb, közbiztonságot befolyásoló összetevők sokkal kisebb mértékben elérhetőek. Ide értendő elsősorban a rendészeti szervek humánerő-létszámának növelése, és a lakosság, társadalom rövid távon történő bevonása a bűnmegelőzésbe, azon belül is a jelzőrendszerben történő aktív szerepvállalásra. A megelőzésre fordított források maximalizálása ugyanakkor valamennyiünk érdeke, mely ugyan nem számszerűsíthető, de a fenyegetettség hiánya szabad értelmezésben a nem számszerűsíthető események hiányát eredményezi. Finszter Géza alapján *„a közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat”* (Prestel, 1997; Finszter, 2014). A közbiztonság többféleképpen is definiálható. Megközelítése és rendszerbe emelésének – kényszer nélkül vizsgálva – mégis

egyfajta értékrend keretében meghatározható állapotok sokasága. Méghozzá annak tükrében, hogy a lakosság válasza nem adatokra és tényekre támaszkodva kerül megfogalmazásra, hanem saját pillanatnyi érzetére, tapasztalására, környezetének dinamikájára épül. Hasonlóképpen igaz lehet ez, mint a közbiztonság (Finszter, 2014) megteremtésében részt vevők síkban megjelenített elhelyezkedései, miközben annak összetettsége sokkal inkább egyfajta mátrixban, három dimenzióban lenne hitelesebben megjeleníthető, mely inkább térbeni szövetként, a nagyobb biztonság érdekében sűrűbb szövessel, magánbiztonsági tényezők díszítésével, szövetvastagságával jeleníthető meg. Gyakran esünk abba a hibába – jogi környezet területén kötelező jelleggel –, hogy szükségesnek, már-már kötelezőnek érezzük, hogy valamennyi életünket befolyásoló dolgot, környezetünk tényezőit fogalmi rendszerbe vagy keretek közé szorítsuk. A közbiztonság meghatározás is ilyen, tekintettel arra, hogy a magyar tudomány kiemelkedő alakjai mind definiálták saját szubjektív szempontjaik alapján. A nyugati társadalmak a duális keretrendszerben működnek, miközben keleten a tapasztalás az iránymutató. Ennek a kitérőnek ismeretében a közbiztonságnak a szerzők számára elfogadható szubjektív megfogalmazás – a teljesség igénye nélkül – „*A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és a közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat*” (Finszter, 2009) lenne. Megítélésünk szerint ez annyiban szorul kiegészítésre, hogy ebben a fogalmi tárban a társadalmi hasznosság szemüvegén keresztül került rögzítésre, miközben az egyénhez kapcsolódó szempont – mint a közbiztonság létének élvezője, arra hatást gyakorló – háttérbe szorult.

A térfigyelő kamerarendszer kialakulásának története – nemzetközi háttér

A biztonsági kamerák megfigyelésre szolgáló fényképezőgépek történetének kezdetéről nincsenek pontos feljegyzések, de 1913-ban a londoni Holloway börtönben (URL3) mint „modern fényképészeti felügyeletet” használták a börtönőrök, hogy a szüfrazettekről készült felvételeket később használni tudják. Az első elektronikus letapogatású kamerát alkalmazó videómegfigyelő rendszer (Closed-Circuit Television, azaz zárt láncú televíziós rendszer, klasszikus nevén CCTV) Peenemündében, Németországban 1942-ben katonai céllal használták (Som, 2017). A két kamera 2,5 kilométer távolságra helyezkedett el a betonbunkertől, ahová vezetéken továbbították a kamerák jeleit (Abranson, 2007). Az egyik kamera teleobjektívvel, a másik széles látószögű objektívvel volt ellátva. A rendszer szállítója a Siemens AG és Walter Bruch mérnök volt, akinek a nevéhez fűződik az 1936-os olimpián használt egyik kameratípus

fejlesztése, és az 1960-as években létrehozott színes TV és CCTV alapját jelentő PAL szabványrendszer (Som, 2017). Bruch felelős a telepítésért és üzemeltetésért [ő maga a Berliini Technikai Egyetemen tanult és ott ismerkedett meg Mihály Dénes (URL4) feltalálóval, akit a televízió egyik feltalálójaként is számontartanak]. Legjelentősebb találmánya 1922-ben került szabadalmaztatásra *Projectphon* néven, mely hangkép területén kapott elismerést és számos találmányt alkalmazott a televíziózás területén.

1949-ben az Egyesült Államokban kereskedelmi forgalomba került az első CCTV, 525 soros felbontással. A Vericon rendszer elérhetővé vált kereskedelmi felhasználók számára is. Az összeköttetésről a mai napig használt koaxiális kábel gondoskodott. Ezt a kameratípust is elsősorban katonai célú felhasználásra szántak, siklóbombákba építették. Rendőrségi, utcai felhasználását 1956-ban Németországban, Hamburgban (1959-ben Hannoverben) kezdték meg, de a ma ismert térfigyelő rendszerként 1960-ban Frankfurtban kezdték használni közlekedési szabálysértések és a forgalom megfigyelésére (Tóth, 2022). Bár a németek voltak az elsők, de a közterület tartós megfigyelésével az Egyesült Királyságban kezdtek el kísérletezni 1960-ban. Az első amerikai telepítés 1966-ban a Jersey-i Hoboken városában működött. 1968-ban az Egyesült Államokban, Oleanben (New York állam) a bűncselekmények csökkentésének céljával telepítettek kamerákat a főút mentén, az áruházi betörések miatt tett panaszok nyomán. A panaszokat meghallva Michael Arnold, a Allband televíziós társaság tulajdonosa – a cégtulajdonosok öröme – 1,4 millió dollárért, két év alatt telepített nyolc kamerát, melyek képeit továbbították az oleani rendőrkapitányságra. Itt már jobbra-balra pásztázó kamerák jelentek meg. Amerikában 160 rendőrségi vezető tanulmányozta a rendszert. 1969-ben a New York-i városháza környékén, 1973-ban a Times Square-en magánfinanszírozásból telepítettek 3 fix és 1 mozgatható kamerás megfigyelő rendszert. A képeket egy, a közelben lévő furgonban figyelték. A működése alatti huszonkét hónap alatt alig tíz letartóztatást követően bukásként könyvelték el, és leszerelték a rendszert. 1971-ben a New York állambeli Mount Vernonban is telepítettek ilyen rendszert, és bár a megfigyelt területeken a betörések száma huszonöttről kilencre, a bűncselekmények vagy szabálysértések kilencvenkilencről negyvenkilencre csökkentek egy év alatt, a hároméves működés alatt letartóztatás nem történt, ezért 1974-ben fel is számolták (Burows, 1997; Feretti, 1973; Tóth, 2022). A növekvő bűnözés visszaszorítására 1982-ben a floridai Miami Beach városában telepítettek jelentős számban, összesen 20 kamerát, melyek 112 kameradobozban kerültek elhelyezésre váltogatva. A korábbiakban tapasztalt eredménytelenség miatt 1984-ben leszerelésre került ez a rendszer is. A kudarcok ellenére a térfigyelő kamerák elterjedése fellendült (Tóth, 2022).

A térfigyelő rendszerek fejlődéséhez szükség volt több összetevőre, melyek közül az egyik mérföldkő a VHS szalagok feltalálása volt, melyet 1976-ban mutattak be. 1958-tól már volt szalagos rögzítés, U-Matic, egycollós szalagon, de ennek magas ára nem tette lehetővé, hogy elterjedjen a biztonságtechnikában. A VHS technika tette lehetővé a szalagos rögzítés széles körű elterjedését, mely leginkább a nyolcvanas években vált közismertté. Ez a találmány lehetővé tette a rögzítést, és nem tette szükségessé a kamerák folyamatos figyelését (Szabó Sóki, 2012). 1970-től kezdtek elterjedni a színes térfigyelő rendszerek, melyek lehetővé tették az arcfelismerést, tekintettel arra, hogy a korábbi fekete-fehér kamerák arcfelismerésre kevésbé voltak alkalmasak. A hetvenes, nyolcvanas években a lopásoknak köszönhetően megnőtt a kamerarendszerek népszerűsége. A Bell mérnökei, Wilard Boyle és George Smith, 1969-ben megalkották az első CCD¹ szenzort, melyet alapvetően nem képalkotásra szánták. Egy 1970 áprilisában megjelent cikkben vetődött fel először, hogy alkalmas lehet akár képalkotásra is. A képalkotásra alkalmas CCD 1970-ben került szabadalmaztatásra (URL5). Az eszköz lehetőséget biztosított gyenge fényviszonyoknál vagy éjszaka is viszonylag jó felvételek készítésére (URL6). A digitális képek és képfeldolgozás óta ismerjük és használjuk a pixel kifejezést. A pixel az angol picture element szóból származtatható, jelentése pedig képelem vagy képpont. A pixel egy digitális raszterkép alapvető egységét, a képpontot jelöli. A pixelizáció ennek megfelelően egy kép digitális képpontokra bontásának folyamatát jelöli (Harwood, 2008). A pixelek először 1954-ben jelentek meg a New Jersey-i Princeton Institute for Advanced Study-ban. Akkoriban a pixel szó egyszerűen a gép vákuumos memóriaregisztereinek izzó szárait írta le. A kifejezést később a képfeldolgozásban használták a képernyő vagy a kép raszteres elemeinek, a képelemeknek, a Brunelleschi hálójába fogott fénynégyzetek leszármazottainak leírására (Harwood & Fuller, 2008). Minden egyes pixel a vörös, zöld és kék vizuális adatok három külön csatornájából áll, melyet a monitoron egymást átfedve látunk. Az első digitális kamerák 0,4 Megapixel-esek voltak (Szabó Sóki, 2012).

A videokamerákban alkalmazott CCD és CMOS képérzékelők feladata a vizuális kép átalakítása elektromos jelekké, amelyek alkalmasak megfelelő csatornán történő továbbításra, rögzítésre és esetleg képpé történő visszaalakításra. A fényinformáció elektromos jellé történő átalakítását a képérzékelő végzi. Ez a félvezető elem CCD (Charge Coupled Device, töltéscsatolt elem) vagy

1 Charge-Coupled Device = töltéscsatolt elem. A videokamerákban alkalmazott CCD és CMOS képérzékelők feladata, hogy a külvilág felől a kamera objektívján keresztül érkező fényt digitális jelekké alakítsák.

CMOS (Complementary Metal-Oxide Semiconductor), azaz komplementer fém-oxid (Tóth & Tóth, 2014).

Majd 1990-ben a multiplex, vagyis többkamerás rendszerek felhasználásával lehetővé vált mind az osztott képes megjelenítés, mind a képanyag rögzítése vagy visszajátzása. A képrögzítő felé gyors egymásutánban léptetett, úgynevezett szekventált képet továbbítanak, mely segítségével több kamerás megfigyelés vált könnyen elérhetővé.

A kamerák közterületi elterjedése széles körben a kilencvenes évek elejére tehető. 1996-ban megjelent az első IP kamera. Az 1990-es évek közepétől új korszak nyílt a CCTV rendszerek történetében. A rögzítésnél a korábbi (VCR) (URL7) rendszert felváltotta a digitális. A Digital Video Recorder (DVR), azaz a digitális videó rögzítő a kamerából érkező analóg videójeleket digitális módon dolgozza fel, tömöríti, majd merevlemezre rögzíti. Manapság (2022-ben) Nagy-Britanniát emlegetik, mint a leginkább kamerával lefedett országot. 21 millió kamera jelenléte alapján úgy számolták, hogy egy átlagos londoni polgárról napi 300 felvétel készül, mely azt is mutatja, hogy a szigetország településeinek 90%-a kamerával lefedett terület (URL8).

Budapesten 1997-ben az V. kerületben került felszerelésre az első térfigyelő-kamera-rendszer (Kiss, 2011), mely öt darabból állt.

Az Európai Parlament jelentése alapján 2002 áprilisában Budapesten 14 önálló kamerarendszer működött, melyből az egyik Zuglóban. Ugyancsak e kiadvány tartalma alapján Németországban 15, Norvégiában egy, míg Ausztriában egy sem üzemelt (URL9). 2014-ben az összes kamera számot tekintve az Egyesült Államok már az első volt, 1000 főre vetítve 125, míg Angliában – amely országot példaként emlegetik a mai napig – 91 db kamerát számlál 1000 főre vetítve, míg harmadik Kína 27 kamera/1000 fő-vel (URL9). 2018-ra Kínában 4,1, míg az Egyesült Államokban 4,6 főre jut egy kamera. Ez az arány Budapesten 2022-ben összesen 3282 kamera és 1 764 000 fő² mellett 538 főt jelentett egy kamera.

A kamerák képeinek megfigyelése terén is eltérő gyakorlatokkal találkozunk. New Yorkban a 17. körzet (URL10) térfigyelő kameráit – a hazai gyakorlattól eltérően – nem figyelik folyamatosan. Érdekesség, hogy a Central Park 843 hektáros (URL11) belső területein nincs egyetlen kamera sem, mert a New York-iakat senki ne figyelje pihenés közben, ezzel jelentős kihívás elé állítva a park rendőrkapitányságát. Ugyanakkor Jeruzsálem sikátorokkal teli óvárosában, az izraeli–arab konfliktus egyik gyújtópontjaként számontartott területen, egy négyzetkilométeren felszereltek 400 db, videóelemző technológiával rendelkező kamerát, melyek öt méterenként való elhelyezésével valamennyi

2 URL20.

utcaszakaszra rálátanak. A megfigyelő központban tizenkét jól kiképzett rendőr felügyeli a kameraképeket a nap 24 órájában ([URL12](#)).

1. számú ábra

Jeruzsálem óvárosának térképe, Izrael



Forrás. Steiner Attila.

Kínában ennél összetettebb rendszert működtetnek, mely valamennyi adott területi kamerát egy felületen képes megjeleníteni, így a tömegközlekedési járművek, járőrök testkameráit és a hagyományos térfigyelőkamerákat is látják, természetesen nem egy körzetre vagy városra korlátozódva, hanem egységesen mindenhol.

2. számú ábra

Kínai térfigyelő központ



Forrás. Opauszki András r. ezredes.

A térfigyelő kamerák száma számottevően emelkedett az elmúlt néhány évben. A világ városainak kamerafejlesztéseit összesítő oldal adatai szerint fej-fej mellett versenyeznek – az összehasonlítás vetítési alapja szerint ([URL13](#)) – a világ feltörekvő, pénzügyi nyelven B-RICH ([URL14](#)) társulás tagjai (India, Kína, Oroszország, Brazília, Dél-Afrika), messze megelőzve a fejlett nyugati világ vezető nagyhatalmait. A Comparitech ([URL15](#)) 150 városra kiterjedő felmérése alapján Delhi 2.328,10 kamera/km² [URL15](#) sűrűséggel megelőzi a hatodik Londont (989,44 kamera/km²). A kimutatás alapján Kína oly mértékben dominál a térfigyelő kamerák számát illetően, hogy a városait külön táblázatba kezelték – bár itt inkább becslésről lehet említést tenni –, mely esetben Peking 21 milliós lakosságára közel 8 millió kamera jut. A felmérést vizsgálva több érdekességet is felfedezhetünk, mely elgondolkodtató. Ilyen a világ egyik legszegényebb országaként ismert Banglades fővárosa Dhaka, ahol 16 000 kamera jut 22 478 116 főre (0,71 kamera/1000 fő), ami 222,4 kamera/km². Korábban a budapesti hasonló adat alapján 1,9 kamera/1000 fő, ami 6,18 db kamera/km²-t jelent.³

3 Saját kutatás 2023. 06. 01.

Budapest térfigyelésre irányuló gyakorlata

A nemzetközi, nagyvárosi kamerák telepítésének fejlődésekhez képest a magyar főváros – a deklaráltan térfigyelő kameraként működő kamerák száma tekintetében – elmarad a világ vezető városaiban működő számtól, de ha alaposan megvizsgáljuk a térfigyelő kamerarendszer működését, már árnyaltabb a kép. Ez alól talán a rendszerek műszaki fejlettsége (korszerűsége) lehet kivétel; nem ritka a 10–14 éves kamerák üzemelése. A rendszerek műszaki frissítését ismerve, inkább egy sávban lehet értékelni a budapesti kamerák fejlettségét, de tekintettel arra, hogy egy-egy kamerarendszer adatairól nem rendelkezünk teljes körű ismerettel, ez inkább csak vélelmezhető, bár a rendkívül dinamikusan fejlődő városokhoz képest a kamerák számának elszaporodása miatt a hazai átlagos technikai fejlettség is részben elmarad.⁴ Budapesten 2011–2021 között 465-ről 3248 kamerára növekedett a térfigyelők száma. Összehasonlításképpen ez a 2011-es 0,6-ról 1,9 kamera/1000⁵ budapesti főre növekedett, mely 6,18 kamera/km²-t jelent.

A kamerarendszerek üzemeltetését – az önkormányzati finanszírozás miatt – a kerületi önkormányzati rendészetek végzik. A megfigyelés valamennyi kerületben folyamatos és többségében rendészek végzik, illetve rendőrök túlfoglalkoztatás keretében vagy a helyi önkormányzat Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) kötött megállapodás alapján, külön megbízással látják el. Az óradíjra vetítve kedvezőbb önkormányzati rendészek sokkal inkább képesek betölteni a kerületi igényeket, míg a más szempontok szerint működő rendőri jelenlét sem nélkülözhető. Egyik tekintetben sem szabad figyelmen kívül hagyni a térfigyelői szolgálat sajátosságait, mint a monotonitástűrés és a közterületi gyakorlat, kerület ismerete, bűn- és szabálysértést elkövetők mozgásának, jelenlétének árulkodó jeleinek ismerete.

Mára általánossá vált, hogy a BRFK – külön megkeresés alapján is – eléri közvetlenül a térfigyelő kamerák képeit. Különösen kiemelt fővárosi eseményeknél fontos ez, mely esetben párhuzamosan a kerületi térfigyelő központtal, a BRFK-n 2009. 06. 01-én átadott irányítási központ ([URL16](#)) is élő képet lát, kiegészítve a rendezvények környezetébe telepített ideiglenes kamerák képeivel.

Zuglói térfigyelővel kapcsolatos jó gyakorlat

A kerületi térfigyelő rendszer működtetése, a kameraberendezések által közvetített képek figyelése a kerületben történő jogellenes cselekmények elleni sikeres

4 Ide nem értve a 2022-2023-as kamera fejlesztéseket, szerzők saját kutatása alapján.

5 2021-es adat, szerzők kutatásai alapján.

fellépés egyik záloga. A térfigyelő kamerák képeinek figyelése során történt észlelések 2022-ben összesen 516 esetben adtak módot sikeres intézkedésre. Ennek a technikai feltételek biztosítása mellett a legfőbb oka a közterületi rutinnal rendelkező, térfigyelésben is szolgálatot teljesítő rendőrök és rendészek. A központ jelzései nem kizárólag bűncselekmények vagy jogsértések jelzésére korlátozódik, hanem az emberi épséget, vagyónbiztonságot veszélyeztető esetekre is.

A zuglói közrend megteremtésében létrejött és egy székhelyen működő szervezetek adták az alapját a közös felületnek és a közös, egységes megjelenésnek.

Ennek eredményeként 2014. januárban elindult a Zuglói Rendészeti Központ, mely a Zuglói Közbiztonsági Non-Profit Kft.-re (ZKNP) ([URL17](#)), a Zuglói Polgárőr és Önkéntes Tűzoltó Egyesületre (ZPŐ) ([URL18](#)) és a Zuglói Önkormányzati Rendészetre (ZÖR) ([URL19](#)) épül.

A három szervezet szinergiái adták az alapot, hogy a hasonló tevékenységű, de eltérő gazdálkodási formájú társaságok óriási tartalékai kiaknázásra kerüljenek. Ezt a tevékenységet erősíti a rendészeti központba átköltözött Zuglói Térfigyelő Központ, valamint az, hogy ez az épület adott otthont a Budapesti Polgárőr Szövetséggel közös 24 órás ügyeletének is, így teljesen lefedve a rendvédelmi tevékenységeket. Olyan mátrixszerűen felépülő rendszer működik, mely magában hordozza az erőforrások hatékonyabb elosztását. 2014. januártól a központ is és a különböző – a központhoz tartozó – szervezetek egy egységes számon érhetőek el, illetve ügyfélfogadási időn kívül, a nap 24 órájában ügyelet működik, ahol a sürgős bejelentéseket meg lehet tenni, mely alapján a járőrt a helyszínre tudják küldeni. A központhoz elérhető a zuglói KMB, és a KMB 24 ügyeleti szám is.

1. számú táblázat

Zuglói térfigyelőközpont jelzései 2022-ben

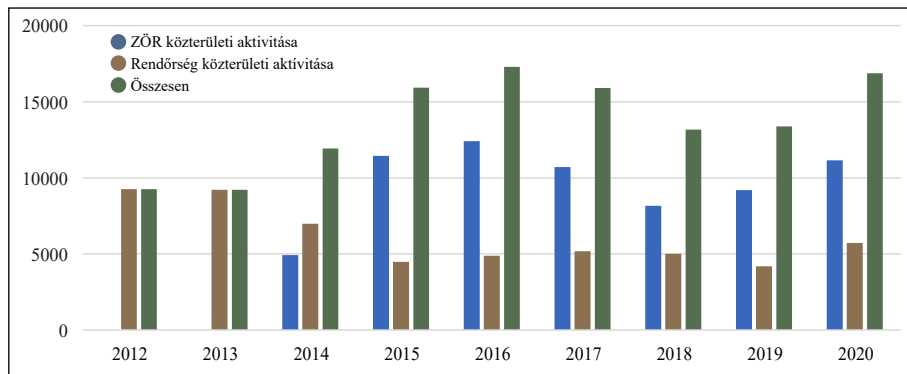
Értesített szervezet	Eset	A Zuglói Önkormányzati Rendészet jelzéseinek megoszlása	Eset
Rendőrség	29	Illegális hulladéklerakás	298
Zuglói Önkormányzati Rendészet	470	Jogellenes közterület-használat	37
ZKNP biztonsági szolgálat	2	Út- vagy parkolóterület lezárása engedély nélkül	3
Katasztrófavédelem	0	Lomtalanítással kapcsolatos közterületi problémák	13
Mentők	3	Ebrendészeti jogsértés	2
Közútkezelő	2	Szeszesital közterületen történő fogyasztása	26
ZVK Városüzemeltetés	2	Egyéb rendezavaró cselekmények	20
Myrai Vallási Közhasznú Egyesület	0	Egyéb köztisztasági szabálysértés vagy hulladékgazdálkodási szabályszegés	9
Kiemelt akciók száma (Nemzeti Nyomozó Iroda, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, NAV stb.)	8	Gépjárművek leállításával, tilalmazott területre való behajtásával kapcsolatos közlekedési szabálysértés, szabályszegés	108

Forrás. A szerzők saját szerkesztése (Zuglói Önkormányzati Rendészet).

A térfigyelő központ gyakorlati működtetése és az onnan kiinduló jelzésadás nem lenne hatékony közterületi aktivitás nélkül.

3. számú ábra

Zuglói Önkormányzat közterületén végzett aktivitásról (2012–2020)

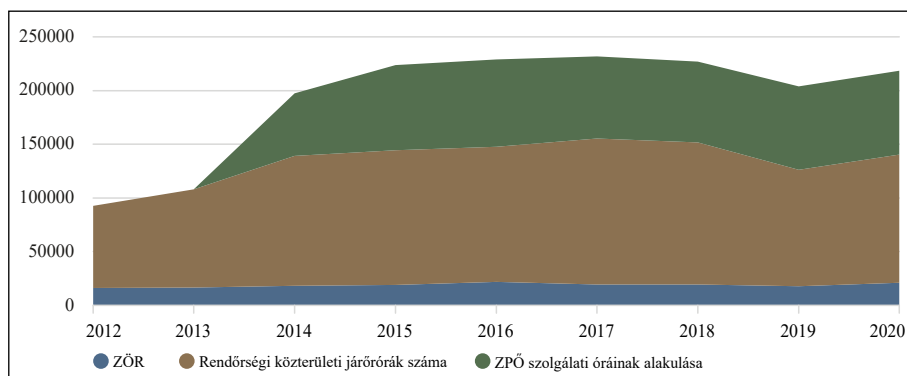


Forrás. Steiner Attila szerkesztése (Budapest Főváros XIV. kerületi Önkormányzata, Zuglói Polgárőr és Önkéntes Tűzoltó Egyesület, Zuglói Önkormányzati Rendészet).

A diagrammok adattartalmából kiolvasható, hogy a 2014-ben megalakult ZÖR közterületi aktivitás terén átvette a vezető szerepet a feladatokkal, mely a létrejövetelének természetes következménye.

4. számú ábra

Budapest Főváros XIV. kerület, Zugló közigazgatási területén eltöltött közterületi járőrórák



Forrás. Steiner Attila szerkesztése (Budapest Főváros XIV. kerületi Önkormányzata, Zuglói Polgárőr és Önkéntes Tűzoltó Egyesület, Zuglói Önkormányzati Rendészet).

Nem lehet figyelmen kívül hagyni az önkormányzat mint közvetett bűnmegelőzési szereplő finanszírozásának növekedését, mely a ZKNP-n révén transzformálódott térfigyelő kamerákon, távfelügyeleten, kamerarendszereken, házi segítségnyújtáson, térfigyelő központon keresztül, közvetlenül pedig a ZÖR, a ZPÖ és a ZRK-nak adott működési támogatás átválál a bűnmegelőzési mátrix részévé. Ok-okozati összefüggésnek kell lennie a megnövekedett közterületi jelenlét, a jelentősen megemelkedett térfigyelő kamerák száma (2011-től 2021-ig 87-ről 232 növekedett) és a közterületi bűncselekmények alakulása között. A szakszerűbb, helyi érdekeket jelentősebben figyelembe vevő Önkormányzati Rendészet közterületi járőrszolgálat és a ZPÖ Tevékenység Irányítási Központ (TIK) általi vezénylését is magába foglaló járőrtevékenysége mellett valamennyi tényező hatása összecseng, tekintettel arra, hogy a közterületi jelenlét elektronikusan vagy személyesen is megemelkedett, miközben a fővárosi összesített közterületi bűncselekményekhez képest nagyobb mértékben javultak a statisztikai adatok.

Összegzés, tapasztalatok

Összességében a közterületi aktivitás növekedése, a járőrórák száma, a növekedő technikai fejlesztés, az ezeket finanszírozó önkormányzat sem meríti ki a helyi bűnmegelőzés teljes vertikumát, bár kétségtelen gerincét alkotják. Térfigyelő kamerák igénybeviteléről nem rendelkezik a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia, mely ismeretében szakmai vonatkozását tekintve nem értékeli tényezőként annak hatását. Ennek ellenére a polgárok a rendőri jelenlét után a térfigyelő kamerarendszert tartják visszatartó erőnek, így is növelve az általános, szubjektív biztonságérzetet. A térfigyelő rendszerek kiegészítik a helyi, lokálisan az együttműködésbe bevont rendészeti szerveket, melynek kiváló példáját láthatjuk Zugló térfigyelő rendszerének kihasználásával kapcsolatban. A térbeli, mátrixszerűen felépülő rendszer valamennyi összetevőjének szerepe van a megelőzés terén, csupán annak mértéke lehet kérdéses. Az eredmények eléréséhez elengedhetetlenül szükséges a részt vevő szervek közös gondolkodása és egymás támogatása, akár személyi átfedések útján is.

Felhasznált irodalom

- Abranson, A. (2007). *The history of television, 1942 to 2000*. McFarland. https://www.google.hu/books/edition/The_History_of_Television_1942_to_2000/TOMOmmrvwCcC?hl=hu&gbpv=1
- Burows, Q. (1997). Scowl because you're on candid camera: Privacy and video surveillance. *Valparaiso University Law Review*, 31(3), 1103.
- Christián L. (2011). *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Széchenyi István Egyetem, Universitas-Győr Nonprofit Kft. https://real.mtak.hu/117135/1/CL_Arendeszetalapvonalai.pdf
- Christián L. (2013). Finn és magyar rendészeti modellkísérletek. In B. Gerencsér (Szerk.), *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében: Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban* (pp. 89–109). Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; Pázmány Press. <https://real.mtak.hu/117133/>
- Finszter, G. (2009). Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*, 1(3), 33–53. <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Finszter.pdf>
- Finszter G. (2014). *Rendészetelmélet*. Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- Gazdag F., & Remek É. (2018). *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Gergely A. (2008). A bűnüldözés alakulása a rendszerváltás óta. *Hadtudomány*, 10(1). https://www.mhht.eu/hadtudomany/2000/1_9.html
- Harwood, G. (2008). Pixel. In M. Fuller (Ed.), *Software studies: A lexicon* (p. 213). MIT Press. https://monoskop.org/images/a/a1/Fuller_Matthew_ed_Software_Studies_A_Lexicon.pdf
- Harwood, G., & Fuller, M. (2008). *Software studies: A lexicon*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262062749.001.0001>
- Kiss A. (2011). A közterületi térfigyelő rendszerek szabályozásának kihívásai a magyar jogalkotásban és a jogalkalmazásban. *Infojog*, 4, 136–143. <https://infojog.hu/kiss-attila-a-kozterületi-terfigyelo-rendszerek-szabalyozasanak-kihivasai-a-magyar-jogalkotasban-es-a-jogalkalmazasban-20114-45-136-143-o/>
- Lippai Zs., & Kardos P. (2022a). 1991–2021 Polgárőr Almanach: Könyvismertetés. *Magyar Rendészet*, 21(4), 265–268. <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.17>
- Lippai Zs., & Kardos P. (2022b). Bűnmegelőzés és hazafiság: Interjú Túrós András ny. r. altábornaggyal, az Országos Polgárőr Szövetség elnökével. *Magyar Rendészet*, 21(4), 29–35. <https://doi.org/10.32577/mr.2021.4.1>
- Medve J. (2014). A rendészeti bűnmegelőzés hatékony eszközei. *Magyar Rendészet*, 14(5), pp. 65–81. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3884/3143>
- Prestel, B. (1997). Police et management moderne. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 50(2), pp. 139–144.
- Som Z. (2017). CCTV-rendszerek interoperabilitás és információbiztonsági megközelítése. *Magyar Rendészet*, 17(2), 159–171. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/1969/1254>
- Szabó Sóki L. (2012). *Elektronikus médiatartalmak: Videó és hang*. Eötvös Loránd Tudományegyetem. <https://tk.elte.hu/dstore/document/857/book.pdf>

- Tóth A., & Tóth L. (2014). *Biztonságtechnika*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar. https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Toth-Toth_bizt-techn.pdf
- Tóth L. (2022). *Videómegfigyelő rendszerek hatékonyságnövelő lehetőségei a közterületi megfigyelés területén* (Doktori értekezés). Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori Iskola. <https://bdi.uni-obuda.hu/wp-content/uploads/2023/06/Doktori-PhD-ertekezestervezet-Toth-Levente.pdf>
- Wolfers, A. (1952). „National security” as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), pp. 481–502. <https://doi.org/10.2307/2145138>
- Zsigovits L. (2018). A közbiztonságot, a közrendet és az államhatár rendjét alapvetően veszélyeztető kihívások a kibertér és virtuális tér dimenziójában. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 20, pp. 103–111. <http://www.pecshor.hu/periodika/XX/zsigovits.pdf>

A cikkben szereplő online hivatkozások

-
- URL1: *Maslow's Hierarchy of Needs – The Sixth Level*, The British Psychological Society. www.bps.org.uk/psychologist/maslows-hierarchy-needs-sixth-level
- URL2: *Az áldozatsegítő szolgálatról szóló információk a Kormányhivatal honlapján*. www.kormanyhivatal.hu/hu/aldozatsegito-szolgalat-at
- URL3: *HMP Holloway, Észak-Londonban működött börtön 1852 és 2016 között, a női történelem és választójog témakörében*. <https://historicengland.org.uk/research/inclusive-heritage/womens-history/suffrage/hmp-holloway/>
- URL4: *Mihály Dénes feltaláló életrajza az Arcanum adatbázisban*. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/m-76AF9/mihaly-denes-76DF1/>
- URL5: *Charge transfer imaging devices*. <https://patents.google.com/patent/US4085456>
- URL6: *40 éves a CCD*. https://epa.oszk.hu/03000/03054/00373/pdf/EPA03054_meteor_2009_11_24-27.pdf
- URL7: *A VCR-ek (Video Cassette Recorder) története és működése a Britannica enciklopédiában*. <https://www.britannica.com/technology/videocassette-recorder>
- URL8: *Milyen gyakran rögzítenek kamerák naponta? – Reolink elemzés*. <https://reolink.com/blog/how-many-times-you-caught-on-camera-per-day/>
- URL9: *A review of the increased use of CCTV and video-surveillance for crime prevention purposes in Europe, Directorate General Internal Policies of the Union, April 2009, PE 419.588, 7-8*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2009/apr/ep-study-norris-cctv-video-surveillance.pdf>
- URL10: *17th Precinct, New York City Police Department hivatalos oldala*. <https://www.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/precincts/17th-precinct.page>
- URL11: *Central Park Police Precinct – A Central Park teljes területét lefedő rendőrőrs New Yorkban*. <https://www.centralparknyc.org/locations/central-park-police-precinct>
- URL12: *Flash Report: „Big Brother” in Jerusalem’s Old City – Israel’s Militarized Visual Surveillance System in Occupied East Jerusalem, 2018. November 9*. <https://www.whoprofits.org/writable/uploads/old/uploads/2018/11/surveil-final.pdf>

- URL13: *Térfigyelő kamerák statisztikai világszerte, frissítve 2022.07.11.* <https://www.comparitech.com/vpn-privacy/the-worlds-most-surveilled-cities/>
- URL14: *A BRICS 2022 hivatalos oldala, az öt feltörekvő gazdaság társulásának információival.* <http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/>
- URL15: *Comparitech felmérése alapján térfigyelő kamerák statisztikai km²-re átszámítva.* <https://www.comparitech.com/vpn-privacy/the-worlds-most-surveilled-cities/>
- URL16: *BRFK Irányítási Központ a Teve utcában – HVG cikk.* https://hvg.hu/itthon/20090625_brkf_rendorseg_bevetesiranyitas_teve_utca
- URL17: *Zuglói Közbiztonsági non-profit szervezet hivatalos oldala.* <https://www.zknp.hu>
- URL18: *Zuglói Polgárőrség hivatalos honlapja.* <https://zugloipolgarorseg.hu>
- URL19: *Zuglói Rendészet hivatalos honlapja.* <https://www.zugloirendeszett.hu>
- URL20: *Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálási adatok.* https://www.ksh.hu/statdat_files/nep/hu/nep0052.html

Alkalmazott jogszabályok

- 1/2006. (I.6.) IM rendelet az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól
- 1291/2023. (VII. 19.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2024–2034) és a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia 2024–2025. évekre vonatkozó intézkedési tervéről
2004. évi CXL törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Berek L., & Steiner A. (2025). A térfigyelő kamerarendszer helye, szerepe a bűnmegelőzésben. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1049–1066. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1049-1066>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Az adatokat kérésre rendelkezésre bocsátják.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Steiner Attila, aki a steinerattila70@gmail.com e-mail címen érhető el.



Az információbiztonság-tudatosság fejlesztése

The Improvement of information security awareness

Sztranzki Péter

beosztott munkatárs
Információs Hivatal
pstranzki@ih.gov.hu

Nyári Norbert

főosztályvezető-helyettes, doktorandusz
Információs Hivatal
Óbudai Egyetem,
Biztonságtudományi Doktori Iskola
nnyari@ih.gov.hu



Absztrakt

Cél: A publikáció célja, hogy bemutassa az információbiztonság-tudatosság fejlesztésének szükségességét és annak módszereit, valamint az elmúlt évtized legelterjedtebb csalási formáit.

Módszertan: A tanulmány több hazai kutatás és szakcikk feldolgozásával azok szintézisét végzi el.

Megállapítások: Az információbiztonság-tudatosság fejlesztése minden korosztály számára fontos, mivel a lakosság nagy többsége napi szinten kapcsolódik az internethez. Ehhez szükség van a rendszeres oktatásra, valamint az aktuális támadási trendek ismeretére. Fontos, hogy a fejlesztés, oktatás során az online felhasználók elméleti ismeretek mellett a lehető legtöbb, a mindennapi életben is használható gyakorlati ismeretre is szert tegyenek. A figyelemfelkeltéshez szükséges lehet az egyes oktatási módszertani elemek kombinálása is.

Érték: A szerzők szándéka szerint a publikáció segít bemutatni az információ-tudatosság fejlesztésének fontosságát és szükségességét.

Kulcsszavak: információbiztonság-tudatosság, oktatás, csalások, kiberbiztonság

Abstract

Aim: The purpose of the publication is to present the need for the improvement of information security awareness and its methods, as well as the most common forms of fraud in the last decade.

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 09. 02. Átdolgozás: 2024. 12. 16.
Elfogadás: 2025. 01. 10.



Methodology: The study synthesizes several domestic researches and technical articles.

Findings: The development of information security awareness is important for all age groups, as the majority of the population is connected to the Internet on a daily basis. This requires regular education and knowledge of current attack trends. It is important that in the course of education, in addition to theoretical knowledge, online users also acquire as much practical knowledge as possible that can be used in everyday life. In order to attract attention, it may be necessary to combine individual educational methodological elements.

Value: According to the author's intention, the publication helps to demonstrate the importance and necessity of improvement of information awareness.

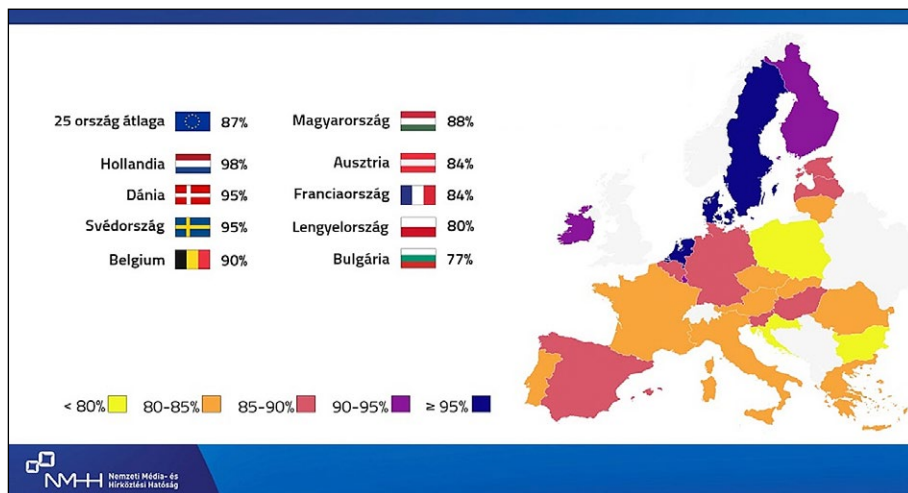
Keywords: information security awareness, education, fraud, cyber security

Bevezetés

Az elmúlt tíz évben a 16–74 év közötti lakosság között az internetet használók száma Magyarországon közel másfélszeresére nőtt, manapság a magyar lakosság közel 90%-a használja a világhálót, míg tíz évvel ezelőtt ez a szám még csak 66% volt.

1. számú ábra

A világhálót napi rendszerességgel használók aránya a 16-74 éves korosztályban az egyes uniós országokban



Forrás: URL1.

Az internet elterjedésével nemcsak az elérhető szolgáltatások köre, a megtalálható információk mennyisége, illetve a felhasználók száma sokszorozódott meg, hanem a nagy számok törvénye alapján a felhasználókra leselkedő veszélyek száma és az okozott kár mértéke is. Megjelentek új veszélyforrások, a visszaéléssel foglalkozó személyek, csoportok száma is megnövekedett. A technológia fejlődésével a visszaélések is sokkal kifinomultabbak lettek: míg akár 1–2 évvel ezelőtt egy szöveges üzenetben (például e-mail, sms) érkező szövegről a magyartalansága miatt gyorsan el lehetett dönteni, hogy nem valós adattartalmú, nagy valószínűséggel csalók által kreált iromány, addig ma a mesterséges intelligencia korában tökéletes magyarsággal leírt üzenetben próbálják a csalók az adatainkat, értékeinket megszerezni. Feltörhetik hackerek az e-mail-fiókjainkat, bankszámla-hozzáférésünket, bármilyen előfizetéshez tartozó online fiókunkat, és ellophatják személyes vagy banki adatainkat, elutalhatják pénzünket. Személyes adatainkkal, feltört fiókjainkon keresztül megszemélyesíthetnek minket, megtevéstve ezáltal másokat. Mivel manapság az internetes jelenlét hozzátartozik a mindennapjainkhoz, ezért ezek a támadási lehetőségek bárkit érinthetnek.

Ahhoz, hogy a fent említett támadásokat minél nehezebben és kisebb arányban tudják sikerre vinni, olyan különféle biztonsági megoldásokat kell bevetnünk, mint például biztonsági eszközök, szoftverek használata, illetve védett, zárt kommunikációs rendszerek kialakítása, az egyes rendszerelemek fizikai felügyelete. Egy 2018. évi információbiztonsági szakmai fórumon elhangzott előadás is kifejti, hogy *„egy rendszer annyira sebezhető, mint ahogy a leggyengébb láncszeme”* (Bubán, 2018), és mint minden rendszerben, itt is általában az ember a leggyengébb láncszem. Ezért minden informatikai rendszert használnak el kell sajátítania egy gondolkodásmódot, biztonsági szabályokat, online viselkedési normákat annak érdekében, hogy a manapság nagyrészt elektronikus formában elérhető értékeit (pénz, adatok, dokumentumok, licencek, pótolhatatlan képek stb.) a lehető legnagyobb biztonságban tudhassa. Ezen felül *„mint minden preventív eszköz, az információbiztonság tudatosság képzés hatékonyabb és olcsóbb, mint az incidenst követő korrektív eszközök, eljárások, folyamatok”* (Bubán, 2018).

A biztonságtudatos gondolkodásmód sokféleképpen elsajátítható, akár egy oktatás vagy képzés során, akár egy kampány keretében, vagy egy nagyobb rendezvény során. A közös mindegyik formában az ismeretanyag, a szemléletmód átadásának szándéka. Mindegyik esetben a cél, hogy bemutatásra kerüljenek az aktuális veszélyforrások, azok legjellemzőbb megjelenési formái, valamint a lehetséges következmények felvázolása mellett a helyes reakció.

Fontos tisztában lennünk azzal is, hogy a legfontosabb értékeink közé tartoznak a személyes adataink, amelyeket kizárólag indokolt esetben, a lehető legnagyobb körültekintéssel szabad kiadni.

Továbbá azt is észben kell tartania az online világban tevékenykedőknek, hogy ha megtörténik a baj és információbiztonsági incidens részesévé válnak, milyen lépéseket szükséges megtenniük, kihez fordulhatnak vagy kell fordulniuk a károk enyhítése, a károk kezelése, vagy a további károk megelőzése érdekében.

Napjaink internetes csalásainak főbb típusai és azok jellemzői

Az internetes csalások sokfélék lehetnek: egy részük a jóhiszeműségünkre alapozva próbálja megszerezni az adatainkat, más esetek pedig a megtévesztésen alapulnak. A közös bennük, hogy az elkövetők minden esetben a valós személyüket elfedve, anonim módon követik el a csalásokat (Herédi, 2022). Sok esetben a csalók pszichikai nyomás alá helyezik az áldozatukat, sürgetik, siettetik, ez által próbálják megakadályozni, hogy végig tudja gondolni, hogy milyen adatokat ad ki. Általánosan elmondható minden csalás típusról, hogy olyan, az áldozat számára nagy előnnyel kecsegtető ajánlatokkal, lehetőségekkel próbálják a csalók rávenni őket az általuk megtervezett viselkedésre, amelyek nehezen visszautasíthatók. Így kihasználják azt az emberi gyengeséget, hogy azt higgye az áldozat, hogy egyszer neki is lehet szerencséje.

A jóhiszeműsége alapozó csalások közül az elmúlt években két jelentősebb számban megjelenő típus fordult elő. Az egyik fajtában, az úgynevezett „unokázós csalások” esetében jellemzően idősebb embereket kerestek meg közeli családtagnak vagy unokának kiadva magukat. Jellemzően pénzt csaltak ki az áldozatoktól a legkülönbözőbb kitalált történetekkel. Egy másik jellemző változat volt, hogy a csalók telefonon megkeresték az áldozatot a számlavezető bankja nevében, majd egy éppen a bankszámláján folyamatban levő gyanús utalásról tájékoztatták, amit most még meg tud akadályozni úgy, hogy egy általuk meghatározott – és természetesen általuk kezelt – folyószámlára utalja a pénzét.

A megtévesztésen alapuló csalások során más személynek, cégnek adták ki magukat a csalók, és ezek nevében próbálták megszerezni jellemzően a banki adatokat. Az elmúlt években több bank (például az OTP) nevében kerültek adathalász e-mail üzenetek elektronikus postafiókokba, amelyek tartalmaztak egy olyan linket, ami a bank honlapjára nagyban hasonlító oldalra irányít. Ezen az oldalon a csalók kérik, hogy különböző okok miatt (például fiók kompromittálódása, bankot ért támadás miatti biztonsági okokból) adja meg az ügyfél azokat a banki adatokat, amellyel a valós honlapon be tudnak jelentkezni a felhasználó fiókjába.

Ugyancsak megtévesztésen alapuló támadástípus, hogy a fentihez hasonló folyamatról különböző csomagszállító cégek (például Magyar Posta, Foxpost, DPD) nevében küldenek elektronikus üzenetet, amelyben jelzik, hogy kifizetetlen csomagja van az ügyfélnek, amit az e-mailben lévő linkre kattintva lehet kifizetni.

Szintén jellemző csalási forma volt korábban az áldozat részére küldött hamis értesítő üzenet, ami egy nyereményjátékon elért sikerről szólt, de a nyeremény átvételéhez szükséges még néhány adat megadása, amit az üzenetben lévő linken keresztül lehet megadni.

Korábban jellemző volt és ma is kedveltek az olyan típusú üzenetek, amelyek csatolmányt tartalmaznak, és amint az üzenet címzettje megnyitja ezt a rejtett kódot tartalmazó csatolmányt, egy olyan kártékony program kerül letöltésre a számítógépére vagy a telefonjára, amelyen keresztül a csalók lényegében átvesszik az irányítást a gép és a rajta tárolt adatok fölött.

A mesterséges intelligencia (MI) megjelenésével a fenti támadási típusok sokkal kifinomultabbak lettek. Az MI révén eltűnnek az idegen nyelvről fordított szövegek „magyartalanságai”, illetve a félrevezető honlapok minősége is „emelkedett”, azaz sokkal megtevesztőbbé váltak. Az MI megjelenésével szélesedtek a támadók lehetőségei, mivel az írott szövegen kívül az MI révén a csalók már hangot is tudnak utánozni, létrehozni, így könnyebben el tudják hitetni a nem felkészültekkel, hogy egy ismerőssel, barátal beszélnek. Internetes kereskedelemmel foglalkozó felületeken az MI megjelenésével viszont már nemcsak az eladók kerülhetnek megszemélyesítésre, hanem akár a vevők is. Ebben az esetben vevőként jelentkeznek a csalók, és a terméket egy csomagküldő szolgálattal történő szállítással kérik. Egy, a csomagküldő szolgálat honlapjához hasonló honlapon különböző adatok megadását kérik, amikkel az eladó bankszámlájához hozzáférnek.

A legfrissebb hírek szerint a csalók már szállásadó oldalak nevével is visszaélnek ([URL2](#)). A különféle MI eszközök segítségével nyelvtanilag kifogástalan e-mailek generálásával és küldésével könnyűszerrel el tudják hitetni a potenciális áldozatokkal a megkeresés eredetiségét, valódiságát és hitelességét.

A fent részletezett csalásformák mellett a legelterjedtebbek közé tartoznak napjainkban a hamis befektetési ajánlatok, hamis webáruházi ajánlatok, online térben hirdető eladók árverése, közösségi médián keresztüli adatlopás, hamis szolgáltatói ügyintézés a közösségi médiában (Angler phishing), hamis tranzakciók jóváhagyása, hamis wifi-hálózat létrehozása (Evil twin phishing), vagy meghamisított banki oldalak ([URL3](#)).

A figyelemfelhívás fontossága és megjelenési formái

A biztonságtudatos gondolkodás kialakítása nem csak az egyén, de csoport vagy társadalom szinten is megjelenő igény, mivel sok esetben egy kompromittált informatikai eszköz nem az elérendő cél. Ezeket a támadók ugródeszkaként,

általánosan használják a tényleges kilitük elfedéséhez, tehát a támadások elleni védekezéssel nemcsak saját adatainkat, hanem a másokkal fenntartott kapcsolatainkat, illetve a kapcsolatok adatainak biztonságát is növeljük. Ebből adódóan fontos, hogy a különböző módon közvetített ismeretek, figyelmeztetések, tanácsok elérjenek a célközönséghez, és hasznosuljanak, azaz a felhasználók tudatosabban használják az internetet, és egyre kisebb arányban legyenek a csalók áldozatai. A másik fontos oka a biztonság tudatos gondolkodás kialakításának, hogy az internetes bűnözés 2025-re globális szinten elérje a 30 milliárd dollárt, ami közel a duplája a 2021-es 17,5 milliárd dollárnak (URL4). Ez az összeg egy alacsonyabb befektetéssel, mint a megelőzés, tudatosságra való felhívás vagy a védelem, csökkenthető.

Egy 2023-ban készült tanulmány keretében egy 220 fős mintán vizsgálták a piaci szegmensben dolgozók információbiztonsági tudatossági szintjét korosztályokra lebontva (Habók, 2024). Bár a kutató nem kifejezetten információbiztonsági szakember, a kutatásban az általa használt módszert több információbiztonsági szaklap is relevánsként értékelte (Habók, 2024).

A kutatásban részt vevők életkoruk összetétele szerint vizsgálva nem követik a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett munkaerőpiaci viszonyokat, 90%-a az X (43–58 év), illetve Y (27–42 év) generációból került ki; ez az életkorbeli súlyozás a demográfiai eredményeket befolyásolta a kutatás értékelésekor.

Ebből a kutatásból kiderült, hogy „*az életkor és az információbiztonsági tudatosság közt gyenge negatív korreláció mutatható ki, tehát valamelyest az idősebbek kevésbé teljesítettek jól a kognitív területen*” (a mérőszám 0-hoz közeli negatív értéket mutat, ami enyhe csökkenés).

Minél többször és minél különbözőbb környezetben hallhatók az esetleges veszélyekről szóló figyelmeztetések, illetve a helyes viselkedésformák, annál jobban tudatosul az emberekben, mit kell tenni, ha mégis csalók próbálkoznak adataik, értékeik megszerzésével. Ebből következik, hogy ha különböző információs csatornákat együttesen használva közvetítjük az információbiztonság fontosságát, akkor jobban rögzülnek az átadott információk és jobban beépülnek a gondolkodásmódba.

A fent idézett kutatás során a résztvevők 2/3-a arra a kérdésre, hogy „*Milyen forrásból tájékozódnak információbiztonsági hírekről*”, a „*Podcastot hallgatok a témában*”, „*Konferencia/meetup előadásokat hallgatok*”, „*Cikkeket/Blogbejegyzéseket olvasok*”, illetve „*Egyéb*” válaszlehetőségek közül legalább egyet megjelölt, és csak 1/3-uk jelölte meg a „*Nem foglalkozom a témával*” válaszlehetőséget. Ez azt mutatja, hogy az emberek nagyobb része nyitott az információbiztonság téma iránt, érdeklik az ezzel a témával kapcsolatos információk.

A kutatás szintén rámutatott arra, hogy a megkérdezettek nagyobb része bár érdeklődik a téma iránt, aktívan keveset tesz a szabadidejében azért, hogy az ismereteit ezen a téren bővítse, frissítse.

A fentiekből látszik, hogy igény mutatkozik a téma iránt, de ezt olyan formában kell tálni, ami nem veszi el az emberek szabadidejét. Mivel a tudás megszerzése és fenntartása mindenki érdeke, olyan ismeretátadási, tudatosítási helyszínt és formát kell keresni, amit támogat a munkáltató és munkaidőben történik.

A legkézenfekvőbb lehetőség a munkahelyi/iskolai oktatások, továbbképzések formája, mivel mind a munkahely, mind az egyén számára hasznos az ott elhangzott információk átadása.

A munkáltató egyik fő érdeke az, hogy a munkavállalók tisztában legyenek a munkahelyen használt informatikai rendszerekkel és az ezekkel kapcsolatos eljárásrendekkel, helyes magatartási formákkal. A különféle továbbképzéseken a munkavállaló számára hasznos információkat kell átadni, amelyek a munkahelyi rendszerek használatán túl más esetekben is előnyére válhatnak. A munkahelyi képzéseket célszerű rendszeresen megszervezni, ezáltal is biztosítva az alkalmat a gyakorlati információk átadásán túl a szabályozási környezet lényeges elemeinek áttekintésére is. Ennek keretében fel lehet hívni a figyelmet az előző oktatási alkalom óta eltelt időszakban tapasztalt hiányosságokra, az előfordult információbiztonsági incidensek kivizsgálása során tett megállapításokra és általánosan a típushibákra és azok javítására.

Emellett iskolai rendszerű képzésben hasznos lehet egy új téma bevezetésekor annak biztonsági aspektusainak bemutatása, átbeszélése. Úgy a munkahelyi továbbképzések, mint az iskolai képzés esetében fontos információátadási mód lehet, ha rövid formában bemutatásra kerülne az aktuális veszélyek, veszélyforrások, azok megjelenési formái és a lehetséges védekezési módszerek.

Fontos, hogy az információátadás rendszeres legyen, mivel szinte hétről-hétre új veszélyforrások, támadási formák kerülnek napvilágra, amelyekre adott esetben az eddigiektől eltérően kell reagálni. Ennek a formája lehet személyes oktatás, tematikus weboldal, rendszeres hírlevél. Emellett lehet tematikus szakmai napot, kampányt szervezni, ahol a résztvevők akár játékos formában megismerkedhetnek az aktuális támadói és információvédelmi trendekkel, azok különböző megjelenési formáival és a hatékony védekezési módszerekkel.

Sok esetben az elméletben elsajátított tudás gyakorlatban történő alkalmazása nehézségekbe ütközik. Ehhez nyújthatnak segítséget az elméleti ismeretek gyakorlati alkalmazását oktatási céllal tesztelő feladatok. Ennek kiváló példája lehet egy egyetemi előadáson elhangzott szemléltetés, amikor egy nagyvállalnál az információvédelmi csapat adathalász levelek kiküldését követően megvizsgálta, hogy a címzett kör mekkora hányada lépett tovább a levélben

kért linken keresztül. A linkre való kattintást követően a címzett azonnal visszajelzést kaphat a cselekedete helytelenítéséről, és bemutatásra kerülnek azok a jelek, amiből megállapíthatta volna, hogy az érkezett elektronikus levél hamis. Ezt kiegészítve egy versennyel, amelynek végén a jól szereplők jutalomban részesülnek, felkeltik a munkatársak érdeklődését.

Az információbiztonság-tudatosság oktatását már abban az életkorban el kell kezdeni, amikor az első alkalommal a felhasználó kezébe kerül egy informatikai eszköz. Mivel egy 2020-as kutatás szerint a gyermekek már 9–10 éves korban is több órát töltöttek online (Meggyesfalvi, 2023), ezért az oktatást, a biztonságtudatosságra való nevelést a lehető leghamarabb el kell kezdeni. Már az első alkalomkor el kell mondani, hogy mit szabad, mit nem szabad, bár amíg az eszköz nem csatlakozik az internetre, addig legfeljebb a rendelkezésre állás sérülhet, illetve adatvesztés történhet. Már ekkor tudatosítani kell a gyermekekben, hogy az informatikai eszközök használatának lehetnek veszélyei, és ezért oda kell figyelniük, hogy mit, hogyan csinálnak. Egy hálózatba kapcsolt informatikai eszköz használatbavételekor azonban már sok mindenre fel kell hívni a figyelmet. A manapság használatos szoftverek, applikációk gyakran tartalmaznak vásárlási lehetőséget, mint például reklámentességet, vagy plusz előnyöket, illetve kérhetik különböző adatainkat regisztráció, illetve az eszközünk követése céljából. Erre a gyerek 8–10 éves korától kerülhet sor. Ekkor – kortól és érettségtől függően – először csak azt kell megtanulnia, hogy csak azt csinálhat, amit a szülő megenged, később azt is, hogy mikor milyen adatok adhatók meg, amivel még nem élhetnek vissza esetleges eltulajdonításuk esetén. Nagyobb, 12–14 éves kortól már megtanítható, hogy mely szoftverek tekinthetők biztonságosnak, milyen típusú alkalmazások használatát kell kerülni. Ezzel párhuzamosan már el lehet mondani, hogy az interneten milyen lehetséges támadásokkal találkozhatnak, ezeknek mik a főbb jellemzőik, és mit kell csinálniuk, ha találkoznak velük.

Szintén fontos, hogy amennyiben a gyerekek közvetlen környezetében történik egy, az információbiztonságot befolyásoló esemény, akkor arról a megfelelő körben beszélni kell, el kell magyarázni a történeteket, az elkövetett hibákat, fel kell hívni a figyelmet a figyelmeztető jelekre, és át kell beszélni a helyes viselkedést.

Az iskoláskorú fiatalok számára történő információátadás egy lehetséges formája a gamifikáció, amelynek során az információt játékos formában (akár applikáció, akár fizikai játék) kerül átadásra. Egy 2021-es tanulmány megállapította, hogy a gamifikációs módszer *„képes biztosítani a hatékony tudástranszferet és a megszerzett tudás magabiztos alkalmazását, ezáltal pozitív irányban befolyásolja a felhasználók biztonságtudatosságát”* (Legárd, 2021). Azonban csak kiegészítő oktatási módszerként használva érhető el a kívánt pozitív hatást. Ahhoz,

hogy ezzel a módszerrel eredményre jussunk, megfelelően kell meghatározni az átadni kívánt információk körét, jól kell felépíteni a játékos feladatokat, ezáltal folyamatosan fenntartva a fiatalok érdeklődését.

Hozzá kell tenni azonban, hogy a fiatalok iskolában történő tanítása során is jól meg kell választanunk a tananyagot. Egy 2021-es tanulmány keretében készített kutatás rámutatott arra, hogy a tanulók alig több mint fele egyáltalán nincs, vagy csak részben van tisztában a böngészőprogramok biztonságával (52%), és kevesebb mint fele az elektronikus tanulási környezet biztonságával (48%) és az internetre kapcsolódás biztonságával (47%) (Bottyán, 2021). Tehát elmondható, hogy a kutatásban részt vett tanulók közel 50%-a úgy használja az internet szolgáltatásait, hogy nincs tisztában azzal, hogy biztonságos módon teszi-e, amit tesz, mindent megtett-e annak érdekében, hogy ne legyen egy támadás áldozata.

Az Y-generáció információbiztonsági tudatosságával kapcsolatban készült egy tanulmány (Bak & Kelemen-Erdős, 2022), amely felmérte az Y-generáció tudásszintjét. A tanulmány eredménye azt mutatta, hogy a vizsgált *„alanyok annak ellenére, hogy eltérő mértékben és mélységben rendelkeznek információkkal a különböző kibertámadásokról, azok módjáról, következményeiről, valamint azok kiváltó okairól, könnyelműen bánnak saját és személyes adataik védelmével”, valamint a „biztonságtudatosságuk nem megfelelő szintű”* (Bak & Kelemen-Erdős, 2022).

Az iskolai oktatás, illetve a gamifikációs módszer elsősorban a fiatalokra alkalmazható, külön kell szólni az idősebb, 60 feletti korosztályról, akik „megélték” az internet elterjedését, fejlődését. Ennek a korosztálynak sokszor nagy problémát okoz, hogy általában nem kaptak semmilyen tájékoztatást, képzést nem csak az internet használatával, de az egyes szoftverek, alkalmazások használatával kapcsolatos biztonsági kérdésekről sem. Mivel az elmúlt tíz évben a bevezetésben található 1. számú ábrán bemutatott módon nőtt az internet használata, általában csak arra fordítottak a felhasználók figyelmet, hogy megtanulják az éppen aktuálisan használt szoftverek kezelését. Mindezek mellett ez a korosztály nehezen tudja elképzelni, hogy léteznek olyan veszélyek is, amelyeket közvetlenül nem látnak, illetve hallanak. Többnyire „vakon” megbíznak egy használt szoftver alap biztonsági beállításában, és mivel nem látják a támadókat, nem ismerik a különböző támadási módszereket, ezért nem vagy csak nehezen tudják elképzelni, hogy ők is az internetes csalások célpontjaivá válhatnak. Viszont éppen azért, mivel nem vagy csak nagyon kis mértékben mernek a megszokott felhasználási módtól eltérni, ezért általában feltűnik, ha valami nem a szokásos módon történik, és az ilyen esetekben nem mernek kilépni az addigi felhasználás komfortzónájából.

Ma már egyre több kezdeményezés található az interneten, amelyek célja a tájékoztatás, az edukáció, a felhasználók figyelmének felhívása az online tér biztonságát veszélyeztető kockázataira. A Nemzeti Kibervédelmi Intézet honlapján található Tudásközponton túl állami, részben pénzügyi, részben rendvédelmi szervek összefogásával működik a KiberPajzs, de független pénzügyi szolgáltatók, mint a Mastercard vagy Wise is rendelkezik kiberbiztonsági honlappal. Ezen portálok célja, hogy röviden és közérthetően összefoglalja az internetes csalások legfőbb jellemzőit, és egyben tanácsot ad, hogy hogyan lehet kivédeni ezeket. Ezek az oldalak, információgyűjtemények kitűnően hasznosíthatók oktatások alapjaként, kiegészítéseként, vagy tájékozásképpen.

Összefoglalás

Az internet elterjedésével megnőtt a különböző online csalások száma, illetve a csalások által okozott kár nagysága. Véleményünk szerint a hatékony védekezéshez szükséges, hogy ismerjük a lehetséges támadási formákat, illetve azok legfőbb jellemzőit. A cikkben röviden bemutatásra került, hogy miért fontos az információbiztonság-tudatosság, és felsorolásra kerültek napjaink legelterjedtebb internetes csalási formái, valamint azok jellemző megjelenési, végrehajtási formái.

Mint minden rendszerben, az információbiztonság-tudatosság rendszerében is az ember a leggyengébb láncszem. Több tanulmány eredményeit felhasználva levezetésre került, hogy az egyes korosztályok milyen információbiztonsági tudással rendelkeznek, illetve milyen forrásokat használnak az információbiztonsággal kapcsolatos hírek beszerzésére. Meglátásunk szerint a tudásszintet különböző módszerekkel, figyelemfelhívásokkal lehet fejleszteni, naprakészen tartani; gondolunk itt az elméleti oktatás különböző formái mellett azok gyakorlatba történő átültetésére, és az ismeretátadás sikerességének tesztelésére.

Azonban tény, hogy mindegyik korosztály más, és másképpen lehet megszólítani, de mindenképpen szükséges a saját és a környezetünk védelme érdekében.

Általánosságként elmondható, hogy az információbiztonság-tudatos gondolkodás kialakítása, az információk naprakészen tartása minden online felhasználó számára fontos.

Felhasznált irodalom

- Bak G., & Kelemen-Erdős A. (2022). Információbiztonság-tudatosság az Y generáció szemszögéből, kvalitatív megközelítés alapján. *Had-mérnök*, 17(4), 81–95. <https://doi.org/10.32567/hm.2022.3.6>
- Bottyán L. (2021). Információbiztonsági tudatosság az iskolákban. *PTE BTK NTI Dolgozatok*, 9, 25–39. <https://doi.org/10.15170/PTE.BTK.NTI.DOL.2021-09>
- Bubán M. (2018). Információbiztonság-tudatosság fejlesztése. *EIVOK 2018 – VI. Erdélyi Informatikai Oktatási Konferencia*, 1–6. https://www.hte.hu/documents/10180/4581406/EIVOK_6_BM_Információbiztonsági_tudatosság.pdf
- Habók L. (2024). Az információbiztonsági tudatosság mérése-értékelése Bloom-taxonómiával. *Pannon Digitális Pedagógia*, 5(1), 18–44. <https://doi.org/10.56665/PADIPE.2023.3.2>
- Herédi I. (2022). A kiberbűncselekmények felderítésének nehézségei. *Belügyi Szemle*, 70(1), 47–65. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.1.3>
- Legárd I. (2021). Az információbiztonsági tudatosság fejlesztési lehetősége egy gamifikált applikáció segítségével. *Polgári Szemle*, 17(4), 358–373. <https://doi.org/10.24307/psz.2021.0726>
- Meggyesfalvi B. (2023). Kockázati tényezők a digitális térben. *Belügyi Szemle*, 71(12), 45–63. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.12.3>

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: Internethasználat: az első tíz között Magyarország az Európai Unióban. https://nmhh.hu/cikk/248501/Internethasznalat_az_első_tíz_között_Magyarország_az_Európai_Unióban
- URL2: A szálláshelykereső oldalakon is visszaélnek a kiberbűnözők. <https://kiberpajzs.hu/hirek/a-szallashelykereso-oldalakon-is-visszaelnek-a-kiberbunozok-figyelmeztetes>
- URL3: Csalástípusok. <https://kiberpajzs.hu/csalastipusok>
- URL4: 2023 Cybersecurity Almanac: 100 Facts, Figures, Predictions, And Statistics. <https://cybersecurityventures.com/cybersecurity-almanac-2023/>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Sztránszki P., & Nyári N. (2025). Az információbiztonság-tudatosság fejlesztése. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1067–1078. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1067-1078>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerzők nem kaptak pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Nyári Norbert, aki a nnyari@ih.gov.hu e-mail címen érhető el.



The system of EU situational pictures showing the current state of the Schengen area

Lénárd Zsákai

Permanent Representation of Hungary to the European Union
Justice and Home Affairs
Schengen matters and border management
Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu



Abstract

Aim: The aim of the study is to review the new system of common situational pictures and risk analyses, in line with the ambitions of the EU to strengthen the governance of the Schengen area, and to explore and introduce the different indicators related to these situational pictures.

Methodology: Through document and content analysis, the author examined the theoretical and legal background and regulatory context. The author also identified synergies between the functioning of the JHA forums of the Council of the EU and the content of the situation pictures.

Findings: The Commission's Schengen 2022 report was found to have facilitated the EU Council's dialogue on justice and home affairs policy and the monitoring of the Schengen acquis. The subsequent Schengen Barometer and the Barometer Plus tools, launched in March 2023, will effectively identify vulnerabilities and risks and help coordinate the EU response. In addition, from 2024, the three-tier structure of the Schengen Scoreboard will provide details on the different dimensions of the functioning of the Schengen area, including the state of external and internal borders, as well as internal security.

Value: No comprehensive research has previously been carried out that has dealt with the situational pictures of the Schengen area in a complex way. This study is the first to present the existence and functioning of these situation maps, allowing a detailed analysis of aspects not previously explored.

Keywords: Schengen, Schengen area, border management, risk analysis

The manuscript was submitted in English. Received: 25 October 2024. Revised: 11 November 2024
Accepted: 19 November 2024



Introduction

As of 1 January 2022, France took over the rotating presidency of the Council of the European Union at a very turbulent time (Omnes, 2022) with the global health crisis still unfolding and the Russian-Ukrainian conflict still very much on the rise. In the justice and home affairs formation, the French Presidency has identified priorities to be achieved in order to achieve a more sovereign Europe by strengthening the Schengen area, protecting Europe's borders (...), building a stronger Europe capable of action in the field of security and defence ([URL1](#)). The Presidency's programme has highlighted the need to strengthen the Council's political leadership in the reform of the Schengen area, in line with the French Presidency's vision.

The French Presidency's ideas were successful, as there was already a fundamental need to improve the governance and surveillance of the Schengen area, and the creation of the Schengen Council¹ 'that would meet regularly in order to detect and address potential problems' (De Somer, 2019) seemed a natural step – and was widely supported. In fact, by then the challenges had reached such a level that Schengen could not be ignored, and the French leadership wished to respond.

Later on, the structure of the Schengen Council's agenda was also proposed, setting out the mandatory points of discussion of the formation as follows:

- An examination of the state of play in the Schengen area on the basis of a 'Schengen barometer' which would be set up by the Commission and would provide ministers with a comprehensive picture of the state of play in the Schengen area and the Schengen evaluations;
- Discussion of systemic difficulties faced by Member States, such as difficulties identified in the Schengen evaluations;
- Identifying responses to crises in the Schengen area;
- On the basis of a report from the Commission and a more detailed scoreboard, ministers will carry out an in-depth review of Schengen on an annual basis.

The 'state of Schengen' report

In 2022, in the context of the strengthening of the Schengen governance structure and the Schengen reforms, the Commission adopted a report ([URL2](#)) on

¹ In 2022, EU interior ministers agreed to establish a new 'Schengen Council' that will oversee controls at the external borders of, and migration within, the Schengen Area

the state of play of the Schengen area. The aim of the first of the reports on the state of play in the Schengen area was to identify the key elements of the new governance model for the Schengen area, to take stock of the implementation of the Schengen Strategy ([URL3](#)) as a whole and of its individual elements, and to set out the priorities for the Schengen area for 2022-2023. The document also addresses the Commission's legal obligations to report on the situation of the absence of internal border controls, the results of the Schengen evaluations and the state of implementation of the recommendations.

This report was also an attempt to create a model: it was the first report to present a current state of play on the Schengen area as a first step in the annual Schengen cycle, thus helping to set priorities for the coming year. It stated that the Schengen situation report should serve as a basis for enhanced political dialogue, monitoring and implementation of the Schengen acquis.

The report also identified the need to reform of the Schengen evaluation system as an important and ambitious objective: *“the reformed Schengen evaluation and monitoring mechanism will bring about an even more robust monitoring system speeding up the entire process especially when serious deficiencies are identified, for which a specific fast-track procedure is provided for.”* ([URL2](#)).

The report lists priority actions to be addressed at national and European level for the period 2022-2023, including:

- implementing a new IT architecture and interoperability for border management;
- making full use of the tools for cross-border co-operation;
- ensuring systematic controls at external borders;
- ensuring that Frontex realises the full potential of its mandate;
- lifting all prolonged internal border controls, and;
- adopt the revised Schengen Borders Code.

In the report, the Commission stresses the importance of launching a multi-annual strategic policy cycle to achieve the objectives of integrated border management in Europe. This policy cycle is defined in the EBCG 2.0 Regulation, which contains the following key provisions, namely that *“the effective implementation of European integrated border management by the European Border and Coast Guard should be ensured by means of a multiannual strategic policy cycle. The multiannual cycle should set out an integrated, unified and continuous process for providing strategic guidelines to all the relevant actors at Union level and at national level in the area of border management and return so that those actors are able to implement European integrated border management in a coherent manner. It should also address all relevant interactions of*

the European Border and Coast Guard with the Commission and other Union institutions, bodies, offices and agencies, and co-operation with other relevant partners, including third countries and third parties as appropriate” (URL4).

Other objectives include the implementation of systematic border controls, the practical interoperability of the EU information system, and the future appropriate use of the Schengen evaluation mechanism, which is highly relevant for research.

At the Justice and Home Affairs Council of 9 June 2022, Member States were in general agreement with the content of the Commission’s report and the objectives set out in it (URL5) and strategic work continued at expert level. Member states supported the agenda proposed by the presidency for the first Schengen cycle, generally welcoming also the discussions planned in the relevant working groups in the presence of the relevant EU agencies on the measures identified and their implementation.

The following year, on 16 May 2023, the Commission published its second State of the Schengen area report, which analysed in detail the developments and challenges in the Schengen area. This report also marked the launch of the second annual Schengen Cycle, which included both policy-making and technical monitoring at European and national level. In addition to assessing the results of the previous annual cycle, the second report also set out the timing for the next Schengen cycle (2023-2024). The report placed particular emphasis on lessons learned from the past period and areas for further improvement. In total, five main orientations have been identified, including strengthening Schengen governance for effective implementation, the importance of enlarging the Schengen area, the development of a strong and unified Schengen area, and making full use of the Schengen potential to create a secure area of free movement. In addition, the report specifically highlights measures relating to the external dimension, in particular to address illegal migration and security risks. The Commission document underlined that it will serve as preparatory material for the Schengen Council meeting on 8 June 2023, which will be a meeting of Schengen ministers to ensure strategic coordination of home affairs policies, promote the conditions for a well-functioning area of freedom, security and justice and provide operational guidance (URL2).

As an innovative element, the compendium of best practices identified in the framework of the Schengen evaluation and monitoring mechanism, annexed to the Commission’s second report on the state of Schengen in 2023, has been included in the background documentation to facilitate Schengen governance, as described above. The compendium includes good practices and innovative solutions from Member States on different aspects of the Schengen acquis,

including border control, return, visa policy, law enforcement, data protection and the use of EU IT systems, most notably identified by the evaluation teams during the implementation of the first Schengen multi-annual evaluation programmes for Member States (2015-2019). The collection of best practices provides insights into innovative strategies, tools and measures to support Member State authorities in implementing the Schengen acquis and help them to further develop proven approaches and techniques when presenting new proposals and initiatives.

The collection has provided a good basis for the Council Working Party on Schengen to continue to support and encourage Member States to share their experiences, exchange knowledge and best practices.

The compendium of best practises is not intended to replace or replicate the best practices contained in the various applicable Commission or Council recommendations or manuals, but to add new elements. It is important to note that it is explanatory and not legally binding, and is therefore not normative (nor is the report which constitutes the main text).

Schengen barometer and indicators

As with the annual Schengen reports, the European Commission has been preparing a comprehensive situation assessment document, called the Schengen barometer, before each Schengen Council meeting since March 2022. This overview document aims to provide a comprehensive situational picture of the factors affecting the stability of the Schengen area, using the latest EU agency analytical data and building on this, it seeks to identify recent developments and threats to the Schengen area.

Since the creation of the Schengen Council in 2022, the Schengen Barometer has evolved. In March 2023, the Commission produced an improved set of situation indicators (Schengen Barometer+). Building on past achievements, the renewed documentation contributes to the accurate identification of vulnerabilities, risks and operational gaps that require a timely and coordinated EU response. The priority areas identified will allow the Schengen Council to enhance policy coordination and approve actions in the form of operational co-operation.

While the 2022 Barometer document on the migration situation in the Schengen area, internal security and the situation at the Schengen external borders only contained general statistics and findings, the new Barometer+ provides the Schengen Council with much more detailed and comprehensive information, providing an up-to-date picture. The periodically updated document provides

a complex analysis of the situation in the Schengen area, with a special focus on migration and security implications and major developments along the routes. It also underlines the importance of EU co-operation with third countries to prevent irregular migration and security threats. The paper also addresses the security dimension, including migrant smuggling and drug trafficking. It analyses in detail the evolution of drug trafficking on the basis of annual Schengen evaluations. This will provide decision-makers with an accurate and comprehensive picture of the security situation and challenges in the Schengen area, allowing effective measures to be taken to preserve the integrity of the Schengen area.

From 2022 onwards, the Schengen Barometer+ has become a key tool in the Schengen governance cycle, guiding the coordination of Schengen issues and improving evidence-based policy-making in the Schengen Council. It provides an overview of recent developments and threats to the Schengen area, using the most up-to-date data. However, as with other documents presenting the state of play and updates, it is essential that the structure is constantly and dynamically updated (to keep it up to date) to take account of comments from Member States. In this process, the respective Presidencies of the EU Council play a key role, as they have the opportunity to promote important Member State interests in consultation with the Commission. This will help ensure that the Schengen Barometer+ serves the relations and decision-making processes between the EU and its Member States in the most up-to-date and appropriate way.

Schengen scoreboard

While the Schengen Barometer provides a snapshot of the Schengen area as a whole, the Commission has also created in 2022 a comprehensive document, the Schengen Scoreboard, which will be published annually and will present the situation of each Member State. The individual scoreboards will be based on the level of implementation of the corrective recommendations following the last Schengen evaluation carried out in the Member State concerned, i.e. the extent to which the Member State as a whole has remedied the shortcomings identified in the last Schengen evaluation.

In compiling the first individual Member State scoreboards, the Commission has followed a methodology based on which each Member State is colour-coded to indicate the current rate of implementation of corrections in each Schengen evaluation area.

To establish the colour codes, the Commission has assigned a scoring criterion according to the criteria generated by the Schengen evaluations. If there were

no findings for a particular criterion in the assessment, this was reflected in the scoreboard as the country having implemented the Schengen acquis for that criterion and receiving the maximum score for that criterion. If, on the other hand, the report contains a finding that has led to a recommendation to correct a deficiency and has not yet been implemented or has only been partially implemented, then a deduction is made according to the weight of the recommendation.

The scoring methods for the scoreboard were as follows:

- Satisfying (no open action points for this criterion): 3 points.
- Complies but needs improvement, indicating a non-priority recommendation for which the corresponding action point has not yet been implemented: 2 points.
- Complies, but needs improvement, showing a recommendation that should be treated as a priority and for which the corresponding action point has not yet been implemented: 1 point
- Not satisfactory, indicating a recommendation for which the corresponding action point has not yet been implemented: 0 points.

The scoreboards are published by the Commission once a year, and based on the above methodology, this was the case for all Member States, including Hungary, in 2022 and 2023. However, following the Schengen Council meeting in June 2023, the Commission, in close co-operation with Member States, launched a technical consultation process to develop a transparent, objective and common methodology for the new scoreboards to be published in the future, as following the publication of the 2022 and 2023 scoreboards, there was a growing demand from Member States for stronger political commitment and transparency, i.e. that the Commission should not “arbitrarily” produce the documentation according to a methodology of its own devising.

In this context, several workshops have been organised between November 2023 and January 2024 with the close involvement of Member States. The workshops took place immediately after the general meetings of the Schengen Committee.

The final methodology defined a three-tier structure for the Schengen Scoreboards to be published from 2024. The first is the dimensional level, which covers the overarching elements that ensure the proper functioning of the Schengen area, as well as measures in the Schengen neighbourhood, at the EU’s external borders and within the Schengen area. These are interlinked dimensions. Each of the dimensions covered by the Schengen Scoreboard is divided into a set of indicators, which constitute the second level. Each indicator is accompanied by additional criteria (level 3). The criteria may be accompanied by one or more Schengen recommendations. In total, six broad strategic areas are identified as dimensions:

- national Schengen governance;
- external dimension (e.g. activities in third countries);
- management of external borders;
- return of illegally staying third-country nationals from the Schengen area to their country of origin);
- situation at internal borders;
- internal security.

The distribution of the indicators and criteria assigned to these dimensions is illustrated visually in the area of ‘management of external borders’:

Figure 1
The Schengen Scoreboard architecture criteria for external border management to be applied from 2024.

Dimension	Indicators	Criteria
Management of external borders	Situational awareness and foresight	• Situational awareness • Situational pictures • National Coordination Centre • EUROSUR coordination
	Risk analysis	• CIRAM application • Quality of risk analysis products
	Border surveillance	• Integrated system components • Reaction capability
	Border-control	• Carrying out first and second line checks • Carrying out systematic checks • Internal regulatory framework
	Safeguards	• Mechanism for handling complaints • Remedies

Note. The Author’s own edition.

According to the methodology, each criterion is scored according to the level of implementation of its corresponding findings by the Member State concerned. In order to effectively reflect the situation established following the evaluation activity and to adequately illustrate the improvements indicated in the monitoring phase, scores of 0, 5, 6, 8 and 10 may be assigned to each criterion. The highest outstanding deficiencies receive the lowest score on the scoring scale, as they relate to findings that do not comply with the legally binding provisions of the Schengen acquis.

Recommendations relating to findings in need of improvement are in the middle of the scoring scale. In addition, the level of priority established is taken into account. If no recommendation is issued for a particular criterion or if the deficiency has been fully addressed, it is given the maximum score: for example,

if there is no problem with the application of the CIRAM² model in the area of external border management in a given Member State (risk assessment indicator), this criterion is worth 10 points. If the Member State concerned has taken measures to ensure compliance with the legal requirements but still needs to improve, it is worth 5 points. If there is significant and objective progress but not yet maximum correction, it is worth 8 points.

Finally, to calculate the overall situation in the Member State, all points are averaged as indicators, from which the following rating per dimension is derived based on the percentage:

- 100% – Maximum performance;
- 80-99% – Advanced performance;
- 60-79% – Intermediate performance;
- 50-59% – Minimum expected level of performance;
- 0-49% – Severe deficiencies, performance below expected level.

Conclusions

The integration of these tools—particularly the Schengen Barometer, the Schengen Barometer+, and the Schengen Scoreboard into the Schengen Council’s decision-making processes has been highly impactful. The Barometer Plus has become crucial for providing timely and detailed assessments of vulnerabilities and risks within the Schengen Area, thereby facilitating informed decision-making and effective response strategies.

The Schengen Scoreboard has further enhanced transparency and accountability by offering an updated and detailed view of member states’ compliance with Schengen standards.

These advancements have actively influenced Schengen Council deliberations, ensuring that policy decisions are grounded in comprehensive, up-to-date information. The tools have not only improved the monitoring and evaluation of Schengen policies but also fostered a more coordinated approach to addressing emerging challenges in border management and internal security.

Further research is recommended to evaluate the effectiveness of these tools in achieving their intended outcomes. This research should focus on assessing how the insights provided by the Schengen Barometer, Schengen Barometer +, and Schengen Scoreboard translate into practical improvements in Schengen Area governance and policy implementation.

2 The objective of the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) is to provide a conceptual model to assist Frontex and EU and Schengen countries in the preparation of risk analyses.

In the future, it may also be worthwhile to explore the various issues arising from technology in the field of situational awareness. The implementation of new technologies, such as situational pictures, for the externalization of border control brings up several concerns. These concerns particularly relate to the automation of data collection and sharing, as well as the establishment of causality between the shared information and the resulting consequences (Aviat, 2024). Tracking this can therefore be of vital importance in science.

Additionally, studies should explore potential enhancements to these tools to better address evolving challenges and ensure that they continue to support effective decision-making within the Schengen framework.

References

- Aviat, M. (2024). Externalising Refoulement Through New Technologies: The Case of Frontex's Specific Situational Pictures under the Lens of EU Non-Contractual Liability. *Netherlands International Law Review*, 71(2) 177–198. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00255-7>
- De Somer, M. (2019). Schengen and Internal Border Controls. In De Bruycker, P., De Sommer, M. & De Brouwer, J-L., *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration* (pp. 119–131). European Policy Centre.
- Omnes, O. (2022). La présidence française de l'Union européenne: tour de force en préparation ou chronique d'un échec annoncé? *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 55(2), 178–185.

Online links in the article

- URL1: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging. Programme for the French Presidency of the Council of the European Union*. https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf
- URL2: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen Report 2022*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0301>
- URL3: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: 'A Strategy towards a fully functioning and resilient Schengen Area'*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>
- URL4: *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
- URL5: *Justice and Home Affairs Council, 9-10 June 2022*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/06/09-10/>

Reference of the article according to APA regulation

Zsákai, L. (2025). The system of EU situational pictures showing the current state of the Schengen area. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1079–1089. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1079-1089>

Statements

Conflict of interest

The author has declared no conflict of interest.

Funding

The author received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

Ethics

No dataset is associated with this article.

Open access

This article is an Open Access publication published under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), in the sense that it may be freely used, shared and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication, as well as a link to the CC License, are credited.

Corresponding author

The corresponding author of this article is Lénárd Zsákai, who can be contacted at Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu





Border Corruption: A Unique Form of Law Enforcement Corruption

David Jancsics

PhD, Professor
School of Public Affairs,
San Diego State University
djancsics@sdsu.edu



Abstract

Aim: Border corruption is a distinctive form of corruption conducted by law enforcement officers. It happens at the border, in a specific area between nation-states, making its spatial characteristics particularly interesting. The organizational features related to the law enforcement agencies involved in border corruption, as well as the organizational environment and the social context within which it occurs, also make it different from other forms of corruption. Synthesizing the relevant interdisciplinary literature, this paper aims to offer a general conceptual framework for border corruption. It discusses the unique characteristics of the phenomenon as well as the key factors enabling law enforcement corruption in border security agencies.

Methodology: Critical literature on border corruption was selected and integrated into a coherent framework.

Findings: Border corruption may involve different actors (individuals, firms, and informal groups) on the bribe-giver client side; each indicates a different type of corrupt transaction. Corruption at the border can be based on collusion, voluntary and mutually beneficial participation, or coercion, when one party is forced by the other to participate. The opportunity aspects enabling this corruption can be classified as macro, regional, and organizational level factors. The motivation of law enforcement officers to engage in border corruption can be explained by utilitarian, normative, and relational perspectives.

Value: Although border control agencies are especially prone to corruption, this type of corruption is relatively understudied in the academic literature.

The manuscript was submitted in English. Received: 16 October 2024. Revised: 30 October 2024.
Accepted: 06 November 2024.



Revealing the key features and the phenomenon's main explanatory factors is crucial to fighting against it. This article provides an essential framework for scholars and practitioners to understand border corruption better.

Keywords: corruption, bribery, border control, law enforcement

Introduction

Border corruption is a unique form of corruption. It happens in border areas; thus, its spatial characteristics are particularly noteworthy. It also involves employees in border security agencies. Hence, organizational features related to the agency, its organizational environment, and its social contexts also make it different from other forms of corruption. However, there is also a variation in border corruption cases. We can distinguish between different types based on the characteristics of the actors on the client side (individual, informal group, formal organization) and the corrupt exchange's collusive/coercive nature (Jancsics, 2019a). Synthesizing the relevant interdisciplinary literature on border-related corruption, this article offers a conceptual framework that provides a concise understanding of its main features, typical forms, and the key factors explaining why this unique form of corruption occurs.

Distinctive Characteristics of Border Corruption

Border control agencies are typically responsible for securing the border and collecting revenues. They keep undesirable goods and individuals out of the country and collect tariffs and taxes on allowed goods (Doyle, 2011). At official points of entry or border stations, authorities accommodate customs, immigration, and control-related activities to achieve these goals (Zarnowiecki, 2011). The border areas between ports of entry are typically patrolled by law enforcement officials to prevent illegal border crossing. In some nations, border management tasks are assigned to a specialized agency, for example, the U.S. Customs and Border Protection, while in other countries, these functions are carried out by different authorities such as police, military, tax, or immigration agencies.

Border corruption is a set of illegal practices determined by the existence of a border. Using the general resource transfer approach to corruption (Jancsics, 2019b), it can be defined as an illegal exchange of different resources between

two or more actors - (bribe taker) border officer(s) and (bribe giver) client(s) - who may be individuals, firms, or organized crime groups (Jancsics, 2019a). Border corruption facilitates the illegal physical movement of goods and people from one country to another through the engagement of official government personnel. The most typical example is when a client bribes a border security agent in return for selective enforcement of the law at a port of entry. Yet, there are other valuable resources border agents can “sell” to corrupt clients; for example, they can provide information about the locations of sensors, advise criminals of the operation status of investigations, or enter fraudulent information about the identity of drivers and passengers into records. In some cases, officials actively participate in crime by escorting smugglers, helping load vehicles with drugs, or even smuggling the drugs in their own car (Jancsics, 2021).

It is essential to distinguish border corruption from similar or neighboring activities. Smuggling or human trafficking that does not involve border agents does not fall in the category of border corruption. Illicit international financial flows such as tax evasion, money laundering, or terrorist financing do not require physical border crossing and thus are not qualified as border corruption. Furthermore, criminal activities within border administrations, such as nepotism, employee theft, fraud, and embezzlement that are not border specific and may occur in any government agency are not part of this analysis.

In border corruption, the bribe-taker agents are typically border law enforcement officers. Nevertheless, other government employees who work far from the border but can access sensitive border-related security data (e.g., intelligence activity or names of wanted individuals) may be bribed by actors interested in such information (Frost, 2010). On the bribe-giver client side, we can find three types of actors: (1) individuals, (2) firms, or (3) informal groups, for example, family networks or organized crime groups.

As mentioned above, border-crossing individuals usually bribe an officer to selectively enforce the law and overlook expired documents, overstay in a country, or small-scale smuggling of consumer goods, such as alcohol, cigarettes, or gas. This is often an impromptu, impersonal, one-time transaction where a person tries to bribe whoever is on duty. In many cases, export/import firms or other companies moving their goods across borders are the clients of border corruption. Here a whole formal organization is the primary and direct financial beneficiary of the illegal transaction (Jancsics, 2019b; Pinto et al., 2008; Wheeler & Rothman, 1982). For instance, truck drivers or other representatives of a company may bribe a border officer to overlook overweight vehicles or undeclared goods; authorize under-invoiced goods; speed up or skip inspection;

permit traders to claim drawbacks for fictitious exports; issue import licenses or warehouse approvals without proper justification; or accept fraudulent Value-Added Tax (VAT) refund claims (Dutt & Traca, 2010; Ferreira et al., 2006; Michael, 2012).

Sometimes, on the client side, we can find several connected individuals, an informal group. Border law enforcement agents may help people from their social networks, such as family members or friends, conduct illegal activities. For example, travelers on the Belize–Mexico border with a close personal connection with customs officers regularly entered or left a country with undeclared or underdeclared goods in their personal baggage (Wiegand, 1993). In another case, a U.S. Customs and Border Protection officer in El Paso, Texas, conspired with his wife and brother-in-law in a drug trafficking ring (Cobler, 2016). The informal group on the client side can also be an organized crime network. Thus, border corruption is often directly linked to the activities of crime syndicates, which is rarely the case in other forms of corruption. Smuggling and human trafficking are extremely risky. Since organized crime groups prefer long-term, uninterrupted operations, they actively target border law enforcement agents to assist with their illicit transport and thus reduce the risk of being caught by random inspections (Jancsics, 2021). Border corruption can be either collusive or coercive (Jancsics, 2019a). Collusion refers to cases where both actors on each side of the corrupt transaction are more or less equal players who benefit from the transaction. At the same time, in coercive corruption, one party is forced by the other to participate. Since border agents have broad discretion in the physical movement of people or goods, they can extort clients and demand bribes for made-up offenses such as allegedly missing documentation, forms, or signatures. Another typical example of coercion is when officers deliberately slow down the inspection process and return to the normal pace only if they receive a bribe from the traveler (Ndonga, 2013; Wickberg, 2013). However, in some cases, coercion may come from the criminal group on the client side. These groups often exploit officers' alcohol or drug abuse or blackmail them following exposed infidelities (Jancsics, 2019a). Border agents can even be threatened with physical violence by organized crime to allow them to conduct their illicit cross-border activities (Bergin, 2023). When faced with such a threat, targeting themselves or their family members, border officers may have no choice but to fulfill the demands of the criminals.

Factors Enabling Border Corruption

Multiple opportunity and motivation factors make border administrations especially prone to corruption. The distinction between such factors has been widely discussed in the literature on organizational misconduct and white-collar crime (Vaughan, 1982; Coleman, 1998; Ashforth & Anand, 2003; Pinto et al., 2008; Bertrand et al., 2014; Prechel, 2022). Motivation refers to factors that prompt individuals or groups to engage in corruption, while opportunity suggests the presence of a favorable combination of circumstances that makes such behavior possible (McKendall & Wagner, 1997). First, I review the possible opportunity structures around border administrations.

Opportunity

At the macro level, a country's geographic location could provide opportunities for border corruption (Velkova & Georgievski, 2004). Nations at crossroads of international transport networks serve as transit corridors for smugglers and human traffickers (Dobler, 2016; Berlusconi et al., 2017; Reuter, 2014). For example, organized crime groups in the Balkans or Latin America often pass through multiple countries until they get access to huge integrated markets for illicit goods and services, such as the European Union or the United States. During these transit processes, criminals often bribe border law enforcement to enable their illegal activity across borders (United Nations Office on Drugs and Crime, 2020).

Countries with extended border areas with many ports of entry may be at increased risk for corruption simply because these factors multiply the opportunities for it. Compared to typical street-level bureaucrats in other areas, border law enforcement officers make direct contact with an exceptionally high number of people, citizens, foreigners, and representatives of trading companies (Parayno, 2013). Such frequent contacts between potential corrupt partners create an opportunity to initiate an illegal transaction or even develop a long-term corrupt relationship (McLinden, 2005).

Smuggling otherwise legal goods can be driven by price differences between two countries (Buehn & Eichler, 2009). Thus, the legal and economic environments, for example, trade policy, tariff and tax rates, and consumer prices, may provide opportunities for corruption (Fisman & Wei, 2004; McLinden, 2005). Goods such as gas, alcohol, tobacco, or electronics cheaply purchased in one country could be smuggled and sold with a huge profit margin in another country, where those products are often more expensive because of heavy taxes.

The social/ethnic characteristics of a border region may also provide opportunities for corruption since officers are often embedded in local social or ethnic groups (Heyman & Campbell, 2008; Velkova & Georgievski, 2004). For example, most border patrol agents and entry inspectors in the United States grew up in the same border region where they work (Heyman, 1995). That may permit direct connections to local criminal gangs through kinship or friendship networks. Members of these social arrangements can also act as trustworthy brokers to introduce actors to each other (Jancsics, 2024a). These overlapping trust-based social networks can serve as secure and “low-cost” infrastructure for corruption.

Internal structures of the border security organization and the employees’ position within these structures can also offer opportunities by providing settings where corruption can easily occur (Vaughan, 1982; Jávora & Jancsics, 2016; Graycar & Prenzler 2013). The physical location of remote land borders creates “authority leakage,” suggesting that the agency’s center loses control over subordinate units within a bureaucracy as the distance between headquarters and lower-level entities increases (Tullock, 1965; Dhezkova, R. & Bezlov, 2012). In isolated border areas, travelers and truck drivers have restricted options to report abuse of power, which makes the coercion of border control officers less risky. Moreover, specific agents do not work at stations but patrol the border between ports of entry. Since they move relatively freely and arbitrarily, monitoring and supervising their activity could be challenging, providing opportunities for corruption (Balla, 2016).

Motivation

Considering the motivation of corrupt agents, we can distinguish between three approaches to explain their behavior: utilitarian, normative, and relational (Jancsics et al., 2023). The utilitarian approach has been derived from the neoclassical tradition of economics, and it has also been mentioned in organization studies literature as the “rational choice perspective” in organization studies (Palmer, 2012; Bertrand et al., 2014). Here the primary motivation of individual actors is to get the greatest achievable utility under the conditions of scarcity. Agents engage in corruption because, considering the risks and benefits, violating the rules is the most rational decision to maximize their profit. Employees of border control agencies with relatively low salaries and often inferior working conditions have a unique administrative monopoly and broad discretion to make decisions about whether individuals or highly valuable goods are allowed to enter a country (Ferreira et al., 2006; Klitgaard, 1988; McLinden, 2005; Wickberg, 2013). These tempting conditions can easily motivate officers to use such decision-making power for illegal private gain.

The normative approach suggests that social factors beyond the individual's rational decision may influence the ways of acting. These theories claim that actors are constrained by local social norms and motivated by values and beliefs internalized through socialization. Therefore, border agents engage in corruption because the toxic organizational subculture is stronger than the formal rules that they are supposed to follow. Analyzing border corruption from this perspective implies that this corruption is a collective organizational activity involving the collaboration of multiple actors inside the border administration. For example, to reduce the risk of being exposed by internal control mechanisms they often entrust colleagues finishing their duty with the task of collecting the bribe money and taking it outside the border station (Kardos, 2014). They may also share the obligation of distributing the profits from corrupt deals with colleagues and superiors (McLinden, 2005; Magyar, 2015). Moreover, corrupt colleagues often punish border agents who do not follow these norms, such as those who work independently or are unwilling to participate in corruption (Mars, 1982).

Socialization is the process by which newcomers are taught to perform and accept corrupt practices (Ashforth & Annand, 2003). Even those who do not participate in corruption may stay loyal to their corrupt colleagues and remain silent. Border administrations have a highly integrated workforce, which may prevent corruption from being reported. Covering up colleagues' illicit or illegal behavior is empirically confirmed by corruption research in tight-knit occupations such as law enforcement (Westmarland, 2005; Chan et al., 2003).

The relational approach claims that corruption involves multiple internal and external actors linked by direct ties (Jancsics, 2024b). Corrupt agents are embedded in social systems involving many other members who are significant reference points in one another's decisions (Knoke & Kuklinski, 1991). The nature of the relationship a given actor has with others may affect his/her perceptions, motivations, and beliefs. As mentioned earlier in this article, officers are often embedded in local social or ethnic groups. Here, loyalty to one's friends, family, community members, or a group of political allies overrides internal organizational rules (Hildreth et al., 2016; Moore & Gino, 2015). In these cases, organizational members break the organization's rules and misuse its resources to benefit an outside social network.

Conclusions

Several features make border corruption a unique form of corruption. Bribe-giver clients can be individuals, firms, or informal groups. Different clients indicate

different types of corruption. Individuals usually get involved in low-level corrupt transactions such as petty smuggling of consumer goods, alcohol, tobacco, or petrol for their own personal benefit. When firms participate in corruption, it is driven by an aspiration for organizational advantage rather than individual profit. Sometimes, the client is a collective that can be an informal group such as a family or friendship network to which a corrupt agent is connected. We can also find criminal organizations on the client side as an informal group.

Corruption at the border can be based on collusion, voluntary and mutually beneficial participation, or coercion, when one party is forced by the other to participate. Collusion suggests that both the client and the agent benefit from the transaction. Coercion is also possible at the border because agents have broad discretion to block people's or goods' physical movement. Border-crossing clients (individuals or firms) can be forced to give bribes for "fair treatment," such as slowing down border traffic and returning to normal pace only if they receive a bribe from the traveler. Yet, border officers can also demand bribes for made-up offenses such as allegedly missing documentation, forms, or signatures. In some cases, coercion comes from the client side, and criminal groups threaten border officers to participate in corruption.

Finally, utilitarian, normative, and relational perspectives can explain law enforcement officers' motivations to engage in border corruption. The utilitarian approach suggests that border corruption is based on the participants' rational decisions to maximize their personal profit. The normative approach claims that agents participate in corruption because they are motivated by toxic culture, values, and beliefs internalized through socialization in their workplace. Finally, the relational approach explains corruption by the actors' embeddedness in social systems such as family and friendship networks outside their organization.

References

- Ashforth, B. E., & Annand, V. (2003). The normalization of corruption. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1–52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Balla J. (2016). A határrendészeti szolgálati ág korrupciós veszélyeztetettsége [The Corruption Vulnerability of Border Guard Services]. Nemzeti Közszerológálati Egyetem. <http://www.pecs-hor.hu/periodika/XX/balla.pdf>
- Bergin, J. (2023). *Organised criminal groups' use of corruption and physical threats against customs officials* (U4 Expert Answer 2023:5). Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/organised-criminal-groups-use-of-corruption-and-physical-threats-against-customs-officials>

- Berlusconi, G., Aziani, A., & Giommoni, L. (2017). The determinants of heroin flows in Europe: A latent space approach. *Social Networks*, 51, 104–117. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2017.03.012>
- Bertrand, O., Lumineau, F., & Fedorova, E. (2014). The supportive factors of firms' collusive behavior: Empirical evidence from cartels in the European Union. *Organization Studies*, 35(6), 881–908. <https://doi.org/10.1177/0170840613515471>
- Buehn, A., & Eichler, S. (2009). Smuggling illegal versus legal goods across the U.S.-Mexico border: A structural equations model approach. *Southern Economic Journal*, 76(2), 328–350. <https://doi.org/10.4284/sej.2009.76.2.328>
- Chan, J. B. L., Devery, C., & Doran, S. (2003). *Fair cop: Learning the art of policing*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442674783>
- Cobler, N. (2016, July 8). *Border corruption often has family roots*. *Texas Tribune*. <https://www.texastribune.org/2016/07/08/family-ties-can-lead-border-corruption/>
- Coleman, J. W. (1998). *The criminal elite: The sociology of white-collar crime*. St. Martin's Press.
- Dhezkova, R. & Bezlov, T. (2012). *Anti-corruption measures in EU border control*. Center for the Study of Democracy. <https://csd.bg/publications/publication/anti-corruption-measures-in-eu-border-control/>
- Dobler, G. (2016). The green, the grey and the blue: A typology of cross-border trade in Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 54(1), 145–169. <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000993>
- Doyle, T. (2011). The future of border management. In G. McLinden, E. Fanta, D. Widdowson, & T. Doyle (Eds.), *Border management modernization* (pp. 11–22). World Bank.
- Dutt, P., & Traca, D. (2010). Corruption and bilateral trade flows: Extortion or evasion? *Review of Economics and Statistics*, 92(4), 843–860. https://doi.org/10.1162/REST_a_00034
- Ferreira, C., Engelschalk, M., & Mayville, W. (2006). The challenge of combating corruption in customs administrations. In J. Campos & S. Pradhan (Eds.), *The many faces of corruption* (pp. 367–386). World Bank.
- Fisman, R., & Wei, S. (2004). Tax rates and tax evasion: Evidence from “missing imports” in China. *Journal of Political Economy*, 112, 471–500. <https://doi.org/10.1086/381476>
- Frost, T. M. (2010). Border related corruption. *Trends in Organized Crime*, 13(2–3), 179–183. <https://doi.org/10.1007/s12117-010-9098-5>
- Graycar, A., & Prenzler, T. (2013). *Understanding and preventing corruption*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137335098>
- Heyman, J. (1995). Putting power in the anthropology of bureaucracy: The immigration and naturalization service at the Mexico–United States border. *Current Anthropology*, 36(2), 261–287. <https://doi.org/10.1086/204354>
- Heyman, J., & Campbell, H. (2008). Corruption in the US borderlands with Mexico: The “purity” of society and the “perversity” of borders. In M. Nuijten & G. Anders (Eds.), *Corruption and the secret of law: A legal anthropological perspective* (pp. 191–217). Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315259208-9>

- Hildreth, J. A. D., Gino, F., & Bazerman, M. (2016). Blind loyalty? When group loyalty makes us see evil or engage in it. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 132, 16–36. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2015.10.001>
- Jancsics, D. (2019a). Border corruption. *Public Integrity*, 21(4), 406–419. <https://doi.org/10.1080/10999922.2019.1581043>
- Jancsics, D. (2019b). Corruption as resource transfer: An interdisciplinary synthesis. *Public Administration Review*, 79(1), 523–537. <https://doi.org/10.1111/puar.13024>
- Jancsics, D. (2021). Law enforcement corruption along the U.S. borders. *Security Journal*, 34(1), 26–46. <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00203-8>
- Jancsics, D. (2024a). *Sociology of corruption*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.1515/9781501774331>
- Jancsics, D. (2024b). Organization and organizationality of corruption. *Sociology Compass*, 18(7), e13254. <https://doi.org/10.1111/soc4.13254>
- Jancsics, D., Salvador, D., & Carlos, J. (2023). Organizational noncompliance: An interdisciplinary review of social and organizational factors. *Management Review Quarterly*, 73, 1273–1301. <https://doi.org/10.1007/s11301-022-00274-9>
- Jávör, I., & Jancsics, D. (2016). The role of power in organizational corruption: An empirical study. *Administration & Society*, 48(5), 527–558. <https://doi.org/10.1177/0095399713514845>
- Kardos S. I. (2014). A rendőri korrupció színterei [The Scenes of Police Corruption]. *Belügyi Szemle*, 62(10), pp. 99–112. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2014.v62.i10.pp99-112>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520911185>
- Knoke, D., & Kuklinski, J. H. (1991). Network analysis: Basic concepts. In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, hierarchies and networks* (pp. 173–182). Sage Publications.
- Magyar K. (2015). Százerek a melltartóban – Korrupció a záhonyi határátkelőnél [Hundreds of Thousands in the Bra – Corruption at the Záhony Border Crossing]. *Magyar Narancs*. <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/szazerek-a-melltartoban-97594>
- Mars, G. (1982). *Cheats at work*. Allen and Unwin.
- McKendall, M. A., & Wagner, A. I. (1997). Motive, opportunity, choice, and corporate illegality. *Organization Science*, 8(6), 624–647. <https://doi.org/10.1287/orsc.8.6.624>
- McLinden, G. (2005). Integrity in customs. In L. De Wulf & J. B. Sokol (Eds.), *Customs modernization handbook* (pp. 69–89). World Bank.
- Michael, B. (2012). Do customs trade facilitation programs help reduce customs-related corruption? *International Journal of Public Administration*, 35(2), 81–97. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.635491>
- Moore, C., & Gino, F. (2015). Approach, ability, aftermath: A psychological process framework of unethical behavior at work. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 235–289. <https://doi.org/10.5465/19416520.2015.1011522>

- Ndonga, D. (2013). Managing the risk of corruption in customs through single window systems. *World Customs Journal*, 7(2), 23–37. <https://doi.org/10.55596/001c.92960>
- Palmer, D. (2012). *Normal organizational wrongdoing: A critical analysis of theories of misconduct in and by organizations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199573592.001.0001>
- Parayno, G. (2013). Combatting corruption in the Philippine customs service. In In Larmour L., & Wolanin, N. (Eds.), *Corruption and anti-corruption* (pp. 204–220). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/CAC.03.2013.12>
- Pinto, J., Leana, C. R., & Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 685–709. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465726>
- Prechel, H. (2022). Corporate fraud, corruption, and financial malfeasance. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.271>
- Reuter, P. H. (2014). The mobility of drug trafficking. In J. Collins (Ed.), *Ending the drug wars* (pp. 33–40). The London School of Economics and Political Science.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Public Affairs Press.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Measuring organized crime in the Western Balkans*. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/OC/Measuring-OC-in-WB.pdf>
- Vaughan, D. (1982). Toward understanding unlawful organizational behavior. *Michigan Law Review*, 80, 1377–1402. <https://doi.org/10.2307/1288553>
- Velkova, E., & Georgievski, S. (2004). Fighting transborder organized crime in Southeast Europe through fighting corruption in customs agencies. *Southeast European and Black Sea Studies*, 4, 280–293. <https://doi.org/10.1080/1468385042000247574>
- Westmarland, L. (2005). Police ethics and integrity: Breaking the blue code of silence. *Policing and Society*, 15, 145–165. <https://doi.org/10.1080/10439460500071721>
- Wheeler, S., & Rothman, M. L. (1982). The organization as weapon in white-collar crime. *Michigan Law Review*, 80(7), 1403–1426. <https://doi.org/10.2307/1288554>
- Wickberg, S. (2013). *Literature review on corruption in cross-border business* (U4 Expert Answer 2013:391). Chr. Michelsen Institute. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089fced915d3cfd000512/ExpertAnswer-391.pdf>
- Wiegand, B. (1993). Petty smuggling as “social justice”: Research findings from the Belize-Mexico border. *Social and Economic Studies*, 42(1), 171–193.
- Zarnowiecki, M. (2011). Borders, their design, and their operation. In McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D. & Doyle, T. (Eds.), *Border management modernization* (pp. 37–78). World Bank.

Reference of the article according to APA regulation

- Jancsics, D. (2025). Border Corruption: A Unique Form of Law Enforcement Corruption. *Belügyi Szemle*, 73(5), 1091–1102. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1091-1102>

Statements

Conflict of interest

The author have declared no conflict of interest.

Funding

The author received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

Ethics

No dataset is associated with this article.

Open access

This article is an Open Access publication published under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), in the sense that it may be freely used, shared and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication, as well as a link to the CC License, are credited.

Corresponding author

The corresponding author of this article is David Jancsics, who can be contacted at djancsics@sdsu.edu.



State-owned enterprises in the Hungarian economy: what model follows from the law?

Márton Varju

PhD, Research Professor, Fulbright Visiting Research
Fellow, Head of Department
HUN-REN Centre for Social Sciences,
Temple University,
Beasley School of Law
varju.marton@tk.hun-ren.hu



Hungarian
Academy of
Sciences



Katalin Cseres

PhD, Associate Professor
University of Amsterdam,
Amsterdam Center for European Law & Governance
k.j.cseres@uva.nl



Abstract

Aim: This paper examines the fundamental constitutional and legislative rules regarding the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy. It aims to establish what model follows from the relevant rules regarding the place and the role of state-owned enterprises in the national economy, in particular whether they are subjected to the multiple and complex considerations that became to characterise the state-owned enterprise sector in Europe after the global financial and economic crisis. Previous political economy research has established that state-owned enterprises are now driven in many national jurisdictions by factors beyond their public mission and public interest tasks, which include in particular objectives of strategic nature. Research of the political economy of Hungarian capitalism has highlighted similar developments in Hungary. We aimed to examine whether the applicable legal framework confirms the findings of political economy research.

Methodology: Our research was doctrinal legal research combined with evidence collected regarding developments in the Hungarian market for state-owned enterprises. It was framed by providing an overview of the state of the art in the political economy research on state-owned enterprises in European economies before and after the global financial and economic crisis, and in the political economy research on the Hungarian market economy and state-owned enterprises therein before and after the political landmark year of 2010.

The manuscript was submitted in English. Received: 22 September 2024. Revised: 15 October 2024.
Accepted: 11 November 2024.



Findings: Our research has found that although the fundamental constitutional and legislative provisions governing the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy establish only a rough framework, the law indeed reflects the model preferred for the national economy and state-owned enterprises therein, and gives expression of a model change. However, since the law may only provide the fundamentals of the preferred economic model, leaving the choice and the development of details to politics and policy-making, our assessment had to be supported with evidence of actual nationalisations and re-nationalisation in the Hungarian economy. Nevertheless, our analysis of the applicable legal rules has revealed that the Hungarian SOE landscape is influenced by complex, often strategic interests and other factors, beyond their traditional public interest roles.

Value: By examining the legal rules governing the state's involvement and the state's ownership in the Hungarian economy, our research provides an important contribution to the already existing political economy scholarship on state-owned enterprises, as well as on changes in Hungarian economic policy. The applicable legal rules provided our main evidence, which were supplemented with evidence of market developments, which combination of evidence in the research on state-owned enterprises in Hungary holds considerable added-value.

Keywords: state-owned enterprises, regulation, constitutional law, economic policy

Introduction

State-owned enterprises (SOEs) play a complex role in national and regional economies, as well as in the global economy. Subject to considerable differences in different economies, they form an important part of national economic and industrial policy and strategy, serve as a key pillar of the policy on public services, and play a role in other policies, such as energy or environmental policy. After three decades characterised by market liberalisation, which were often coupled with the privatisation of public assets, national governments in Europe have rediscovered SOEs as strategically important operators in the national economy. In Hungary, the period following the global financial and economic crisis, especially after 2010, was marked by increasing state involvement in the economy which was anchored in constitutional provisions and in general legislation. The state's involvement manifested in diverse forms of state economic intervention, such as monopolisations, price regulation and price freezes,

and state ownership. These developments indicate the emergence of a novel, restructured form of capitalism in Hungary, which is increasingly state-coordinated, and in which the ownership of assets, as well as of certain economic operators by the state is a public objective of strategic relevance. In this economic framework, SOEs bear a special value because of their public mission and their essential public interest tasks, and also as peculiar agents of national economic and social development and resilience.

In this article, we aim to examine the legal framework governing the state's participation in the national economy, in particular in the form of SOEs, and analyse what place and role the law provides for SOEs in the Hungarian economy. Political economy analyses of SOEs have distinguished different models and, with that, different positions and roles of SOEs in different economies. In the period following the global financial and economic crisis, SOEs have been entrusted with functions beyond their traditional public mission and public interest tasks, and have become instruments of national industrial, technology and other strategic policies. We will use these research results as the basis of our assessment of the Hungarian legal rules, aiming to establish what model they establish for the national economy and what rationales and objectives they assign to SOEs therein. Our article is structured as follows. First, we will provide an overview of political economy analyses of SOEs with a special focus on their position in different national economies. This will be followed by a short survey of the political economy analysis of the Hungarian economy and SOEs therein following the landmark years of 1989 and 2010. These provide the background in the next part of our analysis of the constitutional regulation of the Hungarian state's involvement in the national economy, as well as the constitutional and legislative provisions governing state ownership in Hungary. We will also use the legal provisions to map the Hungarian SOE landscape. We will close our analysis by adding evidence from the past decade and a half regarding re-nationalisations and nationalisation in the Hungarian economy.

State-owned enterprises in national economies

In the economics and the political economy literature, SOEs have been researched and analysed from multiple perspectives. Previous research has examined their effectiveness and productivity as market participants (Castelnuovo et al., 2019; Mühlenkamp, 2015), their participation in the global economy (Clò et al., 2015; Clò et al., 2017a; Del Bo et al., 2017; Florio et al., 2018), as well as the responsible operation and corporate governance of SOEs (Brennan

& Solomon, 2008; Jia et al., 2019; Sappideen, 2017; Tang et al., 2020). Further areas of research included the general welfare aspects of SOEs (Del Bo & Florio, 2012), their contribution to achieving their public interest objectives (Bance, 2015; Clò et al., 2017b), and their relationship with consumer and citizen interests (Lampropoulou, 2020). Research has also explained why SOEs have remained part of capitalist economies and why national governments have recently rediscovered SOEs as strategic operators in the economy. In this regard, Florio (2013) identified two major factors. First, SOEs provided the limits of national policies of privatisation and liberalisation, which relied on the assumption that publicly owned enterprises perform worse as business organisation than private companies, and, at the same time, served as a reaction to those policies and their negative socio-economic implications. Second, following the global financial and economic crisis, SOEs became important components of national policies that aimed at reinforcing the economic, social and general institutional resilience of states.

Regarding the regained popularity of SOEs with national governments and why governments decided to reconsider the merits of privatisation and the private ownership of economic operators, research highlighted that SOEs have become important vehicles for the implementation of public policy and regulatory objectives, have been used to carry out fundamental structural reforms in the given economic sectors, and have allowed governments to respond to the needs of citizens as users of the services offered by SOEs (Hall et al., 2013; Haney & Pollitt, 2013; O'Donnell & Sawyer, 1999). The re-nationalisation and re-municipalisation of certain utilities and public services in the years following the global financial and economic crisis were assessed as choices made by national governments to bolster socio-economic resilience in their countries by offering citizens cost-effective essential (public) services and protecting citizens/users from unaffordable prices for such services (Hall et al., 2013). The rediscovery of SOEs in contemporary capitalist economies have also been linked in the literature to national governments rediscovering the original, essential feature of SOEs: that they operate in markets under a concrete public mission, and since SOEs take their public mission seriously, they perform at least as well as private enterprises in fulfilling that mission (Florio, 2014; Polidori & Teobaldelli, 2013).

Research has highlighted that SOEs operate as special kind of economic operators that pursue normative criteria beyond purely economic objectives (Bernier, 2014; Bernier & Reeves, 2018). They act as instruments of economic and other public policies, as agents for the delivery of non-economic, essentially public goods and values, such as solidarity, sustainability, the quality and availability of a non-economic (public) service, public accountability, transparency and participation in

affairs in the public interest, equity, and generally the ethos of the public and the public domain (Bernier, 2014; Bernier & Reeves, 2018). As analysed by Florio (2014), SOEs operate in an environment in which people – as users and as citizens – regard both their economic and non-economic performance as important, and expect that SOEs perform their public mission to the benefit of society at large. Citizens and the state consider SOEs as vehicles of macroeconomic and redistributive policies to achieve objectives, such as controlling inflation, securing access to public services, securing employment, or achieve counter-cyclical spending, and as instruments available to realise certain “national interests”, such as stewardship over national industry and markets, investment in strategic or in fledgling economic sectors, or protecting national security interests in sensitive industries or in essential technology markets (Sorrentino, 2020).

Traditionally, SOEs have been conceptualised as instruments of government planning that are capable of addressing market failures, such as the problem of public goods and externalities (Heal, 1973). They were usually favoured by social welfare maximising governments that introduced robust planning frameworks and robust frameworks of public services (Del Bo & Florio, 2012). The rediscovery of SOEs in contemporary market economies has been linked to the revival of state capitalism and the emergence of new forms of “state-enhanced” (Schmidt, 2003) capitalism amidst concerns for protecting the nation’s economic, technology, public, national etc. security and sovereignty (Clò, 2020). Alternatively, in case the SOE and its market are controlled intimately by the government, the revival of SOEs has been analysed as driven by interests to secure domestic and non-domestic political or other strategic gains (Bremmer, 2009 and 2010). For example, in certain national economies SOEs are expected to fill the role of national champions (Szanyi, 2019b), and may also be driven to enter foreign markets competing there as a private enterprise and exerting economic and political influence (Clò, 2020). Research has also highlighted that the contemporary revival of SOEs is subject to considerable variation in different national economies, as the priorities established for SOEs in the given national context depend on the particular organisation of the national economy (Clò, 2020).

State-owned enterprises in the Hungarian economy

The Hungarian market economy, which emerged from post-socialist transition and the global financial and economic crisis, can be characterised as a semi-periphery variant of capitalism that pursues as its priority objective socio-economic

convergence towards developed capitalisms (Gerőcs, 2021). Using another terminology, it is a dependent market economy that is characterised by asymmetric interdependency in regards developed capitalisms as a matter of access to investment and technologies that are crucial for economic development (Farkas, 2018; Nölke & Vliegenthart, 2009). Following the exhaustion of the development model of economic liberalisation and foreign direct investment around 2008-2010, the Hungarian economy switched to a so-called hybrid accumulation model (Gerőcs, 2021; Nölke & May, 2019; Szanyi, 2019c; Voszka, 2013). The new model aims to lower the dependence on foreign capital for investment, although not in the exporting industries producing tradeable goods and in the domain of geopolitically important foreign investments, and it offers protection of national capital and its owners from external competition (Gerőcs, 2021; Nölke & May, 2019; Szanyi, 2019c; Voszka, 2013). The new model is not without problems. In particular, it is constrained by its continuing dependence on foreign technology and foreign investment (Gerőcs, 2021). Furthermore, despite its need for foreign investment, the model promotes and protects national ownership, especially national capital ownership, and it uses the state and its law to serve the interests of national ownership and capital amidst pressures and dependencies rising from economic globalisation and regionalisation (Gerőcs, 2021).

State ownership and SOEs in the Hungarian economy have been analysed as an evitable characteristic of a dependent market economy in which the state is pressured to take up the role of the so-called “developmental state” (Szanyi, 2019a). In the period of post-socialist socio-economic transition, state-ownership was contested by the then preferred and prevailing model of economic development which gave priority to privatisation and market liberalisation (Szanyi, 2019a). In this period, the traditional public interest tasks and properties of SoEs were overshadowed (“largely replaced”) “by the political and institutional goals of transition policies” which subscribed to the neoliberal, free market ideology (Szanyi, 2019a). Following the global financial and economic crisis, around 2008-2010, the Hungarian economy experienced a significant paradigm shift and became characterised by so-called “economic patriotism” (Szanyi, 2019a). This also meant a change for state ownership and SOEs, which were revisited and reassessed in politics and policy-making, and were integrated into policies aiming to strengthen national presence (in particular, national capital ownership) in the economy and to prevent, or possibly reverse, the internationalisation of the national economy (Szanyi, 2019a; Voszka, 2015, 2018, 2020). As analysed controversially by Szanyi, during these changes the rediscovery of state ownership was not driven by interests to reinstate its public mission, but rather by the particular considerations of economic and industrial policy

(Szanyi, 2019a). The core public functions of state ownership and SOEs were overshadowed by matters of high strategy and strategic gains, mainly in economic development (Szanyi, 2019b).

The regulation of the economy and state-owned enterprises therein in Hungarian law

The political economy analyses of SOEs, in particular those regarding developments after the global financial and economic crisis, and of the Hungarian market economy have revealed a complexity of factors, trends and imperatives characterising the involvement of states in the national economy. The public interest is just one of these components, and the public interest objectives surrounding state involvement and the operation of SOEs have been interpreted broadly including considerations of strategic nature. In the following, we will examine how Hungarian law used to govern in the period after the regime change and it governs now in the period after 2010 the involvement of the state in the national economy. Admittedly, the law, especially the fundamental constitutional and legal provisions we will examine next, cannot express the complexities of the policy environment, and, arguably, it should not prevent the political process and policy-making from determining the relevant factors and objectives. Our aim is to establish whether the relevant legal rules lay down a certain trajectory, or model for the Hungarian economy, and whether they indicate what priorities influence the operation of SOEs in Hungary.

The constitutional provisions adopted in the period of post-socialist transition, which were subsequently replaced in the beginning of the 2010s by the rules of the Fundamental Law, aimed primarily at laying down the constitutional-legal foundations of a novel socio-economic order and thus enabling transition from the already changing¹ economy of state socialism to a market economy. Establishing a market economy was recognised as a constitutional objective, which objective was addressed predominantly to the state in the curiously formulated Article 9 of the 1989 constitution.² In the Constitutional Court's basic definition, the market economy – regulated in Article 9 as the preferred form of socio-economic organisation – is based on the freedom of enterprise and the

-
- 1 As landmark development in pre-1989 economic transformation, alongside other measures of business and economic regulation, Act VI of 1988 on Business Organisations was adopted to recognise the private business enterprise in its different forms as an entity with legal capacity in the socialist economy.
 - 2 „The economy of Hungary is a market economy [...]. The Hungarian Republic recognises and supports the right to engage in an economic activity and the freedom of economic competition.”

freedom of economic competition, has a plural structure of ownership and offers equal protection to the different forms (private and public) of ownership, and is characterised by the separation of the state (the administration) and the market, as well as by the separation of the public and the private (ownership) functions of the state (Decision 59/1991. (XI. 19.) of the Constitutional Court).

The Constitutional Court soon clarified that Article 9 had a predominantly declarative function (i.e., “it declares that the Hungarian economy is a market economy which also relies on the benefits of economic planning”), and its normative function involved providing constitutional protection to specific concrete manifestations of a market economy only, such as the freedom to contract (Decision 13/1990. (VI. 18.) of the Constitutional Court). The right to property was recognised separately in Article 13(1).³ Thus, constitutional protection for the fundamental right, which had particularly importance in the social and economic transition process,⁴ did not have to follow from Article 9. Nevertheless, Article 9 was not completely devoid of normative relevance as it anchored the principle that public and private property enjoy equal legal status and have access to equal legal protection. With this provision, state or “social” property lost the priority position over private property that it had been guaranteed under socialist rule. In reality, by the 1980s private property had gradually regained its presence, although often through informal means, and by 1989 the Hungarian economy was characterised by a hybrid property regime including both state and private property.

The constitutional text also regulated the role of the state in the national economy assigning it considerable positions in the market economy envisaged under Article 9. Article 10 held that the state can be the owner of property, making it part of national “wealth”, which ownership may be exclusive over certain property defined in legislation. It also regulated the prerogative of the state to monopolise certain economic activities. Arguably, the state’s prerogative also extended to the choice of operating such monopolies, for example directly by the state, or indirectly through concessions given to private operators. Article 11 recognised the existence of SOEs. It ordered that they operate independently subject to conditions and their responsibility established in legislation. The constitutional provisions, apart from laying down the fundamentals of (transition

3 The expropriation of private property (by the state) was subjected to the conditions that it must be exceptional, in the public interest, and provided in law, and it must be subject to complete, unconditional and instant compensation (Article 13(2)).

4 In the original interpretation of the Constitutional Court, the right to property as a fundamental right provides the material basis of the autonomy of action of individuals (Decision 64/1993. (XII. 22.) of the Constitutional Court).

towards) the market economy, did not establish a concrete direction regarding the state's involvement in the national economy. However, the transitioning Hungarian state was actively pursuing a policy of privatisation of state property and assets. As set out in Act XXXIX of 1995 on the disposal of business assets owned by the state, official policy favoured economic and market conditions that were based on private property and the decreasing of state ownership.

The regulation of concessions, which took place early in the transition period in 1991, suggested a similar direction for state policy. The explanatory memorandum of the act on concessions (Act XVI of 1991) explicitly mentioned that the maintaining of state monopolies remained necessary only in a narrow area within the developing Hungarian market economy, in particular where the state was expected to guarantee and maintain certain public service), or the state was the exclusive owner of the relevant assets. Generally, the purpose of the act, as assessed by the Constitutional Court, was to ensure that the economic areas monopolised by the state are operated effectively in accordance with the principles of the market economy (Decision 981/B/1991 of the Constitutional Court). It added that the act realised this objective by allowing and regulating the participation of private economic operators and thus ensuring competition in these areas of the national economy (Decision 981/B/1991 of the Constitutional Court). However, the measure did not trust private economic operators blindly. Indicating a certain caution towards foreign investors, it required that the concession holder establishes a separate concession company under Hungarian law. The requirement enabled the state to monitor – in national jurisdiction – the performance of the tasks, including the possible public interest tasks undertaken by the concession holder. Monitoring by the state could ensure that the necessary resources were at the disposal of the concession holder, and it could thus guarantee the continuous delivery of its activities.

These fundamental legal provisions created an open framework for the transitioning Hungarian economy, in which the fundamental choices were left to politics and policy-making. Nevertheless, by laying down fundamental principles, such as the protection of private property and its equal legal treatment, and a legal framework which enabled the withdrawal of the state from the economy and fostered private entrepreneurship, the legal rules examined arguably favoured an economic model which relies on investment coming from private, characteristically foreign economic operators. It must be emphasised, however, that the public interest and the reasons of the state were not abandoned completely, in favour of private economic interests. The adoption in 2007 of the act on national assets reaffirmed the importance of public interest considerations. The act (Act CVI of 2007 on state property and assets) was adopted almost 20

years after the introduction of the previously analysed legal provisions, when the privatisation process was officially closed. In this sense, its setting of public interest objectives, such as the objectives of protecting state property and assets, and of managing state assets in the long-term benefit of the nation, came as an attempt to readjust previous policy. Arguably, this change may be interpreted as Hungarian law recognising that the economic model favoured in the previous period had been exhausted. The act, which put forward mainly rules of technical-administrative nature, provided that the management of state assets and property must enable the performance of state tasks, the meeting of common social needs, and the realisation of national economic policy. Similar principles were established in regards the transfer of usage and utilisation rights in a contract to a third party.

After 2010, marked among others by the adoption of the Fundamental Law, the period of post-socialist transition was left behind. This meant that the focus of the constitutional and other legal provisions of the new era was different from that of the provisions which launched the lengthy and uncertain process of transition towards a market economy. The Fundamental Law abandoned the transitional aim of the 1989 constitution in particular by omitting the market economy as an explicit constitutional objective. After 20 years of economic transition, which also included in 2004 accession to the European Union and the advanced capitalist economy that is the EU's internal market, there was no further need for that transitional objective in the constitutional text (Decision 3192/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court). As an alternative interpretation, the market economy losing its status as a constitutional objective may also be regarded as a sign of a major shift in the regulation of the national economy and the state's involvement therein (see Drinóczi, 2021).

However, based on the other provisions of the Fundamental Law, such a major shift in economic ideology is not readily apparent. Article M of the Fundamental Law holds, mimicking the general framework established in the previous constitutional arrangement, that the Hungarian economy is based on the freedom of enterprise and the obligation of the state to provide the conditions of economic competition. In the interpretation of the Constitutional Court, the freedom of enterprise and economic competition, which latter is a central manifestation and "essential value" of the market economy as a socio-economic order (Decision 3192/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court), play a constitutive role (Decision 3175/2013. (X. 9.) of the Constitutional Court), and they together provide the basis of the freedom of contract, which latter fundamental freedom is given constitutional protection (Decision 3192/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court). It emphasised that through the constitutional protection

of the freedom of contract, as its concrete manifestation, the market economy itself is given protection under the Fundamental Law, despite omitting the term “market economy” from the constitutional text (Decision 3192/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court).

As the 1989 constitution, the Fundamental Law includes the right to property and the freedom to pursue an economic activity, which are formulated in Articles XII and XIII in the same way as their previous formulation. Article 38 regulates the state’s role in the national economy, and it recognises – similar to the previous constitutional text – the state as the owner of property and the exclusive ownership of the state of certain property. Article 38 also covers SOEs and the right of the state to monopolise certain economic activities. However, SOEs are regulated in more detail as Article 38 requires them to operate independently and responsibly, according to the law, and subject to the requirements of lawfulness, expediency and effectiveness. The latter principles, for example the requirement of responsible operation, indicate that in the Fundamental Law’s economic constitution public interest considerations are given a more evident emphasis. As another similar sign, Article M was interpreted by the constitutional court, having regard to the explanatory memorandum attached to the legislative proposal on the Fundamental Law, that it does not recognise economic competition as an absolute objective, but rather as an objective subject to reasonable limitations in the public interest (Decision 3175/2013. (X. 9.) of the Constitutional Court). The later introduced Article 38(6) recognised the so-called public trust funds performing a public function, which are regulated as public actors entrusted to use the state assets transferred to them to carry out specific tasks in the public interest.

Article 38 also addresses the management and the protection of “national wealth” (state and local council property and assets), and it makes them subject to public interest considerations. It holds that “national wealth” must be administered and protected having regard to multiple public objectives, namely the serving of the public interest, meeting common social needs, the protection of natural resources, and safeguarding the interests of future generations. Regarding the disposal (the privatisation) of state held property and assets, which are regulated as having special importance for the national economy, Article 38 imposes specific restrictions and conditions with the purpose of ensuring that the earlier enumerated public interest objectives are not jeopardised. It also provides specifically that the disposal of state held property and assets may only take place for purposes defined in legislation, subject to exceptions laid down in legislation, and having regard to the requirement of proportionality of value. Overall, the general provisions of the Fundamental Law do not provide a radically different framework for the Hungarian market economy and the role of

the state therein, although the Fundamental Law expresses considerations in the public interest more prominently. However, in light of the direction set by the 2007 legislation on national assets, the latter change is neither entirely novel, nor particularly revolutionary. Furthermore, the provisions which enhance the protection of the public interest impose limitations on what the state may do, and not how it should shape the national economy.

Both the 1989 constitution and the Fundamental Law provided an only rough framework for the state's involvement in the economy and the place and the role of SOEs therein, neither of which were able to express the complexities that may be at play. Among the Fundamental Law's relevant provisions, Article 38 is the most expressive. The fact that it addresses state ownership in such detail, emphasising its strategic objectives, may be regarded as an indication that state ownership and SOEs have a place and play roles in Hungary's economy after 2010 that are more strategic than taking care of the public interest. The new act on national assets (Act CXCVI of 2011), which was adopted in the same year, may support this assessment of the Fundamental Law. The legislation placed a strong emphasis on the public interest components of state asset management. It provided a detailed definition of national assets, listing in particular the so-called national data asset, greenhouse gas emission allowances, and other "things", assets and rights with proprietary value owned by the state and local councils. It defined the purpose of public ownership as securing the delivery of public tasks, including in particular the provision of public services to citizens and making available the infrastructure necessary to that end [Section 7(1)].

The act also laid down the principle, among the complex set of principles governing asset management and asset disposal, that the use and utilisation of state-owned assets must serve the public interest and must meet the common needs of society [Section 7(2)]. Further public interest principles identified in the act include the requirement that asset management needs to be sustainable and must protect natural resources, it must maintain and protect national values, and must ensure that the needs of future generations are met. The acts commitment to the public interest is also reflected in the supposedly exhaustive definition of which assets belong to the exclusive ownership of the state, which assets are assets that bear special importance in the national economy, and which assets are transferable subject to concrete and detailed restrictions. The act defines state ownership in certain SOEs as an asset bearing special importance in the national economy, and subjects the transfer state ownership in certain other SOEs delivering certain public service tasks to the restriction that state ownership may only be transferred to local councils, or exceptionally to an undertaking in the exclusive ownership of the state or local councils.

In order to establish whether the provisions of the 2011 national assets act reinforce the corresponding provisions of the Fundamental Law, and thus provide a complex, strategically oriented regulation of SOEs in the Hungarian economy, we need to examine the provisions of the act that give a detailed account of the Hungarian SOE landscape. Under its category of state ownership which has special importance in the national economy, the 2011 national assets act lists: state water utility companies, state forestry companies, companies responsible for the protection of cultural, environmental and genetic heritage, the state gambling and betting monopoly, the regional development holding agency, the Hungarian Post Group (under a complex public-private ownership structure), the MÁV Group (transport by railways), the Volánbusz Group (transport by road), the MVM Group (energy and related industries), the Hungarian Export-Import Bank, the Hungarian Development Bank, the Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. (the state asset management company), the Hungarian Roads Corporation, the Hungarian Infrastructure-development Company, the Hungarian Tourism Company, and (until 2022) the National Waste Management Coordination Company. SOEs in Hungary are controlled by the Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. Other SOEs include the Hungarian road toll company and the Hungarian mobile payment company, and the Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. Group (information technology).

The economic activities listed in the act as activities monopolised by the state under its constitutionally recognised prerogative indicate the areas of activity of SOEs in Hungary. They include for example transportation by or storage in a pipeline, the production and sale of radioactive material, the establishment and operation of sewage pipelines and water public utilities, the organisation and the provision of betting and gambling services, transport by rail on the main railway network, the scheduled transport of persons on road between localities, the establishment and the operation of the state-owned international commercial airport and the directly related services, the establishment and the operation of the national road network and the railway network owned exclusively by the state, the establishment and operation of public parks, the establishment and operation of security natural gas storage facilities, the operation of the unified system of public services supplied electronically, and the state waste management task.

Based on these provisions, SOEs cover a significant part of the Hungarian economy, thereby maintaining domestic and excluding non-national presence in the sectors affected. They thus have the potential to reverse the internationalisation of the Hungarian economy advanced in the previous decades. The relevant provisions, including those which define public data as a national asset forming part of the national data asset, also confirm that some of the public tasks assigned to Hungarian SOEs have evident security and socio-economic

resilience implications, others bear relevance from the perspective of environmental sustainability and possibly climate resilience, and again others have an evident (not necessarily exclusive) commercial character and are capable of generating revenues for the state. Some SOEs serve as vehicles of state economic development and industrial policy. As a further component of the complex rationales surrounding the operation of SOEs in the Hungarian economy, legislation in 2012 (Section 81, Act CLXXXV of 2012) ordered that some SOEs, predominantly those that provide public services to individual users, must operate as not-for-profit entities. The not-for-profit operation state-owned public services was explained in Government Resolution 1465/2014 as a requirement following from the principles of solidarity, sustainability and efficiency. These principles can be regarded as rationales sought by the government for SOEs in certain parts of the national economy.

State-owned enterprises and developments in the Hungarian economy after 2010

The complexities regarding the place and the role of SOEs in the Hungarian economy, as transformed following the landmark year of 2010, can be further explored, when developments in this period affecting state ownership are examined. As set out in economic planning documents, such as the *Új Széchenyi Terv*, the *Széll Kálmán Terv*, and the National Convergence Programmes, which openly prioritised the “strengthening of national sovereignty” in strategic sectors of the national economy (Geröcs, 2021), the re-nationalisation or nationalisation of certain industries became a central policy objective (Geröcs, 2021; Voszka, 2013). As claimed by Voszka (2018), re-nationalisation through share acquisition between 2010 and 2018 amounted to 1304 billion HUF, the large majority of which financed the acquisition of shares in Hungarian enterprises from non-Hungarian owners. The sectors affected included public utilities (e.g., Suez-RWE, GDF, TDF, RWE, E.ON), telecommunications (e.g., Magyar Telekom) and energy, both using territorially-bound infrastructure and constituting a non-tradable market, some manufacturing (Rába and Bombardier), and parts of the financial services sector (DZ Bank, GE, and a part of Erste Bank) (Geröcs, 2021). MKB Bank and Budapest Bank were acquired by the state during the financial and economic crisis, and were later integrated, together with Takarékbank, into the holding corporation, Magyar Bankholding Zrt. The state is an owner in Magyar Bankholding though its Corvinus International Investment Fund, operated by the SOE, Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.

The new wave of re-nationalisation and nationalisation, which focused on the domestically oriented areas of the national economy and avoided export industries capable of generating growth and added-value, thus maintaining the division that became to characterise the mixed model of Hungarian capitalism emerging after 1989 (Gjersem et al., 2004; OECD, 2004; OECD, 2014), included the textbook market for the national system of public education. It was monopolised by the state in Act CXXXII of 2013, which measure entrusted a state-owned not-for-profit enterprise (KELLO Kft.) with the distribution of the textbooks published in Hungary. Antenna Hungária Zrt., the formerly state-owned terrestrial and satellite broadcasting and wireless communications company, was purchased by the state back from its French owners in 2014. The company was acquired by the state in an open tendering process, and is now controlled by the SOE named Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. As disclosed by the latter SOE, the acquisition took place in accordance with the National Infocommunications Strategy and the government policy aiming to place utilities in public ownership ([URL1](#)).

In 2021, the government established the Nemzeti Védelmi Ipari Innovációs Zrt. This holding company controls the state-owned defence companies HM Arzenál, HM Currus, and HM ArmCom, which provide background services for the Hungarian military, such as weapons maintenance and manufacturing, and estate management, and the previously re-nationalised Rába Nyrt., which has been operating as a defence sector supplier. The civil aviation SOE, Hungarocontrol Zrt. was also integrated into the defence industry holding.

In 2013, MVM, the state-owned national energy group, and the Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. established the so-called national telecommunications core network ([URL2](#)). The network, which is operated by an MVM subsidiary, MVM NET Zrt. using the free capacities of its national fiber-optic telecommunications network, which was established to serve the national electricity grid, is available, through the Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt., to state institutions, including the government, the ministries, the central state bodies, the electoral system, the regional government offices, local councils, and public health care and education institutions. The water utility, Budapest Water, was placed back into public ownership, when in 2012 the city of Budapest bought the minority shareholdings previously acquired by Suez Environnement and RWE. The natural gas business of E.ON was re-acquired by the state in 2013 and was integrated into the MVM Group, through the Magyar Földgázkereskedő Zrt. and the Magyar Földgáztároló Zrt. The business operation was originally owned by MOL Nyrt., the partly privatised former state monopoly in the oil and gas sector. It sold it to E.ON after running into losses

following the state's decision to regulate prices in the sector. The 21.2% shareholding of Szurgutnyeftegaz in MOL Nyrt. was purchased by the state in 2011. The shareholding was originally acquired by the Austrian ÖMV, as part of its plan in the 2000s to merge with MOL and the Croatian INA. ÖMV aborted its plan when its further acquisitions in MOL were prevented. It sold its holding in MOL to Szurgutnyeftegaz.

In 2011, following the provisions of Act CLV of 2011, the market for tax-free remunerations (non-salary allowances) by public and private employers in the form of paper and electronic vouchers was dismantled, and a state-owned monopoly was established for the issuing of paper vouchers. For electronic vouchers, a new market was created under Act CLVI of 2011, entry to which was *de facto* reserved in regulation for the three large banks domiciled in Hungary. After legal procedures at European Union level, the latter restrictive rules were abandoned in Government Regulation 76/2018. The partial nationalisation of the private pensions market affecting the private tier of the mandatory pension system took place in 2010-11. Acts C and CI of 2010 suspended for a year the payment obligations of client and offered them the choice of leaving the private tier of the mandatory pension system and returning their savings back to the public tier. Act CLIV of 2010, which was subsequently repealed by Act CX-CIV of 2010, ordered that the remaining clients of the mandatory private tier may lose their entitlements in the public tier, unless they return their savings to the latter. The assets affected amounted to around 10% of the GDP, and the state acquired the ownership of a substantial and diverse portfolio of securities, including corporate shares and bonds (Szanyi, 2019a).

In the energy markets, by 2022 Hungary re-nationalised the previously privatised communal supply of natural gas and electricity (the universal service). In 2015, under Regulation 7/2015 of the Ministry for National Development the state monopoly, the First National Public Utility Corporation was established. It acquired the territorial natural gas supply monopoly, FŐGÁZ and the electricity supplier, DÉMÁSZ. After being rebranded as the National Public Utilities Corporation (NKM Nemzeti Közművek Zrt.), it consolidated its portfolio, which now includes NKM Energy (previously NKM Electricity (previously DÉMÁSZ) and NKM Natural Gas (previously FŐGÁZ), other natural gas and electricity companies, and district heating. The corporation forms part of the MVM Group and is owned jointly by the state-owned MVM and the state. In 2022, MVM acquired the universal electricity supply operations of E.ON. The MVM Group's portfolio includes power stations (natural gas, coal, nuclear, solar, hydro), natural gas importation, natural gas storage and security storage, the electricity system operator (MAVIR Zrt.), the natural gas system operator

(FGSZ Zrt.), energy services, natural gas transmission and supply, electricity transmission and supply, CNG, energy infrastructure, public lighting services, mobility services, and energy trading. The group is present in Romania (power generation, electricity trading), Austria (natural gas and electricity trading), Slovakia (natural gas and electricity trading), Czech Republic (natural gas and electricity trading, technology services, natural gas supply, electricity supply), Croatia (natural gas and electricity trading), China (industrial cooling), France (electricity trading), Bulgaria (electricity trading), North-Macedonia (electricity trading), Poland (electricity trading), Montenegro (electricity trading), Germany (electricity trading), Italy (electricity trading), Switzerland (electricity trading), Serbia (electricity trading), and Slovenia (electricity trading).

This short overview of relevant developments in the period after 2010 provide further evidence of the complex considerations that surround the state's involvement and the operation of SOEs in the Hungarian economy. The robust policy of nationalisation and re-nationalisation, pursued under the political slogan of strengthening national (economic) sovereignty, appears to have been driven by considerations of security and resilience, covering broader (e.g., national security, economic resilience) and more concrete (e.g., security of supply, security of public services) interests. It also actively reduced the internationalisation of the Hungarian economy in the sectors where foreign ownership was deemed undesirable. The state acquisition of public utilities and public infrastructure arguably served public interest considerations, in particular considerations linked to the provision of public services to the population. In certain markets, such as the market for public education textbooks, the public (the public interest) nature of the activity seemed to justify monopolisation by the state. In the financial services sector, state intervention first followed the aim of corporate rescue, and later gained strategic objectives, such as the creation of a domestically established, sufficiently large competitor in the national market. Strategic policy interests, such as creating internationally relevant national champions, or the establishment and the strengthening of revenue creating state monopolies also played a role.

An even more complex picture emerges when we consider that the regional supply monopolies in the energy market, Tigáz Zrt. (natural gas) and Titász Zrt. (electricity) were not nationalised by the state, but were acquired by a Hungarian investment company that manages a domestic private equity fund. Furthermore, major public services, such as the waste management public service and the management of motorways have recently been given to private operators in the framework of long-term concession contracts. The new concession holders are a Hungarian established corporation and domestic investment funds. In 2021,

the private company 4iG, which is owned by local investment companies and a Hungarian private equity fund, was allowed to acquire majority ownership in Antenna Hungária, the previously re-nationalised broadcasting and wireless communications company. Through the acquisition of Antenna Hungária, 4iG also became the owner of Telenor (TMT Hungary B.V.), a significant participant in the Hungarian mobile telecommunications market. Vodafone, another important participant in that market, was acquired in 2023 by Antenna Hungária, now the subsidiary of 4iG, together with the Hungarian state's investment company, Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. Vodafone's portfolio included UPC Hungary, a major internet and cable television provider, which it acquired in 2020. These developments, which took place in parallel with the previously described processes of nationalisation and re-nationalisation, indicate that the interests of state ownership can be subjected to other 'patriotic' interests, such as supporting national capital owners and promoting domestically-owned national champions.

Conclusions

SOEs, especially as rediscovered following the global financial and economic crisis, may play complex roles and pursue complex objectives in national economies. In national economies, which experienced a model change following the exhaustion of the economic model pursued in the decades before the crisis, and as a reaction to the challenges posed by the crisis to broader and narrower issues of domestic security and resilience, SOEs became vehicles of state economic, industrial, technological and other strategic policies, beyond their traditional public mission and public interest rationales. In Hungary, the general constitutional framework governing the state's involvement in the economy, both before and after 2010, established only some basic tenets of the market economy, leaving it mainly to politics and policy-making to determine the model followed. Nevertheless, the constitutional rules and the central legislative provisions governing state ownership did indicate the preferred model for the national economy and SOEs therein. The rules before 2010 emphasised private enterprise and the equality of private property; the rules adopted following 2020 mapped out in detail the state's presence in the national economy and indicated its rationales. However, the place and the complex roles of SOEs in the Hungarian economy could only be explored with the help of knowledge of market developments, in particular of re-nationalisations and nationalisations. These, together with the relevant legal rules, revealed that the Hungarian SOE landscape is influenced by complex, often strategic interests and other factors.

References

- Bance, P. (2015). Public enterprises and production of global public goods: The effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 703–718. <https://doi.org/10.1111/apce.12100>
- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: The importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253–266. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.909312>
- Bernier, L., & Reeves, E. (2018). The continuing importance of state-owned enterprise in the twenty-first century: Challenges for public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(3), 453–458. <https://doi.org/10.1111/apce.12213>
- Bremmer, I. (2009). State capitalism comes of age: The end of the free market? *Foreign Affairs*, 88(3), 40–55.
- Bremmer, I. (2010). Article commentary: The end of the free market: Who wins the war between states and corporations? *European View*, 9(2), 249–252. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0129-z>
- Brennan, N. M., & Solomon, J. (2008). Corporate governance, accountability and mechanisms of accountability: An overview. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(7), 885–906. <https://doi.org/10.1108/09513570810907401>
- Castelnovo, P., Del Bo, C. F., & Florio, M. (2019). Quality of institutions and productivity of state-invested enterprises: International evidence from major telecom companies. *European Journal of Political Economy*, 58, 102–117. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.10.005>
- Clò, S. (2020). Varieties of state capitalism and reformed state-owned enterprises in the new millennium. In Bance, P., Florio, M. & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 91–105). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-5>
- Clò, S., Del Bo, C. F., Ferraris, M., Florio, M., Vandone, D., & Fiorio, C. (2015). Public enterprises in the market for corporate control: Recent worldwide evidence. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 559–583. <https://doi.org/10.1111/apce.12093>
- Clò, S., Ferraris, M., & Florio, M. (2017a). Ownership and environmental regulation: Evidence from the European electricity industry. *Energy Economics*, 61, 298–312. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.12.001>
- Clò, S., Fiorio, C. V., & Florio, M. (2017b). The targets of state capitalism: Evidence from M&A deals. *European Journal of Political Economy*, 47, 61–74. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.12.005>
- Del Bo, C. F., & Florio, M. (2012). Public enterprises, planning and policy adoption: Three welfare propositions. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(4), 263–279. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.722846>
- Del Bo, C. F., Ferraris, M., & Florio, M. (2017). Governments in the market for corporate control: Evidence from M&A deals involving state-owned enterprises. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 89–109. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.11.006>

- Drinóczi, T. (2012). Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben [The economic constitution in the Fundamental Law]. *Jogtudományi Közlöny*, 67(10), 369–383.
- Farkas, B. (2018). What can institutional analysis say about capitalism in Central and Eastern Europe? Results and limitations. *International Journal of Management and Economics*, 54(4), 283–290. <https://doi.org/10.2478/ijme-2018-0027>
- Florio, M. (2013). Rethinking on public enterprise: Editorial introduction and some personal remarks on the research agenda. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 135–149. <https://doi.org/10.1080/02692171.2013.785664>
- Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 201–208. <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.913823>
- Florio, M., Ferraris, M., & Vandone, D. (2018). Motives of mergers and acquisitions by state-owned enterprises: A taxonomy and international evidence. *International Journal of Public Sector Management*, 31(2), 142–166. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2017-0050>
- Geröcs, T. (2021). *Magyarország függő fejlődése* [The dependent development of Hungary]. Napvilág.
- Gjersem, C., Hemmings, P., & Reindl, A. (2004). Product market competition and economic performance in Hungary. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 381. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/222142524253>
- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.754844>
- Haney, A. B., & Pollitt, M. G. (2013). New models of public ownership in energy. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 174–192. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.734790>
- Heal, G. M. (1973). *The theory of economic planning*. North-Holland Publishing Company.
- Jia, N., Huang, K. G., & Zhang, C. M. (2019). Public governance, corporate governance, and firm innovation: An examination of state-owned enterprises. *Academy of Management Journal*, 62(1), 220–247. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.0543>
- Lampropoulou, M. (2020). Utilities policy and reform: The changing relationship between citizens and state-owned enterprises. In Bance, P., Florio, M. & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 479–498). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-27>
- Mühlenkamp, H. (2015). From state to market revisited: A reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 535–557. <https://doi.org/10.1111/apce.12092>
- Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670–702. <https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- Nölke, A., & May, C. (2019). Liberal versus organised capitalism: A historical-comparative perspective. In Geröcs, T., & Szanyi, M. (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 21–42). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0_3

- O'Donnell, K., & Sawyer, M. C. (1999). *A future of public ownership*. Lawrence & Wishart.
- OECD. (2004). *OECD Economic Surveys: Hungary 2004*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2004-en
- OECD. (2014). *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2014-en
- Polidori, P., & Teobaldelli, D. (2013). Prosocial behavior in the production of publicly provided goods and services: An overview. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 285–296. <https://doi.org/10.1080/02692171.2012.736481>
- Sappideen, R. (2017). Corporate governance with Chinese characteristics: The case of state-owned enterprises. *Frontiers of Law in China*, 12(1), 90–113. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2964606
- Schmidt, V. (2003). French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism. *Economy and Society*, 32(4), 526–554. <https://doi.org/10.1080/0308514032000141693>
- Sorrentino, M. (2020). State-owned enterprises and the public mission. In Bance, P., Florio, M. & Bernier, L. (Eds.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (pp. 73–90). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351042543-4>
- Szanyi, M. (2019a). Some aspects of state ownership in East-Central European transition. In Szanyi, M. (Ed.), *Seeking the best master: State ownership in the varieties of capitalism* (pp. 137–161). CEU Press. <https://doi.org/10.1515/9789633863220-006>
- Szanyi, M. (2019b). The revival of the state. In Szanyi, M. (Ed.), *Seeking the best master: State ownership in the varieties of capitalism* (pp. 1–12). CEU Press. <https://doi.org/10.1515/9789633863220-001>
- Szanyi, M. (2019c). The emergence of the patronage state in Central Europe: The case of FDI-related policies in Hungary since 2010. In Geröcs, T., & Szanyi, M. (Eds.), *Market liberalism and economic patriotism in the capitalist world-system* (pp. 99–126). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05186-0_6
- Tang, P., Yang, S., & Yang, S. (2020). How to design corporate governance structures to enhance corporate social responsibility in China's mining state-owned enterprises? *Resources Policy*, 66, 101619. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101619>
- Voszka, É. (2013). Államosítás, privatizáció, államosítás [Nationalisation, privatisation, nationalisation]. *Közgazdasági Szemle*, 60(12), 1289–1317.
- Voszka, É. (2015). Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttöredeezése [Nationalisation, privatisation and economic policy – the fragmentation of the mainstream]. *Közgazdasági Szemle*, 62(7–8), 717–748.
- Voszka, É. (2018). Nationalisation in Hungary in the post-crisis years: A specific twist on a European trend? *Europe-Asia Studies*, 70(8), 1281–1302. <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1457137>
- Voszka, É. (2020). Állami vagy magántulajdon? Adalékok egy dichotómia értelmezéséhez [State or private property? Thoughts on interpreting a dichotomy]. *Közgazdasági Szemle*, 67(12), 1193–1216. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.12.1193>

Online links in the article

URL1: *Újabb államosítás: visszaveszik a műsorszórást.* [Another nationalization: broadcast services to be reclaimed.] <http://nol.hu/gazdasag/ujabb-allamositas-visszaveszik-a-musorszorast-1452481>

URL2: *Létrejött a Nemzeti Távközlési Gerinchálózat.* [The National Telecommunications Backbone Network has been established.] <https://nisz.hu/sajtoszoba/letrejott-a-nemzeti-tavkozlesi-gerinchalozat-d65>

Laws and regulations

Act C of 2010 on the optional return of members from the private pension system. [2010. évi C. törvény a magánnyugdíjpénztárak tagjainak választható lehetőségeiről]

Act CI of 2010 on the suspension of private pension fund payments. [2010. évi CI. törvény a magánnyugdíjpénztári tagdíjak átutalásának felfüggesztéséről]

Act CLIV of 2010 on issues related to the transformation of the pension system. [2010. évi CLIV. törvény a nyugdíjpénztári rendszer átalakításával összefüggő egyes kérdésekről]

Act CLV of 2011 on the regulation of fringe benefits. [2011. évi CLV. törvény a béren kívüli juttatások szabályozásáról]

Act CLVI of 2011 on the succession of the National Holiday Foundation and the Erzsébet Programme. [2011. évi CLVI. törvény a Nemzeti Üdülési Alapítvány és az Erzsébet-program jogutódlásáról]

Act CLXXXV of 2012 on waste. [2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról]

Act CVI of 2007 on state property. [2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról]

Act CXCIV of 2010 on the economic stability of Hungary. [2010. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról]

Act CXCVI of 2011 on national assets. [2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról]

Act CXXXII of 2013 on the regulation of the textbook market. [2013. évi CXXXII. törvény a tankönyvpiac rendjéről]

Act XVI of 1991 on concessions. [1991. évi XVI. törvény a koncesszióról]

Act XX of 1989 on the Constitution of the Republic of Hungary. [1989. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról]

Act XXXIX of 1995 on the disposal of state-owned business assets. [1995. évi XXXIX. törvény az állami tulajdonú üzleti vagyon értékesítéséről]

Decision 13/1990. (VI. 18.) of the Constitutional Court. [13/1990. (VI. 18.) AB határozat]

Decision 3175/2013. (X. 9.) of the Constitutional Court. [3175/2013. (X. 9.) AB határozat]

Decision 3192/2012. (VII. 26.) of the Constitutional Court. [3192/2012. (VII. 26.) AB határozat]

Decision 59/1991. (XI. 19.) of the Constitutional Court. [59/1991. (XI. 19.) AB határozat]

Decision 64/1993. (XII. 22.) of the Constitutional Court. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

Decision 981/B/1991 of the Constitutional Court. [981/B/1991. AB határozat]
Decree No. 7/2015 of the Ministry for National Development on the National Public Utilities Corporation. [2015. évi 7. NFM rendelet a nemzeti közszolgáltatatóról]
Fundamental Law of Hungary. [Magyarország Alaptörvénye]
Government Decision No. 1465/2014. (15 August) on the measures necessary for the organisation of a holding-based public service system. [*1465/2014. (VIII. 15.) Korm. határozat a holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezése érdekében szükséges intézkedésekről*]
Government Decree No. 76/2018 on the amendment of rules related to electronic vouchers. [2018. évi 76. kormányrendelet az elektronikus utalványokról szóló szabályok módosításáról]

Reference of the article according to APA regulation

Varju, M. & Cseres, K. (2025). State-owned enterprises in the Hungarian economy: what model follows from the law? *Belügyi Szemle*, 73(5), 1103–1125. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i5.pp1103-1125>

Statements

Conflict of interest

The authors have declared no conflict of interest.

Funding

The research leading to this publication was supported by Grant SA-79/2021 “Állami vállalatok és demokratikus gazdasági kormányzás” provided by the Hungarian Research Network.

Ethics

No dataset is associated with this article.

Open access

This article is an Open Access publication published under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), in the sense that it may be freely used, shared and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication, as well as a link to the CC License, are credited.

Corresponding author

The corresponding author of this article is Márton Varju, who can be contacted at varju.marton@tk.hun-ren.hu.



KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA), (nyomtatott ISSN 2062-9494 és online ISSN 2677-1632) havonta megjelenő, lektorált, magyarországi és nemzetközi jogtudománnyal, közigazgatással, államtudományokkal, kriminológiával, valamint biztonsági és rendészeti tudományos kutatásokkal foglalkozó tudományos folyóirat.

A Belügyi Szemle a <https://belugyiszemlejournal.org/> folyóirat-szerkesztő rendszer alkalmazáson keresztül fogadja a szerzőktől a kéziratokat.

A beküldött közlemény visszaigazolása során a Szerkesztőség tájékoztatja a szerzőket a beküldött kézirat befogadásáról és várható megjelentetéséről. A Szerkesztőség a beérkezett kéziratokat szakmai és tudományos szempontokból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására.

Részletes szerzői útmutató az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/authorsguide>

A Szerkesztőség másodközlést nem vállal.

A Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA) kiadványban megjelent cikkek nem tükrözik a Szerkesztőség álláspontját, azok tartalmáért való felelősség minden esetben a szerzőket terheli.

Az etikai nyilatkozat, valamint a közzétételi visszaélésekre vonatkozó nyilatkozat az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/statementonethics>

A cikkek a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY-NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemények, melynek szellemében a cikkek bármilyen médiumban szabadon felhasználhatók, megoszthatók és újraközölhetők, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

A nyílt hozzáférésről szóló nyilatkozat az alábbi URL linken olvasható: <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle/informationonopenaccess>



Telefonszám: +36 (26) 795-922; BM: 24-626
Email: szerkesztoseg@belugyiszemlejournal.org
Web: <https://belugyiszemlejournal.org/>

A borítókép vektoros tervezési sablonja a Shutterstock.com licence alapján került felhasználásra.

A FOLYÓIRAT INDEXELÉSE

A Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA), (nyomtatott ISSN 2062-9494 és online ISSN 2677-1632) havonta megjelenő, lektorált, magyarországi és nemzetközi jogtudománnyal, közigazgatással, államtudományokkal, kriminológiával, valamint biztonsági és rendészeti tudományos kutatásokkal foglalkozó tudományos folyóirat, amelynek székhelye Budapest (Magyarország).

Az AJIA egy nyílt hozzáférésű folyóirat, amelyet jelentős tudományos adatbázisokban indexelnek a cikkek felfedezhetőségének és hivatkozásának maximalizálása érdekében. Az AJIA követi a [COPE magatartási kódexében](#) felvázolt publikációs etikával kapcsolatos legjobb gyakorlatokat. A szerkesztők azon dolgoznak, hogy az első benyújtást követően időben meghozzák a döntéseket, valamint az azonnali online közzétételt, ha egy kéziratot megjelentetésre elfogadnak.

A cikkek a megjelenést követően azonnal és ingyenesen hozzáférhetők a nyilvánosság számára. A cikkek végleges változata feltehető egy intézményi adattárba, amennyiben a cikk tartalmaz egy hivatkozást a <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle> oldalon közzétett eredeti cikkekre. Minden publikált cikk a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Unported License alá tartozik.

A folyóiratot indexeli



CONDITIONS OF PUBLICATION

Belügyi Szemle accepts and publishes scientific announcements / publications with outstanding alignment to the control and organisational system of the Ministry of Interior, which first of all focus on law enforcement, public order, public safety, safety policy, self-government affairs, social deviances, and further analyses and evaluates the questions of law enforcement from criminological, criminal sociological, criminal legal and policing aspects.

Belügyi Szemle accepts manuscripts of the authors for editing through applying in the Open Journal Systems.

At the conformation of receipt, the Editorship informs the acceptance and the expected publishing time of the submitted manuscript. The Editorship peer reviews the received manuscripts from a professional and scientific point of view, and reserves the right for stylisation, correction, typographic adjustment of the manuscripts.

The Editorship does not undertake republishing.

Articles published in Belügyi Szemle do not unconditionally reflect the opinion of the Editorship, any responsibility for their contents bear the authors exclusively. The whole of the periodical, including individual articles, is protected by copyright, any use of them outside of copyright law is illegitimate and prosecutable.

Articles licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY-NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>), are published under the terms of Open Access, whereby articles may be freely used, shared and distributed in any medium and republished in any medium, provided that the original author and the place of publication and the link to the CC License are cited.



Phone number: +36 (26) 795-900 / 24-626

Email: szerkesztoseg@belugyiszemlejournal.org

Web: <https://belugyiszemlejournal.org/>

The vector design template for the cover image is licensed from Shutterstock.com.

INDEXING THE JOURNAL

Belügyi Szemle/Academic Journal of Internal Affairs (AJIA), (Print ISSN 2062-9494 and online ISSN 2677-1632) is a monthly peer-reviewed academic journal on Hungarian and international law, public administration, government, criminology, security and law enforcement research, based in Budapest (Hungary).

AJIA is an open-access journal indexed in major academic databases to maximize article discoverability and citation. AJIA follows best practices on publication ethics outlined in the [COPE Code of Conduct](#). Editors work to ensure timely decisions after initial submission, as well as prompt publication online if a manuscript is accepted for publication.

Upon publication, articles are immediately and freely available to the public. The final version of articles can immediately be posted to an institutional repository as long as the article includes a link back to the original article posted on <https://belugyiszemlejournal.org/index.php/belugyiszemle>. All published articles are licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Unported License.

Indexes the Academic Journal of Internal Affairs



Ára: 530 Ft

