

Fekete Csaba

A drónok állami célú használatának hatályos szabályozása

Applicable regulations on the use of drones for state

Absztrakt

Az elmúlt néhány évben a pilóta nélküli légi járművek alkalmazása egy rendkívül dinamikus fejlődést mutat, a repülés legdinamikusabban fejlődő ágává vált. Felhasználásuk fokozatosan növekvő igényei szinte húzóerőként hatnak az állami, azon belül a mind szélesebb rendészeti célú alkalmazásra. A magyar jogalkotás a növekvő igények ellenére a pilóta nélküli légi járművek használatára nem alkotott önálló, elkülönült szabály rendszert, a hatályos jog átfogó módosításával teremtette meg az alkalmazás feltételeit. A módosító jogszabálycsomag részeként alkotta meg a Kormány a pilóta nélküli állami légi járművek repüléséről szóló rendeletét. A tanulmány célja, hogy az állami célú repülések jelentőségének, illetve a légiközlekedés biztonsága iránti igény növekedésével a rá vonatkozó szabályok – néhány fontosabb fogalmának és rendelkezésének kiemelésével, ismertetésével – nagyobb figyelmet kapjanak, továbbá bemutassa ezeknek az eszközöknek rendőrség alapfeladati ellátásában betöltött funkcióját. A jogszabályok rendelkezésével összhangban szükség mutatkozik a rendőrség drón kezelői számára olyan belső szabályozók megalkotása is, amely tovább erősíti a légiközlekedés biztonságát a pilóta nélküli állami légiközlekedési eszközökkel végzett repülések során.

Kulcsszavak: pilóta nélküli állami légi jármű, drón, állami célú légiközlekedés,

Abstract

In the last few years, the use of uncrewed aerial vehicles has shown an extremely dynamic development, becoming the most dynamically developing branch of aviation. The gradually increasing demands on their use are almost a driving force for public and broader law enforcement applications. Despite the growing demands, the Hungarian legislation did not create an independent, separate system of rules for the use of uncrewed aerial vehicles and created the conditions for its application by comprehensively amending the current law. As part of the amending legislative package, the Government has issued a decree on the flight of unmanned state aircraft. The study aims to highlight the importance of public aviation and the need for aviation security, highlighting some of its key concepts and provisions, and illustrating the primary role of the police in these tools. In line with the provisions of the legislation, there is also a need for police drone operators to create internal regulations that will further enhance aviation safety in unmanned aerial vehicles.

Keywords: unmanned state aircraft, drone, state aviation

Fogalmi keret

A pilóta nélküli légi járművek – hétköznapi szóhasználatban – „drón”-ok alkalmazása világszerte egyre szélesebb körben terjed. Nem túlzás talán azt állítani, hogy a repülés legdinamikusabban fejlődő ágává lépett elő. A különböző repülő eszközök közül a technikai és alkalmazási területüket illetően a legdinamikusabban fejlődésen mentek át. A drón-technológia alkalmazásának lehetősége folyamatosan bővül, amely egyre tágítja a felhasználók lehetőségeit, egyben növeli a felelősségüket, továbbá az alkalmazásuk folyamatosan vet fel jog által szabályozást igénylő kérdéseket is.

A magyar állami légi jármű flotta – beleértve a pilóta nélküli légi járműveket is – valamint a hozzá kapcsolódó infrastruktúra megújítására jelentős fejlesztések történtek az elmúlt években. Meghatározó elemeivé váltak a magyar és a nemzetközi légtérnek, amelyben a repülések végrehajtását szigorú jogi szabályok határozzák meg.

„A repülés határokat átívelő természetéből adódik a nemzetközi jellege.”¹ Az állami (célú) repülések jogi szabályai sem a magyar sem a nemzetközi légi jogban nem alkotnak önálló, elkülönült szabályrendszert.

Az állami és a polgári célú légi közlekedés alapvető szabályait a hatályos légügyi törvényünk² keretjelleggel (a továbbiakban: Lt.), valamint a felhatalmazása alapján kibocsátott végrehajtási rendeletek (kormányrendelet, tálcarendeletek), kiegészítő jelleggel határozzák meg³.

Az állami repülések növekvő jelentősége, a repülő technika töretlen innovációja, az egyre nehezebb, bonyolultabb és veszélyesebb feladatok megoldása, a légi közlekedés biztonsága iránti fokozódó igény alapot adhat arra, hogy a rájuk vonatkozó szabályok, mint a légi jog „különös” szabályai nagyobb figyelmet kapjanak.

A téma szempontjából az első fontos kérdés, az állami légi jármű fogalma és a pilóta nélküli állami légi jármű fogalma. Választ mind a nemzetközi szabályrendszerben, mid pedig a nemzeti jogban találunk.

„A nemzetközi légi közlekedést egy globális szabályozási rendszer tartja egységben, amely a Chicagóban 1944-ben elfogadott Nemzetközi Polgári Repülésről szóló Egyezményen (Convention on International Civil Aviation) alapul, és amelyet a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization (ICAO) több ezer oldalas szabványa és ajánlása foglalja keretbe.”⁴

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

A határozott fogalmazás ellenére azonban polgári légi járművek fogalmának meghatározása kimaradt az Egyezményből. Példásképpen viszont felsorolja a jogalkotó, hogy az állami közhatalmi funkciók (acta iure imperii) ellátása során mi minősül állami légi járműnek.⁵ Eszerint állami légi járműnek kell tekinteni a katonai, a vám- és a rendőri szervek céljára szolgáló légi járművet.⁶ Ez azonban nem tekinthető taxatív felsorolásnak. Az állami légi járművek kategóriájába tartoznak a kutató-mentő, a légimentő, a parti őrség, a humanitárius segélyszállító, a Nemzetközi Vöröskereszt, a földmérési térképészeti feladatokat, valamint az állami vezetőket kiszolgáló légi járművek.

Nemzeti jogunk külön definiálja az állami légi jármű, és a pilóta nélküli állami légi jármű fogalmát, amelyekben azonban jelentős különbségeket nem találunk.

Eszerint állami légi jármű: a honvédelemért felelős miniszter rendeletében meghatározott nyilvántartásba bejegyzett, honvédelmi, vámhatósági, vagy rendvédelmi szervek céljára szolgáló légi jármű.⁷

Pilóta nélküli állami légi jármű pedig a honvédelmi, vámhatósági, rendvédelmi és rendvédelmi feladatokat ellátó szervek céljára szolgáló, a honvédelemért felelős miniszter rendeletében meghatározott nyilvántartásba felvett légi jármű, továbbá a pilóta nélküli állami légi járművek repüléséről szóló kormányrendeletben meghatározott üzemeltető által üzemben tartott pilóta nélküli légi jármű.⁸

Magyarország a különböző repülési szervezetekben betöltött tagságából adódóan olyan rendszereknek a részese, amely a pilóta nélküli légi járművek repüléseinek szabályozását nem kizárólag az adott ország

¹ Sipos (2018) 23. o.

² 1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről

³ Halász né (2013). 173. o.

⁴ Papp (2019) 9. o.

⁵ Sipos (2018) 57. o.

⁶ 1971. évi 25. törvényerejű rendelet a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény és annak módosításáról szóló jegyzőkönyvek kihirdetéséről, 3. cikk b) pont.

⁷ 1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről 71. § 2. pont, Hatályos: 2021. január 1-től.

⁸ 1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről 71. § 42. pont, Hatályos: 2021. január 1-től

ügyének, hanem közös feladatnak tekinti, és ennek megfelelően nem tagállami, hanem összeurópai, vagy még ennél nagyobb léptékben gondolkodik.⁹

A pilóta nélküli állami légi járművekre vonatkozó hatályos szabályozás főbb jellemzői

A magyar jogalkotás eddig a pilóta nélküli légi járművekre, a használókra, a velük való repülések végrehajtására önálló, elkülönült szabályokat nem alkotott. A szakirodalomban korábban megjelentek olyan vélemények is, amelyek úgy ítélték meg, hogy az Lt. akkor hatályos rendelkezései megfelelő alapot biztosítanak a repülés biztonság fenntartásához.

A végfelhasználói alkalmazás folyamatos növekedésével azonban egyre hangsúlyosabban fogalmazódott meg az igény – különösen a szabadidős- és sport célú repülő eszközök alkalmazásával kapcsolatban, a légtér használat igényének növekedése miatt – egyértelmű, részletes jogszabályok megalkotására. Az üzemeltetésükkel „számos magánszférát, illetve az információs önrendelkezési jogot érintő kérdés merül fel”.¹⁰ „A repülés egy rendkívül összetett és veszélyes tevékenység, mely meglehetősen részletes szabályozást igényel. Ennek alapjait Magyarországon az Lt. teremti meg. Míg a jogszabályokat az állampolgárok többsége önkéntes jogkövetés útján elfogadja, azaz azonosul vele, és önkéntes módon teljesíti is a jogi rendelkezéseket, addig a repülési szabályok többsége nem olyan, amely önkéntes jogkövetéssel teljesíthető, hanem a légiközlekedési hatóság közreműködését igényli.”¹¹

Az Országgyűlés 2020-ban az őszi ülészakán tárgyalta, és fogadta el¹² a pilóta nélküli légi járművek üzemelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvénycsomagot,¹³ novellát (a továbbiakban: Novella). A törvény módosítási javaslat kiterjedt a pilóta nélküli légi járművek üzemeltetését, használatát érintő szabályok megalkotására, a magánélet védelme érdekében megfogalmazott új tényállásokra, a jogellenes használattal szembeni fellépés jogi alapjának megteremtésére¹⁴

A Novella az Lt-t módosító légiközlekedési igazgatási szabályok beiktatásával megteremtette a pilóta nélküli légi járművek biztonságos és hatékony engedélyezésének, üzemeltetésének jogi kereteit.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvénybe (a továbbiakban: Szabs. tv.), illetve a Büntető Törvénykönyvbe¹⁵ (a továbbiakban: Btk.) új tényállást iktatott.

„A felelősségi szabályok tekintetében a Novellának – az oltalmazni kívánt jogtárgyak mentén – két különböző szabályozási iránya mutatható ki.[...] Kifejezetten igazgatási jellegű normaszegést szankcionál azáltal, hogy önmagában a pilóta nélküli légi jármű lakott terület feletti jogosulatlan használatához társít felelősséget.”¹⁶ A Szabs. tv. XXVIII. fejezetébe a közlekedéssel kapcsolatos egyéb szabálysértések közé beiktatta „A pilóta nélküli légi járművel végzett jogosulatlan tevékenység”¹⁷ szabálysértési tényállását

A másik szabályozási koncepció a magánszféra védelme érdekében a „Magánlaksértés” szabálysértési¹⁸, és a Btk. „Tiltott adatszerzés”¹⁹ bűncselekményi tényállását új alakzatokkal egészítette ki.

⁹ Halászné (2013) 173. o.

¹⁰ Gál – Szomora (2021) 101. o.

¹¹ Halászné (2013) 174. o.

¹² Az elfogadás napja: 2020. december 16.

¹³ 2020. évi CLXXIX. törvény

¹⁴ Országgyűlési napló 168/1. szám, Budapest 2018. november 18. 23759. hasáb

¹⁵ a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

¹⁶ Gál – Szomora (2021) 102. o.

¹⁷ Szabs. tv. 229. §

¹⁸ Szabs. tv. 166. § (1a) bekezdés

¹⁹ Btk. 422/A §.

A Btk. 422/A. § szerinti tiltott adatszerzés bűncselekmény elkövetésének eszköze a pilóta nélküli légi jármű, eszközcselekménye pedig annak jogosulatlan használata.

Felmerül a kérdés, hogy a pilóta nélküli állami légi jármű használatával el lehet-e követni ezt a bűncselekményt, figyelemmel arra, hogy a légi igazgatási szabályok, mint speciális kategóriát elkülönülten kezelik, alkalmazásuk pedig honvédelmi, rendvédelmi és vámhatósági célokat szolgál. Egyes vélemények szerint a légi igazgatási szabályok szigorú értelmezése szerint nem.

Más vélemények alapján, azonban „figyelembe kell venni, hogy a Btk.-ban használt generális elkövetési eszköz, a pilóta nélküli légi jármű háttérnorma szerinti fogalmi elemei alá az állami jármű is minden további nélkül szubszumálható, szűk értelemben vett legalitási problémáról tehát nem beszélhetünk.”²⁰

A Novellához kapcsolódóan, a pilóta nélküli állami légi járművek repüléséről a Kormány önálló rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alkotott²¹, amelyben megállapította az alkalmazásuk általános szabályait, a nyilvántartásba vételhez és üzemeltetéshez szükséges hatósági eljárás rendjét, a kezelők egészségi alkalmasságának, valamint a pilóta nélküli állami légi jármű rendszer kezeléséhez a személyzet képezésének, illetve a szükséges engedélyeknek követelményeit.

A Rendelet a polgári felhasználású pilóta nélküli repülő eszközök osztályba sorolásától eltérően a hasznos terhet magukba foglaló maximális tömegük alapján a következő kategóriákba sorolja a pilóta nélküli állami légi járműveket:

- a) „A1”
- b) „A2”
- c) „B1”
- d) „B2”
- e) „C”
- f) „D” vagy
- g) „E”

Ezek az eszközök akkor vehetnek rész a légiközlekedésben, ha a Rendelet mellékletében előírt további minimális követelményeknek is megfelelnek. A melléklet kategóriánként állapítja meg a kezelő személyzet kompetenciáit és üzemeltetőkkel szemben támasztott követelményeket, illetve egyes kategóriákban a felszereltségükre – pl. transzponder használatára, kétoldalú rádiókapcsolat biztosítására, ütközésre figyelmeztető rendszer meglétére – vonatkozó előírásokat is tartalmaz.

A felszereltségi követelményekre pontos szabályozást a Rendelet 10. § ad, amely – összhangban az EU végrehajtási rendeltével²² – biztosítja a földön tartózkodó személyek és a légtér használók biztonságát. Az EU hivatkozott végrehajtási rendelete szerint tanulmányok igazolták, hogy a 250 grammnál nagyobb felszálló tömegű pilóta nélküli légi járművek biztonsági kockázatot jelentenek. Indokolt ezért a jelöléssel való ellátásra, az azonosításukra az üzemben tartójuk nyilvántartásba vételére szabályokat eljárásokat megállapítani. Általánosan minden drónt regisztrálni kell, amelyik nem tartozik a játék kategóriába.

A Kormány rendeletében a pilóta nélküli állami légi járművek légiközlekedésben részvételének, illetve a pilóta nélküli légi jármű rendszerek üzemeltetésének feltételeként határozta meg az eszközök és az üzemeltetők nyilvántartásba vételét.

Az üzemeltető feladata gondoskodni a pilóta nélküli légi járművek egyes kategóriákra előírt alkalmasságáról, illetve a pilóta nélküli légi jármű rendszerek berendezései, eszközei üzemképes

²⁰ Gál – Szomora (2021)
105. o.

²¹ 38/2021. (II. 2.) Korm. rendelet a pilóta nélküli állami légi járművek repüléséről.

²² A Bizottság (EU) 2019/947 végrehajtási rendelete

állapotáról. Mindez nem csak a gondoskodás kötelezettségét jelenti, hanem egyben nagyon szigorú felelősséget is keletkeztet.

A pilóta nélküli légi járművek üzemeltetésének általános feltétele, a pilóták jogszabályban előírt képzési és vizsgakötelezettségének teljesítése.

A pilóta nélküli állami légi járművek „A1”- „B2” kategóriáiban elegendő az adott kategóriára vonatkozó képzés és sikeres vizsga teljesítése. A vizsgát tett drón pilóta az üzemben tartó által engedélyezettnek megfelelően folytathat repülést.

A „C” - „E” kategóriákban típus vizsga, valamint érvényes szakszolgálati engedély és érvényes repülő egészségügyi dokumentum az üzemeltetés feltétele.

A személyzet képzését csak képzési engedéllyel rendelkező oktató vagy képző szerv végezheti. Az „A1”-„B2” kategóriákban a képzést az üzemeltető szervezet is végezheti, ahhoz azonban rendelkeznie kell a gyártó előírásai alapján készült, a hatóság által jóváhagyott tematikával, tananyaggal, oktatási segédletekkel. A „C” -„E” kategóriákban képzés csak tanfolyam jelleggel folytatható, az oktatóknak oktatói szakszolgálati engedéllyel vagy oktatói képesítéssel kell rendelkezniük.

A polgári felhasználás fokozatosan növekvő igényei szinte húzóerőként hatnak az állami, azon belül a mind szélesebb rendészeti célú alkalmazásra. A növekvő igények, növekvő humán erőforrást igényelnek, de az kötelező képzések és vizsgák teljesítése nélkül nem biztosítható.

A Rendelet üzemben tartóra vonatkozó fogalom meghatározása szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv pilóta nélküli légi jármű üzemben tartó. Jelenleg „A1” és „B1” kategóriákban üzemeltet drónokat a Készenléti Rendőrség, valamint a megyei rendőr-főkapitányságok. A Készenléti Rendőrség mint üzemeltető kidolgozta a képzési tematikáját, tananyagát, amely a hatóság jóváhagyására vár.

A rendőrség alapfeladatainak teljesítéséhez a következő területeken alkalmaz pilóta nélküli légi járműveket:

- a) Államhatár védelme; Magyarország déli határszakaszának illegális migrációval szembeni védelmében jelentős szerepet kapnak ezek a repülő eszközök. A levegőből viszonylag nagy terület áttekintését biztosítják. A felszerelhető különböző típusú kamerák mind nappal, mind pedig éjszaka támogatják az illegális határátlépés megakadályozását, felderítését, de akár igénybe vehető az államhatár azon szakaszainak ellenőrzésére is, amely járművel, vagy gyalogosan nehezen megközelíthető.
- b) Rendezvények, kiemelt események biztosítása; Nagy volumenű sport-, kulturális- és gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények rendőri biztosításánál alkalmas nagy területről képtovábbításra, ezáltal több földi telepítésű kamera kiváltására, de akár hírközlést biztosító eszközök átjátszó antennáinak ideiglenes kiemelésére is.
- c) Rendőri intézkedések támogatása; Zárt udvarok, területek, sűrűn beépít területeken alkalmas a rendőri intézkedés biztonságos végrehajtásának támogatására.
- d) Bűnügyi felderítés támogatása: Képes támogatni bűncselekmény elkövetőjének elfogását, bizonyos körülmények között a figyelését.
- e) közlekedésrendészeti ellenőrzések támogatása; Eredményesen alkalmazható egyes forgalmi csomópontokban a közlekedési szabályok betartásának ellenőrzésére.
- f) Helyszíni szemlék támogatása: a bűnügyi helyszínek pontosabb áttekintő dokumentálását teszi lehetővé, amely jelentős segítséget nyújthat a későbbi eredményes bűnügyi szakértői tevékenységhez, bizonyításhoz.
- g) Eltűnt személyek, tárgyak felkutatásának támogatása: Olyan területek ellenőrzésére nyílik lehetőség, amely járművel vagy gyalogosan nehezen megközelíthetők (pl. hegyoldal, magas növényzettel benőtt mocsaras, lápos terület).

„A magyar légtér pilóta nélküli légi járművel és pilóta nélküli állami légi járművel jogszerűen végrehajtott UAS-műveletre - ide nem értve a zárt térben az ingatlan tulajdonosának vagy használatjának jóváhagyásával végrehajtott UAS-műveletet - a pilóta nélküli légi járművek használatát támogató, az aktuális légtér információkat és egyéb korlátozásokat tartalmazó honlap és mobilalkalmazás kormányrendeletben meghatározott használatával vehető igénybe.”²³

Ezt a Hungarocontrol ZRt. biztosítja. az ún. MyDroneSpace alkalmazás útján, amelybe minden kezelőnek regisztrálnia kell. A regisztrációt követően minden repülés előtt a kezelőnek ott kell bejelentenie repülési szándékát és helyét. Az applikáció a bejelentést követően azonnal tájékoztatja a kezelőt, amennyiben a megjelölt légtérben tilalmazott a repülés végrehajtása.

A pilóta nélküli légi járművek és a hozzá kapcsolható periférikus egységek fejlesztései folyamatosak, amelyekhez bármikor csatlakozhatnak új fejlesztők, a piacon újabb és újabb eszközök fognak megjelenni. Ezek alkalmazása pedig a rendvédelmi szervek alapvető feladatainak ellátásában is determináns tényezővé válik.

A pilóta nélküli légi járműveknek a rendőrség jelenlegi gyakorlatában történő alkalmazása – amellyel kapcsolatban nem túlzás az a megállapítás, hogy jelenleg is fejlődik – magas szintű kezelői felkészültséget igényel. Nem elegendő a légi közlekedés biztonsága érdekében a szükséges jogszabályok megalkotása, azok betartása, egyszerre kell – párhuzamosan – szakszerű rendőri intézkedést lefolytatni, azt támogatni, rendszeres alkalmazásukkal pedig a képességeket fejleszteni. Ez csak akkor biztosítható, ha a kezelők a rendszeresített pilóta nélküli légi járművekkel repülési készségük, jártasságuk fenntartása érdekében folyamatosan teljesítenek repülési feladatokat. Ez utóbbiak rendszertelensége, hiánya komoly kockázati tényező és gyakran a bekövetkezett repülésemények, balesetek oka.

Szükségesnek mutatkozik olyan belső normák kidolgozása a rendőrség részéről, amely mindazon túl, hogy a Rendelet előírja repülésbiztonsági szerv felállítását, tovább erősíti a légi közlekedés biztonságát a pilóta nélküli állami légi közlekedési eszközökkel végrehajtott repülések során. Különösen azoknál a területi rendőri szerveknél fontos ahol az ilyen feladatok ellátása nem jelent a kezelők számára napi vagy heti rendszerességű elfoglaltságot.

Irodalomjegyzék

Sipos Attila (2018): Az uni- és multilaterális szabályozói szerep a légi közlekedésben, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola PhD értekezés. Bp.

Halászné Dr. Tóth Alexandra (2013): A pilóta nélküli légi járművek repülése a jogi szabályozás tükrében. In: Dr. Palik Máttyás (szerk.) Pilóta nélküli repülés profiknak és amatőröknek. Második javított kiadás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Bp.

Papp Zoltán (2019): A légtér szuverenitás néhány nemzetközi jogi kérdése PhD. dolgozat, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Gál Andor – Szomora Zsolt (2021): A drónnal történő megfigyelés kriminalizálása, mint a büntetőjogi magánszféra védelem kiterjesztése. Acta juridica et politica, szte. 3.

Jogforrások

2012. évi II. tv. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2020. évi CLXXIX. törvény a pilóta nélküli légi járművek üzemelésével összefüggő egyes törvények módosításáról

²³ 1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről 6. § (6) bekezdés.

2012. évi C. tv. a büntető törvénykönyvről

1995. évi XCVII. törvény a légitársaságokról

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

38/2021. (II. 2.) Korm. rendelet a pilóta nélküli állami légitársaságok repüléséről.

A Bizottság (EU) 2019/947 végrehajtási rendelete

Országgyűlési napló 168/1. szám, Budapest 2018. november 18. 23759. hasáb