

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

T É Z I S F Ü Z E T

dr. Gál Erika r. alezredes

**ALAPJOGOK KORLÁTOZHATÓSÁGA
A TERRORIZMUS ÁRNYÉKÁBAN**

című doktori (PhD) értekezés szerzői ismertetése

Témavezető:

Társ-témavezető:

Dr. Major Róbert r. ezredes PhD.
rendőrségi főtanácsos
tanszékvezető, egyetemi docens
oktatási dékánhelyettes

Dr. Kis-Benedek József ny. ezredes DSc.
egyetemi tanár

Témavezető aláírása:

Társ-témavezető aláírása:

.....

.....

Budapest, 2026.

A tudományos probléma megfogalmazása

A rendészettudomány elsődleges feladata, hogy a rendészet széleskörű tanulmányozásával – jogi szabályozásának, szervezeti és perszonális működésének elméleti szinten végzett vizsgálatával, az ilyen vizsgálatok eredményeként kimutatható törvényszerűségek feltárásával – hozzájáruljon a rendészeti igazgatás hatékony és törvényes működéséhez. A doktori értekezésem fő céljaként is hasonló gondolatokat fogalmazhatok meg, hiszen a terrorizmus és az alapvető jogok, a rendészet és az alapvető jogok, illetve mindezek összefoglalásaként az emberek szubjektív biztonságérzetének és a rendészet által a terrorizmus elhárítása, megakadályozása érdekében alkalmazott eszközök kapcsolatának megvilágításával arra törekedtem, hogy a hazai gyakorlat esetleges hibáit feltárjam és megoldási javaslatokat fogalmazzak meg a további hatékony és törvényes működés érdekében.

A kutatási téma a rendészettudományi alapkutatások rendszerében a rendészeti tevékenység és a jogállamiság összefüggéseit vizsgáló, azon belül a társadalmak biztonságával foglalkozó kutatások közé sorolható. Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok korlátozhatósága eltérésekre ad lehetőséget a rendészeti szervek részére normál jogrendi, illetve különleges jogrendi viszonyok között, kiemelt kérdésként jelenik meg a rendészet – mint a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokosa – veszély előtti, veszély alatti és a veszély elhárítását követő időszakban alkalmazható eszközeinek korlátozó hatása.

A témaválasztást három, egymással szervesen összefonódó tényező indokolja: a kutatási téma kortárs aktualitása, a hazai rendészeti igazgatás stratégiai célkitűzései, valamint a saját szakmai életpályámból fakadó személyes érintettség.

Az aktualitás vizsgálatakor különös jelentőséggel bír a 2020. november 2-án Bécsben elkövetett terrortámadás, amely Magyarország közvetlen földrajzi szomszédságában, a magyar fővárostól mindössze háromszáz kilométerre, az Európai Unió egyik közép-európai tagállamának belvárosában következett be. A támadás során az elkövető – egy Iszlám Államhoz hűségesküt tett, korábban terrorcselekmény előkészülete miatt már elítélt személy – a Schwedenplatz környéki szórakozóhelyek vendégei közé lőtt, négy halálos áldozatot követelve. A bécsi események azért bírnak különös jelentőséggel a hazai kutatás szempontjából, mert ezen a ponton vált egyértelművé: a terrorizmus immár nem pusztán a nyugat-európai nagyvárosok problémája, hanem olyan közép-európai főváros sem mentes

tőle, amely Magyarországgal földrajzilag, közlekedésileg és társadalmi szövetét tekintve egyaránt szoros kapcsolatban áll. A támadás körülményei – a tömegképző helyszín, az alkalmi célpontválasztás, a nyilvános közterületen elkövetett sorozatos lövöldözés – pontosan azt a támadási mintát képviselik, amely a hazai rendészeti tervezés szempontjából a legmagasabb kockázati kategóriába tartozik.

A bécsi mintára való hivatkozás emellett az értekezés egyik átfogó kutatási céljának is alapját képezi. Az osztrák szövetségi rendőrség a támadás tapasztalatainak feldolgozását követően jelentősen átalakította a megelőző és beavatkozó rendőri egységek szervezeti felépítését, eszközrendszerét és bevetési protokollját. A bécsi modell sajátossága, hogy a terrorizmus megelőzése és elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti intézkedések során az alapjog-korlátozó hatás folyamatos egyensúlyban tartására törekszik, ezáltal egyszerre szolgálja a tényleges biztonság megteremtését és a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítését anélkül, hogy a polgári szabadságjogok aránytalan korlátozását eredményezné.

A kutatásom fundamentumát és egyben háttérét képező tudományos problémát öt kutatási főkérdés mentén fogalmaztam meg.

Az első főkérdés az, hogy hogyan alakul az alapvető jogok korlátozhatóságának helyzete különleges jogrendi időszakban, jelen esetben kifejezetten a veszélyhelyzetben (terrorveszélyhelyzetben) megmutatható különbségekre fókuszálva; azaz a kutatás időszakában érvényes hazai és nemzetközi szabályozás alapján milyen kapcsolódási pontok világíthatók meg a terrorizmus veszélye előtti, a terrorveszélyeztetettségben és a veszély elhárítását követő időszakban az állam rendészeti célú eszközeinek alkalmazási lehetőségeiben.

A második főkérdés a rendészeti eszközök alapjogok gyakorlására kifejtett hatásaira irányul. A harmadik főkérdés a rendészeti eszközök normál jogrendben és különleges (minősített) jogrendi időszakban való alkalmazásának alapjog-korlátozó hatásait vizsgálja. A negyedik főkérdés a terrorveszélyhelyzeti hatások további feltárását célozza. Az ötödik főkérdés kiindulópontja a biztonságról kimunkált elméletek és az alapjogok gyakorlásának kapcsolata, amely a terrorveszélyhelyzetben alkalmazott rendészeti eszközök és a szubjektív biztonságérzet alakulásának, változásainak meglévő összefüggéseit, vagy éppen hiányzó relációját kutatja.

A főkérdések megválaszolására irányuló kutatásom 2020 és 2024 tavasza között zajlott le. Az értekezést a kutatás 2024-es, valamint a kézirat 2026. április 30-ai lezárásakor hatályban lévő szabályok és szervezeti felépítés figyelembevételével dolgoztam ki.

A hipotézisek

A kutatási céljaim elérése érdekében négy hipotézist (*H1–H4*) fogalmaztam meg.

H1: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök körének bővülése együtt jár az alapvető jogok korlátozási szintjének emelkedésével, ám ez az összefüggés nem lineáris és nem automatikus, hanem a szükségesség és arányosság alkotmányos mércéje szerint, a normál és a különleges jogrendi időszakok között mutat eltérő mintázatot.

A hipotézis abból az alkotmányelméleti előfeltevésből indul ki, hogy a rendészeti eszközök és az alapjogi korlátozás között szükségszerű, ám nem mechanikus kapcsolat áll fenn. A jogállami berendezkedés szerint minden rendészeti eszköz – legyen az nyílt vagy fedett, normál vagy különleges jogrendi – valamilyen mértékben érinti az érintettek alapvető jogait, így az eszköztár bővülése fogalmilag is együtt jár a korlátozás kiterjedésével. A kapcsolat azonban nem lineáris: a szükségesség és arányosság alkotmányos mércéje értelmében ugyanazon eszköz alkalmazása normál jogrendben jelentősen szigorúbb feltételekhez kötött, mint különleges jogrendi időszakban. A hipotézis igazolása a rendészeti eszközök fokozatossági mércéjének felállítását teszi lehetővé.

H2: A rendészeti eszközök alapjog-korlátozó hatásának erőssége önmagában nem fokozza a társadalom tagjainak szabálykövetését. A korlátozás és a jogkövető magatartás közötti kapcsolatot a rendészeti intézkedés észlelt eljárási igazságossága és az intézményi bizalom szintje közvetíti, így a kettő közötti összefüggés nem közvetlen.

A hipotézis a Tom R. Tyler és Jason Sunshine által kidolgozott procedurális igazságosság modelljére, valamint a rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett közbizalom hazai és nemzetközi szakirodalmára épül. A klasszikus elrettentés-elmélet szerint az alapjog-korlátozás erősödése – a szankciók és a kontroll kiterjedtsége – növelné a szabálykövetést. Az újabb empirikus kutatások azonban azt mutatják, hogy a jogkövető magatartás motivációja elsősorban nem a kényszer mértékéből, hanem az érintettek által észlelt legitimációs alapokból fakad.

H3: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök számának és láthatóságának növekedése differenciáltan hat a szubjektív biztonságérzetre. A fokozott rendőri jelenlét egy küszöbértékig a biztonságérzet erősödését eredményezi, e küszöböt meghaladva azonban félelemkeltő hatásúvá válik, és a hatás iránya, mértéke is eltérő mintázatot mutat.

A hipotézis a szubjektív biztonságérzet szakirodalmának három releváns elméleti területére épül. Egyrészt a sebezhetőségi elmélet értelmében az egyének félelemszintje saját fizikai-társadalmi sebezhetőségük észlelésével függ össze. Másrészt a szocializációs hipotézis a nemi szocializáció mintázatainak biztonságérzetre gyakorolt hatását hangsúlyozza. Harmadrészt a morális pánik elmélete és a legitimitációt vizsgáló elméletek arra irányítják a figyelmet, hogy a rendészeti jelenlét értelmezése maga is folyamatosan formálódik az állami kommunikáció és a társadalmi befogadás kölcsönhatásában.

H4: A terrorizmus elhárítására bevezetett, kibővített nyílt rendészeti eszköztár alkalmazása az elhárításban közreműködő rendőri állomány tagjainak szubjektív biztonságérzetét pozitív irányba mozdítja el, amennyiben az új eszközök bevezetése együtt jár a feladatellátáshoz szükséges szakmai felkészítéssel, jogi kerettel, technikai-tárgyi feltételekkel és szervezeti támogatással. Ennek hiányában a megnövekedett feladat ellenkező hatást vált ki.

E hipotézis a rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének sajátos, kétoldalú jellegéből indul ki. A rendőr egyrészt maga is a társadalom tagja, akire a fent megjelölt mechanizmusok hatnak, másrészt azonban a rendészeti eszközök alkalmazójaként a fenyegetésekkel sajátos viszonyban áll. A rendészet professzionalizációjával foglalkozó hazai szakirodalom rámutat arra, hogy a rendőri munka legitimitásának érzékelése – a szakmai megbecsültség, a társadalmi visszajelzés és a szervezeti támogatás – meghatározó a rendőri állomány saját biztonságérzetére nézve.

A kutatási célok

A kutatás fő céljaként fokozatossági mércét állítottam fel, amely segíti az egyes rendészeti eszközök bevezetésének, alkalmazásának időzítését, továbbá a szubjektív biztonságérzet változásainak megismerésével ezen intézkedések hatékonyságának mérését és a hatékonyság növelését szolgálja.

A kutatási célokat a hipotézisekhez rendelten az alábbiak szerint határoztam meg.

C1: Fokozatossági mérce felállítása az egyes rendészeti eszközök bevezetéséhez és alkalmazásához, az alapjogi korlátozás alkotmányos mércéjének és a lakosság általi elfogadottságának figyelembevételével.

C2: Annak feltárása, hogy a rendészeti eszközök alapjog-korlátozó hatása miként hat az egyének jogkövető magatartására; az eljárási igazságosság és az intézményi bizalom közvetítő szerepének azonosítása.

C3: A nyílt rendészeti eszközök alkalmazásának hatása a társadalom tagjainak szubjektív biztonságérzetére; a rendőri jelenlét küszöbértékének azonosítása, valamint a terrorveszélyhelyzeti rendészeti eszközök szubjektív biztonságérzet-növelő hatásának előmozdítása.

C4: A bécsi minta alapján olyan megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozására vonatkozó javaslat megfogalmazása, amelyek tagjai magas szubjektív biztonságérzettel látják el feladatukat; továbbá a feltárt eredmények oktatási, képzési és stratégiai célú hasznosíthatóságának előmozdítása.

Másodlagos, azaz az értekezés tartalmát tekintve *közvetett célként* fogalmaztam meg az egyes hipotézisek igazolására is kiválasztott és alkalmazott, a kvalitatív kutatási módszerek tárházát is növelő Police Café technika tudományos kutatási tevékenységre való alkalmazhatóságának megerősítését, valamint a rendészet tudományi kutatók számára a módszerben rejlő további lehetőségek kidomborítását.

Az értekezés átfogó kutatási céljaként jelenik meg, hogy a terrorveszélyhelyzetben alkalmazott rendészeti célú eszközök az általuk védett személyek és a társadalom egésze tekintetében is a szubjektív biztonságérzet növelését, és nem a félelemkeltést szolgálják.

A kutatási módszerek

A kutatás jellegét tekintve jellemzően alkalmazott kutatás, néhol azonban az alapkutatás jegyeit is magán hordozza. Alkalmazott kutatási jellegéből adódóan konkrét gyakorlati problémák megoldására, bizonyos kérdések megválaszolására irányul, így az eredményeit a gyakorlat területén – leginkább a rendőrség terrorizmus elhárítására hivatott, vagy ilyen funkciót is betöltő szervezeteinél, kifejezetten a vezetői döntések támogatásában – látom felhasználhatónak. További módszertani kategorizálásként elmondható, hogy a felderítő, a

leíró és a magyarázó kategóriák közül a felderítő jelleg csak csekély jelentőséggel bír; a kutatás összességében a leíró-magyarázó kategóriába sorolható.

Szakirodalmi tartalomelemzés

A szakirodalmi feldolgozás három nagy témakör köré szerveződött. Egyrészt a tartalomelemzés keretében vizsgáltam a terrorizmus definiálatlansága okán jelentkező problémák megoldására kidolgozott elméleteket, javaslatokat, valamint a terrorizmus és az alapjogok kapcsolatát elemző nemzetközi és hazai munkákat. Másodsorban a rendészet és az alapvető emberi jogok viszonyának megvilágítására terjedt ki az irodalmi áttekintés; ezen keretek között elengedhetetlen volt a rendészet veszélyelhárítási funkciójára vonatkozó kutatások eredményeinek, továbbá a rendészeti eszközök alapjog-korlátozó hatásaira vonatkozó irodalomnak a feldolgozása. Harmadrészt a komplex biztonság, a biztonságérzet, valamint az egyének rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett bizalmával összefüggő hazai szakirodalom áttekintésére került sor.

A vonatkozó szakirodalom feldolgozása során mind a hólabda módszer, mind a szerzőkövetéses módszer alkalmazására sor került. A nemzetközi és hazai szakirodalom felkutatása és szisztematikus keresése, továbbá a kutatási témám alapjául szolgáló elméletek kontextusba helyezése tekintetében mesterséges intelligencia alapú eszköz alkalmazására is sor került, az egyetemi belső szabályzók és a tudományos tevékenység etikai előírásainak szem előtt tartásával.

A normatív háttér vizsgálata

Kutatási témám szempontjából az alábbi jogterületek bírtak relevanciával: alkotmányjog, nemzetközi jog, az Európai Unió joga, közigazgatási jog, büntetőjog, büntetőeljárásjog, valamint a rendészeti igazgatás jogi normái. Kiindulási pont a magyar Alaptörvény, illetve más államok alkotmánya volt, de fontos normatív dokumentumként jelent meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is. A normatív háttér vizsgálatánál kiemelkedően fontos volt a megfelelő szűrők beiktatása annak érdekében, hogy a kutatás mindvégig a főkérdések, illetve a hipotézisek mentén haladjon.

Az empirikus vizsgálat módszere: a Kutatói Rendőrkávéház

Az első hipotézis (H1) esetében a módszer kiválasztása nem okozott nehézséget: a feltevés a szakirodalom és a normatív háttér tartalomelemzése útján igazolható, illetve cáfolható volt.

A második hipotézis (H2) igazolása érdekében a kutatás kezdeti fázisában kérdőíves adatfelvétel során összegyűjtött adatbázis elemzését terveztem, azonban – figyelemmel arra, hogy nem állt rendelkezésemre elérhető, tartalmában megfelelő adatbázis – a magas költségek és a nehézkes kivitelezés okán a kérdőíves adatfelvételt és az így létrejövő adatbázis primer feldolgozását elvettem. Minderre tekintettel a második hipotézis vizsgálatára is a speciális fókuszcsoporthoz hasonló módszer alkalmazását választottam.

A harmadik és negyedik hipotézis (H3 és H4) vizsgálatára egy speciális fókuszcsoporthoz hasonló módszert alkalmaztam, amelynek keretében a rendőrség különböző szintű (középvezetői, irányítói, beosztotti) munkatársai közös beszélgetést folytattak olyan civil személyekkel, akik a biztonság fenntartásában különös elkötelezettséggel érintettek.

2021 tavasza óta részese vagyok egy – a doktori értekezésemhez módszertani szempontból szorosan kapcsolódó – kutatásnak, amelynek keretében 2023. szeptember 1. és 2024. január 31. között ÚNKP-23-3-II-NKE-88 pályázati azonosítóval Kutatói rendőrkávéház? Avagy a Police Café, mint a rendészettudomány speciális kutatási módszere címmel folytattam kutatást. Ezen kutatás fő kérdése, hogy a Police Café mint szervezetfejlesztési módszer alkalmazható-e tudományos kutatási módszerként a rendészettudományi kutatások területén. A kutatás a Police Café módszer hazai képviselőjének koordinációja és folyamatos ellenőrzése mellett zajlott.

Az empirikus kutatást a Belügyminisztérium Kutatáskoordinációs Bizottsága – az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóságának támogatásával – engedélyezte. A kutatás 2023 szeptembere és 2024 februárja között, Magyarország öt régiójában szervezett Kutatói Rendőrkávéházi események résztvevői körében zajlott: Miskolc, Tatabánya, Pécs, Kiskunhalas és Dunakeszi bázisállomásokkal. Az egyes állomásokon átlagosan 20–25 fő meghívott vett részt; a kutatásba bevont személyek száma összesen 120 főben maximalizálódott. A résztvevői kör heterogén képet mutatott: az általános rendőrség bűnmegelőzési, sajtóreferensi, iskolaőri, közrendvédelmi és bevetési szakemberei mellett a biztonságban érdekelt nem állami szereplők, civil szervezetek

képviselői, katasztrófavédelmi szakemberek, polgárőrök, valamint néhány „outsider” résztvevő is jelen volt.

A sorozatban összesen csaknem 80 órányi hangfelvétel rögzítésére került sor. Az adatállomány négy réteget alkot: az asztaltársaságok beszélgetéseinek hangfelvételét, a témagazdák állomásonkénti és témánkénti szóbeli összefoglalóit, az írásbeli összefoglalókat, valamint a helyszíni flipchart jegyzeteket. Az elemzés e négy réteget nem azonos súllyal kezelte: a következtetések elsődleges alapját az első két réteg képezte. Az elemzés a vezérfonalból származó deduktív kódkeret rögzítését követően induktív úton képződő tartalmi csomópontok azonosításával, majd azok állomásonkénti összevetésével zajlott. Hangsúlyozandó, hogy a kutatás eredményei nem tekinthetők reprezentatív társadalmi mérésnek, hanem érintetti és szakmai percepción alapuló adatállományként értelmezhetők.

A kutatás-etikai szabályok maradéktalan betartása érdekében a meghívottak valamennyi eseményen a kutatásban való önkéntes részvételükhöz, adataik kezeléséhez és a hangfelvétel rögzítéséhez hozzájáruló nyilatkozatot töltöttek ki.

Az elvégzett vizsgálat fejezetenkénti bemutatása

A doktori értekezés a bevezető, problémafelvető részt követően négy érdemi fejezetre tagolódik, amelyeket az összegzett következtetések, az új tudományos eredmények, valamint az ajánlások fejezetei zárnak. A bevezető rész a témaválasztás indoklását, a tudományos probléma megfogalmazását, a hipotéziseket, a kutatási módszereket, a téma tudományági behatárolását, a fogalmi meghatározásokat, valamint a szakirodalmi és jogszabályi összefoglalót tartalmazza.

A terrorizmus elméleti háttere, kapcsolatok az alapvető jogokkal

Az első fejezet vizsgálódásának célja kettős volt: egyrészt a terrorizmus mint jelenség fogalmi keretrendszerének feltérképezése a definíciós kísérletek többszintű – nemzetközi szervezeti, regionális, tudományos és nemzeti – síkján, másrészt e jelenség és a jogállami alapjogvédelem közötti feszültségrendszer azonosítása.

A fejezet elemzése alátámasztotta azt a tézist, hogy a terrorizmus univerzális, valamennyi állam és nemzetközi szervezet által konszenzusosan elfogadott jogi definíciójának hiánya nem pusztán fogalomtörténeti kuriózum, hanem szerkezeti probléma. Schmid és Jongman 109 definíciót feldolgozó vizsgálata, valamint a 2011-ben közel száz

szakértő bevonásával készült revideált akadémiai konszenzusdefiníció együttesen mutatja, hogy a tudományos közösség komoly erőfeszítések árán is csupán fogalmi elemek statisztikai gyakoriságához – az erőszak, a politikai célzat és a félelemkeltés visszatérő hármasához – jutott el. A fogalmi deficit gyakorlati következményei közvetlenül érintik a nemzetközi bűnügyi együttműködés hatékonyságát: a kiadatási eljárások, a kölcsönös jogsegély, az adatgyűjtés módszertana és a látencia mértéke is szükségszerűen torzul.

A nemzetközi szervezeti, regionális és nemzeti szabályozások áttekintéséből az a következtetés vonható le, hogy az univerzális definíció hiányát a gyakorlat egy többszintű, részben átfedő fogalmi háló kialakításával hidalta át. Az ENSZ szektorális egyezményei jól szemléltetik azt a pragmatikus megközelítést, amely a terrorizmus általános definiálása helyett konkrét cselekmények kriminalizálását választja; ugyanezt a logikát követi a magyar jogalkotó is a Büntető Törvénykönyv 314. §-ában. A regionális szinten kibontakozó eltérések – így az Afrikai Unió 1999-es algíri és az Arab Liga 1998-as kairói egyezményének mentesítési klauzulái – önmagukban cáfolják az univerzalitás illúzióját. Az elemzés alapján indokoltnak tartottam, hogy az értekezés további részeiben a NATO MC 472 katonai koncepciójának definícióját és az Európai Unió (EU) 2017/541 irányelvének meghatározását együttesen tekintsem kiindulópontnak.

A terrorizmus és az alapvető jogok kapcsolatát a fejezet három, koncentrikus körként felépülő érintettségi szint mentén tárgyalta. Az első szinten – a terrorcselekmények közvetlen áldozatainak körében – az élethez való jog abszolút és felfüggeszthetetlen jellege, valamint a túlélők rehabilitációhoz és kártérítéshez fűződő jogainak érvényesítése jelenti a meghatározó alapjogi mozzanatot. A második szint – a terroristák alapjogi helyzete – az ellenség-büntetőjog és a hagyományos polgár-büntetőjog közötti elméleti feszültség terepe; a vizsgált joggyakorlat egységesen a kínzás abszolút tilalmának fenntartása mellett foglalt állást. A harmadik szint – a közvetve érintettek, azaz a társadalom egészének alapjogi pozíciója – a legjelentősebb, mégis a legkevésbé reflektált terület: a terrorellenes intézkedések érintettjei nagyságrendekkel meghaladják a terrorista gyanúsítottak szűk körét.

A fejezet utolsó tematikus blokkja egyértelművé tette, hogy a terrorellenes jogalkotás és jogalkalmazás jogállami megítélésének leghangsúlyosabb pontja a szükségesség és arányosság követelménye. A vizsgált három modell – az amerikai, a francia és a magyar – eltérő pályán haladva, de hasonló kérdéseket vet fel: meddig terjed a kivételes állapot időbeli korlátja, milyen mértékben épülhetnek be az átmenetinek szánt felhatalmazási elemek a

rendes jogrendbe, és mi a független bírói kontroll szerepe a megelőző intézkedések felülvizsgálatában.

Rendészet és alapvető jogok kapcsolata

A második fejezet a rendészet alkotmányos szabályozását, funkcióit, a funkciók korlátait, valamint a rendészeti intézkedéseknek a veszélyhelyzetek időbeli fázisaihoz igazodó rendszerét vizsgálta.

A vizsgálat igazolta, hogy a rendészet és az alapjogok viszonya immanens módon kettős természetű: a rendészeti szervek egyszerre jelennek meg az alapjogok védelmezőiként és potenciális korlátozóiként. Ez nem szabályozási hiányosság, hanem a rendészeti tevékenység lényegi sajátossága – a rendészet ugyanis pontosan azáltal képes mások alapjogait megvédelmezni, hogy bizonyos esetekben, a szükségesség és arányosság szigorú feltételei mellett, maga is korlátoz alapjogokat. E kettősség feloldása nem lehetséges és nem is kívánatos; a feladat sokkal inkább a belőle fakadó feszültség jogállami keretek közötti kezelése.

A rendészet alkotmányos szabályozásának három modelljét – a pozitív, a negatív és az áttételes szabályozást – összehasonlító elemzéssel vizsgálva megerősítettem, hogy a magyar Alaptörvény a pozitív és az áttételes szabályozás szerves kombinációját nyújtja. Az Alaptörvény 46. cikkében foglalt pozitív szabályozást az alapjogi katalógus, a B) cikk szerinti jogállamiság-klauzula, valamint a hatalommegosztás rendszeréből fakadó áttételes garanciák egészítik ki. Az amerikai modell vizsgálata ugyanakkor megmutatta, hogy a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő jogalkotás kiterjedt felhatalmazásai éppen azért válhattak vitatottá, mert a negatív szabályozás keretrendszerében az alapjogi garanciák érvényesülése a bírói felülvizsgálat utólagos és időigényes mechanizmusától függött.

A négyfunkciós rendészeti rendszer – jelenlét és örökös, legitim fizikai erőszak alkalmazása, információszerzés, hatósági jogalkalmazás – elemzéséből az a következtetés vonható le, hogy a rendészeti funkciók alapjogi hatása rendkívül differenciált. A jelenlét és örökös funkciója önmagában a legkevésbé jogkorlátozó, ugyanakkor a terrorveszélyhelyzetben elrendelt fokozott rendőri jelenlét, az állandósuló biztonsági zónák kialakítása, valamint az elektronikus megfigyelés kiterjesztése révén ez a funkció is jelentős alapjogi terhet keletkeztethet. Az információszerző funkció – ezen belül különösen a titkos

információgyűjtés – azonosítható olyan területként, ahol a hagyományos arányossági mérlegelés a leginkább nehezedik.

A jogi-alkotmányos, funkcionális-hatásköri és garanciális-ellenőrzési korlátok egymást kiegészítő rendszerének elemzése igazolta, hogy a rendészeti funkciók gyakorlása a demokratikus jogállamban csak akkor maradhat alkotmányosan elfogadható keretek között, ha mindhárom pillér egyidejűleg és érdemben működik. A rendészeti intézkedések veszély előtti, alatti és elhárítást követő fázisokban történő vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy az egyes fázisokban alkalmazott rendészeti eszközök önálló alapjogi hatásai mellett szükséges azok kumulatív hatásait is mérlegelni.

A fejezet külön értékelte az Alaptörvény 2016. évi hatodik módosítását – amely bevezette a terrorveszélyhelyzet intézményét –, valamint a 2022. évi kilencedik módosítását, amely a különleges jogrendi kategóriákat háromra csökkentette. A részkövetkeztetésem kettős: egyrészt a változások jogtechnikailag indokoltak voltak, mivel a rendszertani tisztaság szempontjából előrelépést jelentenek; másrészt azonban a parlamenti kontroll, az alkotmánybírósági korlátok és a társadalmi átláthatóság érdemi érvényesülésének biztosítása az új rendszerben is folyamatos figyelmet igényel.

Biztonság és biztonságérzet, kapcsolatuk a rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett bizalommal

A harmadik fejezet a biztonság és a biztonságérzet fogalmi kettősét, valamint a rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett közbizalom kérdéskörét állította a vizsgálódás középpontjába.

A fejezet első megállapítása, hogy a biztonság fogalma nem egységes, hanem a XX. század második felétől napjainkig többszörös paradigmaticus átalakuláson ment keresztül. A vizsgált izraeli, amerikai és európai biztonságfelfogások összevetése azt bizonyítja, hogy a biztonság tartalmát és terjedelmét minden esetben az adott állam történelmi tapasztalatai, geopolitikai környezete és alkotmányos hagyományai alakítják. A Wolfers által megalapozott objektív-szubjektív kettősség a mai napig megkerülhetetlen elméleti kiindulópont, és különösen releváns a terrorizmus kontextusában, ahol a tényleges fenyegetettség mértéke és a társadalomban kialakult félelem között gyakran jelentős eltérés mutatkozik. Baldwin ötdimenziós tipológiája – különösen a „milyen költségek mellett” kérdése – közvetlenül vezet az alapjogok korlátozhatóságának problémájához.

A koppenhágai iskola biztonságiasítás-elmélete pontosan azt a folyamatot írja le, amelynek révén a terrorizmus elleni küzdelem legitimálja az alapjogok korlátozását. A biztonságiasítás három fő problematikája – a demokrácia és jogállamiság eróziójának veszélye, a biztonságiasítás szelektivitása, azaz egyes kisebbségi csoportok aránytalan érintettsége, valamint az önbeteljesítő jelleg – együttesen olyan figyelmeztetést hordoz, amelyet a magyar jogalkotónak és jogalkalmazónak is komolyan kell vennie. A deszekuritizáció – a kérdések visszahelyezése a normál politikai diskurzusba – ezért nem pusztán elméleti lehetőség, hanem normatív követelmény.

A hazai biztonsági gondolkodás a közbiztonság, az objektív biztonság és a szubjektív biztonság hármasság fogalmi rendszerét dolgozta ki. Kiemelkedő jelentőségű Finszter Géza meghatározása, amely szerint a közbiztonság olyan közjószág, amely az állam és a társadalom együttműködésének eredményeként jön létre, és nem pusztán a bűncselekmények hiányát, hanem azt az állapotot jelenti, amelyben az állampolgárok félelem nélkül gyakorolhatják alapvető jogaikat. A hazai empirikus vizsgálatok megerősítik, hogy a tényleges bűnözési szint és a lakossági biztonságérzet között gyakran jelentős divergencia mutatkozik; a magyar lakosság szubjektív terrorfenyegetettség-észlelése nem a hazai tényleges fenyegetettség szinthez, hanem a média által közvetített nyugat-európai eseményekhez igazodott.

A közbizalom vonatkozásában a Tyler által megalapozott procedurális igazságosság elmélete, valamint Jackson és Bradford háromdimenziós bizalmi modellje (hatékonyság, tisztességes bánásmód, értékközösség) együttesen azt bizonyítják, hogy a rendészetbe vetett bizalom kialakulásában a procedurális igazságosság észlelése nemegyszer fontosabb tényező, mint maga a rendészeti hatékonyság. A magyar empirikus adatok szerint a hazai lakosság rendészetbe vetett bizalma 2020 és 2024 között stabilan 63–65 százalék között mozgott, ami abszolút mércével tekintélyes érték, ugyanakkor az európai uniós átlagtól tartósan elmarad.

A fejezet négy hatásmechanizmust azonosított: a látható rendészeti jelenlét közvetlen megnyugtató hatását; a biztonsági paradoxont (a fokozott rendőri jelenlét fenyegetettség-jelzésként is értelmezhető); az alapjogi feszültséget; valamint a differenciált hatást a közösségek között. Különösen fontos a „bizalmi paradoxon” jelensége: éppen azokban a közösségekben csökken a rendészetbe vetett bizalom a leginkább, amelyekkel való együttműködés a terrorelhárítás szempontjából a leginkább kritikus.

Kutatói kávéház a terrorizmus és alapjogok korlátozhatóságának relációjában

A negyedik fejezet bemutatja a Police Café módszer technikai működését, tudományos kutatásokban való alkalmazhatóságát, az empirikus úton szerzett adatok elemzésének és értékelésének menetét, majd a Kutatói Rendőrkávéházak kvalitatív elemzését öt fő téma mentén.

Az első téma – az állami intézkedések és az alapjogok kapcsolata – vizsgálata során empirikus megerősítést nyert, hogy a nyílt terrorellenes rendészeti jelenlét maga is jogkorlátozó hatású lehet, különösen a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogára. Az érintett alapjogok köre a szabad mozgáson túl kiterjed a gyülekezési jogra, a véleménynyilvánítás szabadságára, a magánszférához való jogra és az emberi méltósághoz való jogra is. A korlátozás elfogadhatóságát három tényező határozza meg együttesen: a cél (megelőzés vagy elhárítás), az időtartam, valamint a fenyegetés érzékelt közelsége; bármelyik hiánya rontja az elfogadottságot. Szükséges továbbá a földrajzi-demográfiai differenciálás, mivel az uniformizált nemzeti szintű intézkedések nem fogadhatók el egyformán Budapest belvárosában és egy vidéki kistelepülésen.

A második téma – a nagyvárosok helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben – kapcsán megállapítható, hogy a nagyvárosok kiemelt fenyegetettsége nem városi létükből, hanem a bennük zajló tömegrendezvényekből és az ezekkel járó hírértékből fakad. A közterületek terrorizmus elleni potenciálja jelentős és gyakran elhanyagolt terület: a jó világítás, az átlátható tér, az okosan elhelyezett utcabútorok és behajtásgátló elemek, a jól szabályozott térfigyelő rendszer, valamint a magánkamerák célhoz kötött rendészeti hasznosítása mind konkrét, bevezethető eszközök. A valódi megelőzés nem a rendezvény napján kezdődik, hanem évekkorábban, a várostervezésnél, az iskolai közösségépítésnél és az integrációs politikánál.

A harmadik téma – a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök – vizsgálata alapján megállapítható, hogy a hazai eszközalkalmazás elméleti-jogi szinten megfelelően szabályozott, gyakorlati szinten azonban komoly hiányosságokkal küzd. A probléma nem az eszközök hiánya, hanem a gyakorlati kompetencia: a terrorfokozati rendszer kiüresedett, a képzés túlnyomórészt adminisztratív jellegű, az éles, életszerű gyakorlatok rendszere nem létezik. Jogalapi kérdésként merült fel, hogy a terrorveszély önmagában nem valós igazoltatási alap – ezt csak a fokozott ellenőrzés elrendelése teremti meg.

A negyedik téma – a nem állami szereplők és a terrorizmus elleni küzdelem – kapcsán az asztaltársaságok tág körben azonosították a szereplőket (egyházak, civil szervezetek, média, pénzügyi szektor, szolgáltatók, kereskedők, közlekedési cégek, pedagógusok, helyi tekintélyek, szomszédok, egyének), és intézkedési formáikat három szinten határozták meg: jelzés és adatszolgáltatás, edukáció és megelőzés, valamint valódi korlátozó intézkedések. A beszélgetések egyik legkritikusabb felismerése a civil bejelentési kultúra kettős problémája volt.

Az ötödik téma – a szubjektív biztonságérzet és a korlátozó intézkedések viszonya – vizsgálata során megállapítást nyert, hogy a rendőri korlátozó intézkedések szubjektív biztonságérzetre gyakorolt hatása döntően nem az intézkedés fizikai jellegén, hanem a kommunikáció minőségén és időzítésén múlik. A látható, demonstratív védelmi eszközöknek kettős hatásuk van: jellemzően növelik a biztonságérzetet, de egyúttal kiszámíthatóvá is teszik a védelmet. A korlátozó intézkedéseknek időszerűségük van: ami egy támadás után elfogadott, három év múlva már csak idegesítő és csorbítja az állam tekintélyét. A rendőr saját szubjektív biztonságérzete valós és nem elhanyagolható kérdés, amelyre a képzettség, a felszerelés, a taktikai gyakorlat és a karrierpálya egyaránt hatnak.

Összegzett következtetések

A három elméleti fejezet és az empirikus kutatást leíró negyedik fejezet részkövetkeztetései egymást szervesen kiegészítve, koherens keretté állnak össze. Az összegzett következtetéseket az alábbi tematikus csomópontok köré rendeztem.

1. A fogalmi keretek bizonytalanságától az alapjogi mércéig. Az elméleti fejezetek együttes tanulsága szerint a terrorizmus elleni küzdelem jogállami megítélésének valamennyi szintjén megjelenik egy közös szerkezeti probléma: a vizsgálódás tárgyát képező alapfogalmak – a terrorizmus, a biztonság és a rendészet – egyike sem rendelkezik universzálisan elfogadott, zárt definícióval. Ennek következtében az alapjog-korlátozás arányossági vizsgálatát rendre az a módszertani kihívás terheli, hogy a mérlegelés egyik oldalán álló érték (biztonság) és a korlátozást igénylő fenyegetés (terrorizmus) tartalma maga is mérlegelés tárgya.

2. A jogállam és a biztonság viszonyának értelmezése. A három elméleti fejezet ugyanahhoz az alaptételhez érkezik el: a biztonság és a jogállamiság nem ellentétes, hanem egymást feltételező értékek. A jogállam tehát nem a biztonságot korlátozó, hanem azt

minőségileg meghatározó keretrendszer. A jogállami garanciákat figyelmen kívül hagyó, pusztán hatékonyságra optimalizált biztonságpolitika rövid távú sikereket hozhat ugyan, de strukturálisan rombolja azt a társadalmi bizalmi alapot, amelyre a tartós biztonság maga is rászorul.

3. A biztonságiasítás logikája és a kivételes állapot normalizálódásának veszélye. A francia 2015–2017-es szükségállapot tapasztalata, a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elmélete, valamint a magyar különleges jogrendi szabályozás 2016-os bevezetésének és 2022-es átalakításának vizsgálata együttesen egyértelművé teszi, hogy a kivételes állapot normalizálódása nem politikai szándék vagy egyedi szabályozási hiba, hanem a biztonsági fenyegetésekre adott válaszok strukturális tendenciája, amely tudatos jogalkotói és jogalkalmazói ellensúly nélkül érvényesül.

4. Az alapjog-korlátozás többszintű és kumulatív természete. A terrorellenes alapjog-korlátozás vizsgálata legalább három dimenzióban szükséges: az érintetti kör (ki érintett és milyen mértékben), a funkcionális dimenzió (mely rendészeti funkció gyakorlásához kapcsolódik a korlátozás) és az időbeli dimenzió (a korlátozások egymásra épülő hatása) körében egyaránt. A három dimenzió együttes mérlegelése olyan elméleti keretet kínál, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem rendelkezik kidolgozott formával, ám az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes ítéleteiben már megjelenő kumulatív arányossági mérlegelés irányába mutat.

5. A szükségesség és arányosság mércéjének operacionalizálása. A szükségességi-arányossági teszt terrorellenes kontextusban való alkalmazása négy különös szempontot igényel: a fenyegetés objektív és szubjektív értékelése közötti különbségtételt; az érintettek differenciált körének mérlegelését; az időbeli kumuláció figyelembevételét; végül az abszolút korlátok feltétlen tiszteletben tartását.

6. A közbizalom mint stratégiai erőforrás és alapjogi feltétel. A rendészeti közbizalom nem pusztán a rendészeti tevékenység járulékos eredménye, hanem maga is stratégiai erőforrás, amely a terrorellhárítás eredményességének alapfeltétele. A radikalizációs jelek korai felismerése, a közösségi bejelentési és együttműködési hajlandóság, valamint a felderítési munka eredményessége elsősorban a helyi közösségek bizalmán múlik. A procedurális igazságosság érvényesítése ezért nem pusztán etikai követelmény, hanem operatív rendészeti érdek is.

7. Magyarország helyzete és a komparatív megközelítés módszertani jelentősége. A közvetlen érintettség hiánya nagyobb kutatói objektivitást tett lehetővé, ugyanakkor a jelenség Magyarországon csak közvetett módon vizsgálható, ami a komparatív szemléletet helyezi előtérbe. A nyugat-európai terrorellenes szabályozás magyar kontextusra való automatikus átvétele nem indokolható, mivel a fenyegetettségi szintek, a társadalmi szerkezet és a rendészeti közbizalom mintázata jelentős mértékben különbözik.

Mindezek alapján az értekezés teljes terjedelmét az a vezérlő gondolat hatja át, hogy a terrorellenes rendészeti intézkedések minősítésekor a hatékonyság és a jogállami megfelelés mellett harmadik tényezőként a társadalmi legitimáció hosszú távú fenntarthatóságát is mérlegelni kell.

Új tudományos eredmények

Az alábbiakban tézisszerűen, a hipotézisekhez kötötten foglalom össze azokat az új tudományos eredményeket (E1–E6), amelyek a kutatás gyakorlati és elméleti hozzáadott értékeként megjelennek. Az E1–E4. tézis a H1–H4 hipotézishez, az E5. tézis a kutatás fő céljához, az E6. tézis pedig a másodlagos, módszertani célhoz kötődik.

E1: A rendészeti eszközök alapjog-korlátozó hatásának nem lineáris, jogrendfüggő mintázata (a H1 hipotézishez kapcsolódik)

Igazoltam, hogy a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök körének bővülése együtt jár az alapvető jogok korlátozási szintjének emelkedésével, e kapcsolat azonban nem lineáris és nem automatikus. Tartalomelemzéssel kimutattam, hogy a magyar Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 4. cikke szerinti szükségességi és arányossági mérce ugyanazon eszköz alkalmazása esetén a normál és a különleges jogrendi időszakokban érdemben eltérő tartalommal érvényesül. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követő – 2022. november 1-jétől hatályos – rendszerben a terrorveszélyhelyzet önálló kategóriájának megszűnése ellenére a fokozatosság elve fennmaradt, mégpedig a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések normál jogrendi keretek közé telepítése és a szükségállapot kategóriájának kibővülése révén.

Új tudományos eredményként rögzítem, hogy a rendészeti eszközök fokozatossági mércéje a kutatás során feltárt három időbeli fázis (megelőző helyzet, terrorcselekmény bekövetkezése, a veszély elhárítását követő időszak) és a normál–különleges jogrendi tengely metszetében értelmezhető, és e mérce alapján az egyes nyílt rendészeti eszközök bevezetésének és visszavonásának időzítése szakmailag indokolható módon meghatározható.

E2: A jogkövetés és az alapjog-korlátozás közötti közvetített összefüggés (a H2 hipotézishez kapcsolódik)

Igazoltam, hogy az alapjog-korlátozás erőssége önmagában nem növeli a társadalom tagjainak szabálykövetését; a kapcsolatot az érintettek által észlelt eljárási igazságosság és az intézményi bizalom szintje közvetíti. A Kutatói Rendőrkávéházi módszertan keretében lefolytatott kvalitatív vizsgálatok eredményei rámutattak arra, hogy a kényszerítő jellegű intézkedések – igazoltatás, ruházat- és csomagátvizsgálás, kiemelt biztonsági ellenőrzés – bizalomerősítő hatásúak lehetnek, amennyiben az intézkedés alá vontakat méltóságukban tiszteletben tartva, magyarázattal ellátva és meghallgatva kezelik.

Új tudományos eredményként rögzítem, hogy a hazai rendészeti gyakorlatban a procedurális igazságosság érvényesülésének minimumkövetelményei nem önállóan, hanem a fokozott ellenőrzés elrendelésének jogalapjához kötötten értelmezendők: az általános „terrorveszélyre” történő hivatkozás önmagában sem normatív, sem közbizalmi szempontból nem elegendő, az intézkedés célhoz kötöttségét a fokozott ellenőrzés intézményesített elrendelése teremti meg.

E3: A nyílt rendészeti jelenlét küszöbös és differenciált hatása a szubjektív biztonságérzetre (a H3 hipotézishez kapcsolódik)

Igazoltam, hogy a nyílt rendészeti eszközök számának és láthatóságának növekedése differenciáltan hat a szubjektív biztonságérzetre. A fokozott rendőri jelenlét egy küszöbértékig a biztonságérzet erősödését eredményezi, e küszöböt meghaladva azonban félelemkeltő hatásúvá válik. A hatás iránya és mértéke a sebezhetőségi hipotézissel és a szocializációs hipotézissel összhangban a demográfiai és kisebbségi helyzetű csoporthovatartozás függvényében is jelentős mértékben eltérő mintázatot mutat.

Új tudományos eredményként rögzítem, hogy a korlátozás társadalmi elfogadhatóságát három tényező egyidejű érvényesülése határozza meg: a cél konkretizáltságának (megelőzés

vagy elhárítás) világos kommunikációja, az időtartam határoltsága, valamint a fenyegetés érzékelt közelsége. E három feltétel együttesen szükséges; bármelyik hiánya csökkenti az elfogadottságot, és növeli a rendőri jelenlét szorongáskeltő potenciálját.

Új tudományos eredményként rögzítem továbbá, hogy az uniformizált, országos szintű rendészeti intézkedéscsomagok – a Covid-időszak és a terrorveszélyhelyzeti tapasztalatok analóg elemzése alapján – Budapest belvárosában és a vidéki kistelepüléseken eltérő hatást fejtenek ki, ezért a jogalkotásnak és a rendészeti végrehajtásnak földrajzi-demográfiai differenciálással kell érvényesítenie az arányosság alkotmányos követelményét.

E4: A rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének feltételhez kötött erősödése (a H4 hipotézishez kapcsolódik)

Igazoltam, hogy a terrorizmus elhárítására bevezetett, kibővített nyílt rendészeti eszköztár alkalmazása az elhárításban közreműködő rendőri állomány tagjainak szubjektív biztonságérzetét pozitív irányba mozdítja el, amennyiben az új eszközök bevezetése együtt jár a feladatellátáshoz szükséges szakmai felkészítéssel, jogi kerettel, technikai-tárgyi feltételekkel és szervezeti támogatással. Ennek hiányában – a feladat-erőforrás modell logikájának megfelelően – ugyanaz a feladatbővülés ellenkező hatást vált ki, végső soron kiégéshez, bizonytalansághoz vezet, és csökkenti a szubjektív biztonságérzetet.

Új tudományos eredményként rögzítem, hogy a hazai rendészeti gyakorlatban a terrorelhárítási képzés és a terrorelhárítással együttműködő, általános rendőri feladatokat ellátó közterületi rendőri állomány képzése jelenleg túlnyomórészt adminisztratív jellegű, az életszerű, szcenárió-alapú gyakorlatok rendszere kiépítetlen. Új tudományos eredményt képez az a megállapítás is, hogy a Terrorelhárítási Központ hiteles terrorelhárítási képzés szervezőjeként való szakmai elismerése csak akkor érvényesülhet, ha szervezeti, létszámi és felszereltségi feltételei e feladathoz igazodóan átalakulnak.

E5: A nyílt rendészeti eszközök fokozatossági mércéje (a H1, H3 és H4 hipotézis együttes hozadéka)

A doktori értekezés legfontosabb tudományos hozadékaként – a kutatás fő céljához kötötten – felállítottam a nyílt rendészeti eszközök fokozatossági mércéjét, amely a megelőző helyzet, a terrorcselekmény bekövetkezésekor fennálló helyzet és a veszély elhárítását követő időszak elemzési tengelyén értékeli az egyes nyílt rendészeti eszközök szubjektív biztonságérzetre gyakorolt hatását és a lakosság általi elfogadottság mértékét.

A mérce nyolc eszközcsoportot ölel fel: a fokozott rendőri jelenlétet; a megerősített felszereléssel és fegyverzettel megvalósuló jelenlétet; az arcfelismerő rendszerek tömegrendezvényeken való alkalmazását; az igazoltatást, valamint a ruházat- és csomagátvizsgálást kiemelt helyszíneken; a közterületi térfigyelő (CCTV) kamerarendszereket; a közterületi behajtásgátló elemeket és területzárásokat; a tömegrendezvények rendészeti biztonsági ellenőrzését; végül a kiemelt biztonsági intézkedéseket mint a fenti elemek koordinált, hatásterületre kiterjedő alkalmazását.

A fokozatossági mérce szakmai célja kettős: egyrészt segíti az egyes rendészeti eszközök bevezetésének és visszavonásának időzítését, másrészt – a lakossági elfogadottság küszöbértékeinek figyelembevételével – iránymutatást ad arra, hogy az adott eszköz mikor szolgálja ténylegesen a szubjektív biztonságérzet növelését, és mikor csap át félelemkeltésbe. A jogalkalmazónak a mércét nem mechanikusan, hanem értelmezési keretként, döntéstámogató eszközként javasolt használnia, mivel az egyes cellák a kutatás során feltárt tipikus, többségi mintázatot rögzítik.

E6: A Police Café módszertan rendészettudományi kutatási módszerként való alkalmazhatóságának megerősítése (a másodlagos kutatási célhoz kapcsolódó módszertani hozadék)

Az értekezés másodlagos, módszertani céljához kötötten új tudományos eredményként rögzítem, hogy a Police Café technika tudományos kutatási módszerként, Kutatói Rendőrkávéházként alkalmazható a rendészettudományi kutatások területén. A módszer rugalmasságát, interaktivitását és a látens jelenségek feltárására való képességét kérdőíves és fókuszcsoportos validáció támasztja alá. A módszer tudományos érvényessége a minden részletre kiterjedő szervezésen, az alaposan felkészített témagazdák kiválasztásán és a meghívott résztvevők körültekintő összeállításán alapszik.

Ajánlások

Az ajánlások megfogalmazása során arra törekedtem, hogy a javaslatok ne csupán általános elvi szinten, hanem a címzett szervezetre és a hasznosítás konkrét formájára nézve is azonosíthatók legyenek.

Ajánlások a jogalkotás és a normatív szabályozás területén

Javaslom az Rtv. 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésére, fenntartására és megszüntetésére vonatkozó belső normatív szabályozás kiegészítését az általam kidolgozott fokozatossági mérce szerinti hatáselemzési kötelezettséggel.

Javaslom a fokozott ellenőrzés elrendelésére vonatkozó normatív követelmények pontosítását oly módon, hogy az általános „terrorveszélyre” való hivatkozás önmagában ne legyen elegendő jogalap a kényszerítő jellegű intézkedések alkalmazásához.

Javaslom, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések keretében bevezetett kollektív alapjog-korlátozó intézkedéscsomag elrendelését, hatályának földrajzi és időbeli kiterjedését, valamint visszavonásának tényét haladéktalan, közérthető és dokumentált formában közölni kelljen az érintett lakossággal.

Javaslom a térfigyelő (CCTV) rendszerek üzemeltetésére, az arcfelismerő technológiák tömegrendezvényeken való alkalmazására, valamint a magánkamerák célhoz kötött rendészeti felhasználására vonatkozó adatvédelmi és rendészeti normaalkotás újragondolását: a célhoz kötöttség, a tárolási idő és a független adatvédelmi audit normatív rögzítése esetén az említett technológiák lakossági elfogadottsága magas marad.

Javaslom, hogy a közterületi behajtásgátló elemek és területzárások urbanisztikai integrációjára vonatkozóan a települési önkormányzatok és a rendőrség közös szakmai protokollt alakítsanak ki, amely az ideiglenesen elhelyezett védelmi elemek esemény utáni elbontási vagy esztétikai-funkcionális átalakítási kötelezettségét rögzíti.

E javaslatok címzettjei elsődlegesen a Belügyminisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), valamint a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésére jogosult vezetők; egy részük a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint az érintett önkormányzatok bevonásával valósítható meg.

Ajánlások a rendészeti igazgatás és a vezetői döntéstámogatás területén

Javaslom a fokozatossági mérce szerinti hatásértékelési táblázat beépítését az ORFK belső döntéstámogató rendszereibe oly módon, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésekor és visszavonásakor az illetékes vezető részére készített előterjesztés kötelező eleme legyen az érintett eszközök fokozatossági mérce szerinti pozicionálása.

Javaslom, hogy az országos szintű, uniformizált rendészeti intézkedéscsomagok földrajzi-demográfiai differenciálásának szükségessége épüljön be a rendészeti tervezési folyamatba, biztosítva a területi rendőri szervek vezetői számára a helyi szintű, arányosított végrehajtáshoz szükséges mozgásteret.

Javaslom a sebezhetőségi és szocializációs hipotézis alapján azonosított érzékeny csoportok szempontjainak megjelenítését a kiemelt rendezvények biztosítását megelőző kockázatértékelési protokollokban.

Javaslom a rendészeti vezetői döntések támogatására olyan belső szakmai konzultációs fórum létrehozását, amelyen a Police Café módszertan alkalmazásával a középvezetői, irányítói és beosztotti szintű rendőri munkatársak rendszeresen megoszthatják a fokozatossági mérce alkalmazása során szerzett tapasztalataikat.

Ajánlások a rendészeti képzés és továbbképzés területén

Javaslom a fokozatossági mérce, valamint a hozzá kapcsolódó hatásértékelési rendszer beépítését a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának alap-, mester- és szakirányú továbbképzési tananyagaiba.

Javaslom a Rendészettudományi Doktori Iskola tananyagába a Police Café kutatási módszerként való alkalmazási lehetőségeinek beépítését, külön szemináriumi vagy önálló kurzus formájában.

Javaslom a Terrorelhárítási Központ terrorelhárítási képzésszervezői szerepkörének szakmai elismerésére vonatkozó megállapítás gyakorlatba ültetését, valamint a Terrorelhárítási Központ és az NKE Rendészettudományi Kar közötti intézményesített képzési együttműködés kialakítását. A képzés tartalmi súlypontja az életszerű, szcenárió alapú gyakorlatok bevezetése.

Javaslom a procedurális igazságosság készségszintű elsajátítását célzó rendészeti kommunikációs és intézkedés-taktikai képzések kibővítését.

Javaslom a köznevelési tantervekbe – kifejezetten a felső tagozatos és középiskolai korosztály számára – korosztálynak megfelelő szinten beépíteni a rendészeti intézkedésekkel kapcsolatos állampolgári magatartás, az evakuáció és a tömegrendezvényen való biztonságos részvétel oktatását, továbbá az iskolaóri rendszer keretében a köznevelési intézmények terrorbiztonsági terveinek és gyakorlatainak rendszerszerű kidolgozását.

Ajánlások a rendészeti kommunikáció és a lakossági tájékoztatás területén

Javaslom egységes rendészeti kommunikációs protokoll kidolgozását a kiemelt biztonsági intézkedések bevezetésével és visszavonásával összefüggésben. A protokoll rögzítse, hogy a lakosság számára az intézkedés tényét, célját, földrajzi és időbeli hatályát – amennyiben az operatív érdekek nem ellentétes vele, a fenyegetés általánosított jellegét is – haladéktalanul, közérthető nyelven, többcsatornás kommunikációban kell közölni.

Javaslom a helyszíni, valós idejű állampolgári tájékoztatás módszertanának kidolgozását, továbbá a fizikai védelmi eszközök kihelyezésével egyidejűleg a környezetben szolgálatot teljesítő rendőri állomány felkészítését a polgárok kérdéseinek méltányoló kezelésére.

Javaslom a Terrorelhárítási Központ és az általános rendészeti feladatokat ellátó rendőrség közötti kommunikációs együttműködés intézményesítését közös szóvivői munkacsoport vagy rendszeres egyeztetési fórum formájában.

Javaslom a média és a politikai kommunikáció szerepének tudatos kezelését a rendészeti kommunikációs stratégiában, tekintettel arra, hogy az ellenségkép-építő médiakommunikáció a megelőzés egyik gátjává válhat.

Ajánlások a rendőri állomány szakmai-szervezeti támogatása területén

Javaslom az elhárításban közreműködő rendőri állomány tagjainak rendszeres, kötelező jellegű mentálhigiénés és pszichológiai szupervízióját, kifejezetten a kiemelt biztonsági intézkedések keretében fogantatosított hosszabb tartamú szolgálatok lezárását követően.

Javaslom a megerősített nyílt rendészeti szolgálatot ellátó állomány számára életszerű, szcenárió alapú gyakorlórendszer kiépítését.

Javaslom a középvezetői és parancsnoki szintű állomány döntéstámogatására intézményesített szupervíziós rendszer kialakítását, amelyben a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelése és végrehajtása során felmerült dilemmák szakmailag, kollegiálisan és bizalmasan feldolgozhatók.

Javaslom a polgárőrség, az önkormányzati rendészet, valamint a magánbiztonsági szolgáltatók rendőri szakmai felügyelet melletti, korlátozott együttműködési keretrendszerének továbbfejlesztését – azzal, hogy e szereplők közhatalmi jogkört a továbbiakban sem helyettesíthetnek.

Javaslat a bécsi minta szerinti megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozására

Javaslom a bécsi minta szerinti megelőző és beavatkozó rendőri egységek általános rendőrségi feladatokat ellátó szervezeten belüli létrehozását, amelynek feladatellátási rendje az értekezésben kidolgozott fokozatossági mérce iránymutatásai szerint kerüljön kialakításra. Az egység szakmai protokolljai a megelőző helyzet, a terrorcselekmény bekövetkezése és a veszély elhárítását követő időszak elemzési tengelyén pozicionálják az egyes nyílt rendészeti eszközöket, biztosítva, hogy az intézkedések alapjog-korlátozó hatása a terrorelhárítás teljes időtartamában egyensúlyban maradjon.

Javaslom, hogy az egység tagjainak felkészítése a feladat-erőforrás modell követelményeinek maradéktalan teljesítésével történjen, továbbá hogy az új rendőri egység szervezeti elhelyezése a Terrorelhárítási Központ és az általános rendészeti feladatokat ellátó rendőrség közötti hídként funkcionáljon. E javaslat címzettje a Belügyminisztérium, az ORFK és a Terrorelhárítási Központ.

Javaslatok a további kutatási irányokra

A fokozatossági mérce empirikus érvényességének kvantitatív vizsgálata reprezentatív mintán alapuló kérdőíves adatfelvétellel; a Szabó és Vissy kontra Magyarország ítélet utáni titkos információgyűjtési rendszer alapjogi illeszkedésének célzott vizsgálata; az arcfelismerő technológiák és más adatigényes rendészeti eszközök közbizalmi és alapjogi vetületeinek kutatása – különös tekintettel az Európai Unió mesterséges intelligenciáról szóló rendeletére –; végül a rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének, kiegészésének és pályaelhagyási hajlandóságának összefüggéseit vizsgáló longitudinális empirikus kutatások.

A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága

Az értekezés alkalmazott jellegéből fakadóan az ajánlások túlnyomó többsége nem igényel jogszabály-módosítást, hanem belső normatív aktusok, képzési tananyagok, kommunikációs protokollok és szervezetfejlesztési megoldások szintjén realizálható. E körülmény a megvalósíthatóság szempontjából kifejezetten előnyös helyzetet teremt a kutatási eredmények viszonylag rövid idő alatt és a hazai jogi-szervezeti környezet érintetlenül hagyásával való beépítéséhez a rendészeti gyakorlatba.

A kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatóságát az alábbi területeken látom biztosítotttnak.

A fokozatossági mérce közvetlenül beépíthető a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésével és visszavonásával kapcsolatos előterjesztésekbe, ahol kvázi „checklist” jelleggel szolgálja a célhoz kötöttség, az időbeli határoltság és az érzékelt fenyegetésközelség hármaskövetelményének tudatos végiggondolását.

Az értekezés eredményei a fokozott ellenőrzés elrendelésével, a kiemelt biztonsági intézkedések kommunikációs minimumstandardjaival, valamint a képfeltevő és arcfelismerő rendszerek alkalmazásával összefüggő normaalkotás tudományos megalapozását szolgálják.

A fokozatossági mérce és a hozzá kapcsolódó hatásértékelési rendszer a Nemzeti Közszerügyi Egyetem Rendészettudományi Karának alap-, mester- és továbbképzési tananyagaiba, valamint a Rendészettudományi Doktori Iskola módszertani képzésébe illeszthető.

Az eredmények alapján kidolgozható az a kommunikációs protokoll, amely a korlátozó intézkedések társadalmi elfogadottságát meghatározó három tényező – a cél, az időtartam és a fenyegetés érzékelt közelsége – következetes érvényesítését biztosítja.

A feladat-erőforrás egyensúly követelménye a terrorelhárításban közreműködő állomány felkészítésének, felszerelésének és mentálhigiénés támogatásának tervezésénél hasznosítható.

A Kutatói Rendőrkávéház mint kutatási módszer megerősítése a hazai rendészettudományi kutatók és doktoranduszok számára új, validált kvalitatív eszközt kínál; ennek kiterjesztését magyar nyelvű módszertani kézikönyv kidolgozásával látom támogathatónak.

A doktori értekezés egyik legfontosabb gyakorlati üzenete, hogy az alapjog-védelem és a hatékony terrorelhárítás nem konfliktusban állnak egymással, hanem közösen, a rendészeti szervezet felkészültségének magas szintjén érhetők el együtt. A bemutatott fokozatossági mérce ennek a közös érvényesítésnek a tudományos megalapozású, a gyakorlatban is alkalmazható eszköze.

A doktori értekezés benyújtójának témakörből készült publikációs jegyzéke

- Gál Erika: Nagyvárosok forgalomtechnikai eszközeinek szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben. Magyar Rendészet, 21. évf. (2021) 2. sz. 161–176. o.

- Fekete Csaba – Tóth Nikolett Ágnes – Gál Erika: A magyar autósport-rendezvények rendészeti vonatkozásai. *Belügyi Szemle*, 72. évf. (2024) 2. sz. 211–226. o.
- Gál Erika: Nagyító alatt a kutatói rendőrkávéház – a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálata. *Magyar Rendészet, Doktorandusz Különszám*, 2024. III. negyedév.
- Gál Erika: Examining the possibility of restricting fundamental rights in the context of terrorism. *Journal of Security and Criminal Sciences* (Faculty of Security Studies, University of Banja Luka – University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade), 2026.
- Fekete Csaba – Gál Erika – Mátrai Gábor – Tóth Nikolett Ágnes: Law enforcement aspects of Hungarian motorsport events. *Bezpečnostní sbory*, 2023. 2. sz. 1–15. o.
- Gál Erika – Kőrösi Boglárka: A szurkolók és a rendőrség kapcsolatának vizsgálata a rendőrség által biztosított labdarúgó-mérkőzéseken. *Közbiztonsági Szemle*, 3. évf. (2022) 2. sz. 21–36. o.

Könyvfejezetek, tanulmánykötetben megjelent tanulmányok

- Gál Erika: Terrorizmus és alapjogok kapcsolata. In: KOVÁCS István – FRIGYER László – TIRTS Tibor (szerk.): *Multidiszciplinaritás. A rendészettudomány sokszínűsége. Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2022. 45–59. o.
- Gál Erika: A Police Café a doktoranduszok figyelmének fókusz(csoportj)ában. In: Molnár Katalin – Gál Erika – Oláh-Paulon László: *Kutatói Rendőrkávéház? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány*. Budapest, Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért, 2022. 40–51. o.
- Mátyás Szabolcs – Lippai Zsolt – Németh Ágota – Gál Erika – Nagy Ivett – Felföldi Péter: Criminal Geographical Analysis of Cycling Accidents in Budapest. In: Mátyás Szabolcs (szerk.): *Editorial Selection from Criminal Geographical Journal Previous Volumes 1*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2023. 31–42. o.
- Mátyás Szabolcs – Lippai Zsolt – Németh Ágota – Gál Erika – Nagy Ivett – Felföldi Péter: Budapest kerékpáros baleseteinek bűnözésföldrajzi elemzése. In: Mátyás Szabolcs (szerk.): *Szerkesztői válogatás a Bűnözésföldrajzi Közlemények korábban*

megjelent tanulmányaiból I. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2023.
75–88. o.

A szerző szakmai-tudományos életrajza

Gál Erika rendőri pályafutása 1998-ban a Miskolci Rendőr Szakközépiskolában indult, amely alapjaiban határozta meg a közrendvédelmi, azon belül pedig a csapatszolgálati szakterülethez való kötődését, hiszen a végzést követően hivatásos szolgálatát a Készenléti Rendőrség bevetési egységénél kezdte meg. A szervezetnél számos munkakörben helyt állt a járőrtől az alosztályvezetői beosztásig, a személybiztosítótól a törzsvezetői munkakörig, amelyből adódóan mind elméleti, mind gyakorlati síkon tudta bővíteni a csapaterő vezetésével, irányításával kapcsolatos szakmai ismereteit. Kevés kivétellel szinte valamennyi nagy tömeget vonzó fővárosi, vagy országos volumenű rendezvény biztosításának előkészítésében és végrehajtásában is részt vett, amelyek mellett értékes tapasztalatokat szerzett a lakosság nagy számát érintő rendkívüli helyzetek kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásában is. Mindemellett folyamatosan képezte magát: 2006-ban a Rendőrtiszti Főiskolán, míg 2011-ben a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát. Jogi tanulmányai során különös figyelmet fordított a mindennapi munka alapjait képező jogszabályok változásaira is, így jogi szakdolgozatának fókuszában már a gyülekezési szabadság kérdésköre állt. A Készenléti Rendőrség állományában töltött közel 20 évben széles körű elméleti és gyakorlati tapasztalatokat szerzett a közbiztonság javítása érdekében bevezetett programok területén is, mind fővárosi, mind vidéki viszonylatban, illetve látásmódját is meghatározó módon nyert betekintést a terrorelhárító szervezet munkájába.

Az oktatáshoz már egészen fiatalon kötődést érzett, választható tantárgyként pedagógiai alapismeretekből érettségi vizsgát is tett, az ott elsajátított ismeretei szolgáltak stabil alapként a későbbi oktatói munkájához. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán 2015 szeptemberében mesteroktatóként kezdte meg oktatói tevékenységét a Közbiztonsági Tanszék munkatársai támogatásával, majd vezetői a sikeres doktori felvétellel egyidőben tanársegédi munkakörbe javasolták. A tanszéki tevékenységét alapvetően meghatározza a képzési, oktatási anyagok kidolgozásába és fejlesztésébe fektetett munkája és a hallgatókkal való szoros kapcsolat fenntartása mind az alapképzés, mind a rendészeti vezető mesterképzés, valamint a különféle nemzetközi programok keretében az egyetemen tanulni vágyó külföldi diákok szintjén is. Jelentős szerepet vállal a

Közbiztonsági Tanszék 21. századi követelményeknek való megfelelésében és modernizációjában is, újító szemléletének és pályázati aktivitásának is köszönhetően a tanszék 2022-ben elnyerte az Innovatív Tanszék egyetemi elismerést. A Közbiztonsági Tudományos Diákkör meghatározó oktatójaként számos diákja tudományos fejlődését támogatta, több országosan is megmérettetett és díjazott pályamunka konzulenseként vállalt szerepet. A közszolgálati oktatói tevékenysége mellett foglalkozásokat tart a Magyar Testnevelési és Sporttudományi Egyetemen, illetve a Rendészeti Szakvizsgabizottságnak is tagja.

A rendészettudomány területén végzett kutatásai elősorban a rendőr szakmai és oktatói portfóliójának fókuszában álló kérdéskörök vizsgálatára koncentrálnak. Széles érdeklődési körének köszönhetően az elmúlt években több, például a tömeges méretű migráció rendészeti kezelésének, a sportrendezvények és demonstrációk rendőri biztosításának, a csapatszolgálati térinformatika lehetőségeinek vizsgálatát célzó kutatásban vett részt, továbbá nyitott az új tudományos kutatási módszerek feltárására is. Ez utóbbi tekintetében pályázati keretek között is végzett kutatást, amelynek tudományos eredményeit már értekezésében is tárgyalja. Doktori képzésének időszakában tevékenyen részt vett az egyetemi Doktori Önkormányzat, a Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztályának tudományszervező munkájában, illetve tagja a Rendészettudományi Doktoranduszok Országos Egyesületének is. Oktatói pályafutása kezdetétől tagja a Magyar Rendészettudományi Társaság Közbiztonsági Tagozatának, mindemellett a Közbiztonsági Szemle szerkesztőbizottsági tagjaként is feladatokat lát el. Közösségi szerepvállalásának és oktatói tevékenységének eredményeit számos hazai és nemzetközi konferencia szervezőjeként is kamatoztatta, amelyet angol és spanyol nyelvtudása is nagy mértékben támogatott.

Az MTMT nyilvános adatbázisában elérhető információk alapján jelenleg 30 – saját és társszerzős – tudományos publikáció, könyv és könyvrészlet szerzője, kutatási eredményeit 5 konferencián magyar és angol nyelven tartott előadásain mutatta be. Publikációi túlnyomó részben olyan mértékadó szakmai folyóiratokban jelentek meg, mint a Belügyi Szemle, a Magyar Rendészet, illetve a Journal of Security and Criminal Sciences.