

Doktori (PhD) értekezés-tervezet

dr. Gál Erika

2026

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

dr. Gál Erika r. alezredes

Alapjogok korlátozhatósága a terrorizmus árnyékában

Doktori (PhD) értekezés-tervezet

Témavezető:

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

Témavezető aláírása:

.....

Társ-témavezető:

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

Társ-témavezető aláírása:

.....

Budapest

2026.

TARTALOM

BEVEZETÉS	4
TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA, CÉLKITŰZÉSEK	7
HIPOTÉZISEK	8
KUTATÁSI MÓDSZEREK	10
TÉMA TUDOMÁNYÁGI BEHATÁROLÁSA	16
FOGALMI MEGHATÁROZÁSOK	18
SZAKIRODALMI ÉS JOGSZABÁLYI ÖSSZEFOGLALÓ	22
TERRORIZMUS ELMÉLETI HÁTTERE, KAPCSOLATOK AZ ALAPVETŐ JOGOKKAL	28
TERRORIZMUS UNIVERZÁLIS DEFINÍCIÓJÁNAK HIÁNYA	28
Szervezetek által alkotott definíciók hazai és nemzetközi szintén	30
Tudományos megközelítés itthon és a világban	34
Terrorizmus meghatározások egyes külföldi államok jogrendszereiben	38
TERRORIZMUS ÉS ALAPVETŐ JOGOK KAPCSOLATA	42
Alapvető jogok kategorizálása a terrorizmus kontextusában	42
Az arányosság követelménye, azaz milyen mértékű lehet az alapjogok állam általi korlátozása nemzetbiztonsági és közbiztonsági érdekből?	49
RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	51
RENDÉSZET ÉS ALAPVETŐ JOGOK KAPCSOLATA	56
A RENDÉSZET ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN ...	56
A rendészet pozitív alkotmányos szabályozása	57
A rendészet negatív alkotmányos szabályozása	58
A rendészet áttételes alkotmányos szabályozása	60
A hazai szabályozást megerősítő nemzetközi szabályozási példák	61
A magyar szabályozástól eltérő nemzetközi példák	63
A RENDÉSZET ÉS AZ ALAPJOGOK KAPCSOLATÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ ELMÉLETEK	65
A RENDÉSZET FUNKCIÓI	69
Hazai elméletek a rendészet funkcióiról	69
A rendészet funkcióinak korlátai	76
A rendészeti intézkedések és rendészeti célú eszközök veszély előtti, alatti és elhárítást követő helyzete	86
RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	94
BIZTONSÁG ÉS BIZTONSÁGÉRZET, KAPCSOLATUK A RENDÉSZETI IGAZGATÁSBA ÉS ANNAK ESZKÖZEIBE VETETT BIZALOMMAL	100

BIZTONSÁG ELMÉLETEK KÜLFÖLDÖN	101
Biztonságról általánosságban: izraeli, amerikai, európai megközelítések	102
Biztonságiasítás jelensége és problematikája	112
HOGYAN GONDOLKODNAK A BIZTONSÁGRÓL A HAZAI KUTATÓK?	119
Közbiztonság	120
Objektív biztonság	126
Szubjektív biztonság és szubjektív biztonságérzet	132
SZUBJEKTÍV BIZTONSÁGÉRZET ÉS KÖZBIZALOM INTERAKCIÓJA	140
A közbizalom fogalmi keretei és elhatárolási kérdései	141
A rendészetbe vetett bizalom dimenziói	143
A szubjektív biztonságérzet és közbizalom kölcsönhatásának elméleti modelljei ..	145
A terrorfenyegetettség pszichoszociális hatása a biztonságérzetre és a közbizalomra ..	147
A procedurális igazságosság és a közbizalom kritikus szerepe a terrorellenes rendészetben ..	149
Nemzetközi empirikus adatok: összehasonlító perspektíva	151
A magyar empirikus kutatások eredményei	152
A terrorellenes intézkedések bizalmi hatásainak kettős természete	154
A jogállami egyensúly: a közbizalom, mint a terrorellenes rendészet strukturális erőforrása ..	156
RENDÉSZETI IGAZGATÁSBA ÉS ANNAK ESZKÖZEIBE VETETT KÖZBIZALOM	158
Hazai általános helyzetkép a kutatás időszakában (2020–2024)	161
A változás lehetséges irányai	166
A közbizalmat leginkább befolyásoló rendészeti célú eszközök és intézkedések	171
RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	184
KUTATÓI KÁVÉHÁZ A TERRORIZMUS ÉS ALAPJOGOK	
KORLÁTOZHATÓSÁGÁNAK RELÁCIÓJÁBAN	189
A POLICE CAFÉ MÓDSZER TUDOMÁNYOS KUTATÁSOKBAN VALÓ ALKALMAZHATÓSÁGA	189
AZ EMPIRIKUS ÚTON SZERZETT ADATOK ELEMZÉSE, ÉRTÉKELÉSE	192
KÁVÉHÁZI ÖSSZEFOGLALÓ, RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	222
ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	227
A fogalmi keretek bizonytalanságától az alapjogi mérceig	227
A jogállam és a biztonság viszonyának értelmezése	228
A biztonságiasítás logikája és a kivételes állapot normalizálódásának veszélye	228

Az alapjog-korlátozás többszintű és kumulatív természete.....	229
A szükségesség és arányosság mércéjének operacionalizálása.....	230
A közbizalom, mint stratégiai erőforrás és alapjogi feltétel	230
Magyarország helyzete és a komparatív megközelítés módszertani jelentősége	231
ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	231
A fokozatossági mérce értelmezési kerete	238
Az új tudományos eredmények gyakorlati hasznosítására tett javaslatok	238
AJÁNLÁSOK, AZ EREDMÉNYEK FELHASZNÁLÁSA	239
Ajánlások a jogalkotás és a normatív szabályozás területén	240
Ajánlások a rendészeti igazgatás és a vezetői döntéstámogatás területén.....	241
Ajánlások a rendészeti képzés és továbbképzés területén	242
Ajánlások a rendészeti kommunikáció és a lakossági tájékoztatás területén	244
Ajánlások a rendőri állomány szakmai-szervezeti támogatása területén	245
Ajánlások a Police Café módszertan rendészettudományi alkalmazására	246
Javaslat a bécsi minta szerinti megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozására	247
Javaslatok a további kutatási irányokra	247
FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	250
PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK	266
MELLÉKLETEK	267

„Ahol a szabadság a rend, mindig érzem a végtelent”

József Attila

Töredékek, 1937.

BEVEZETÉS

A rendészettudomány elsődleges feladata, hogy a rendészet széleskörű tanulmányozásával, azaz jogi szabályozásának, szervezeti és perszonális működésének elméleti szinten végzett vizsgálatával, az ilyen vizsgálatok eredményeként kimutatható törvényszerűségek feltárásával járuljon hozzá a rendészeti igazgatás hatékony és törvényes működéséhez.¹ Választott kutatási témám 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 törekszem, hogy a hazai gyakorlat esetleges hibáit feltárjam és megoldási javaslatokat fogalmazzak meg a további hatékony és törvényes működés érdekében.

Ha a rendészettudományi alap kutatások rendszerére tekintünk, akkor elmondható, hogy az alapjogok – terrorizmus – rendészet hármását vizsgáló kutatásom tükröt állíthat a rendészeti politikára és a gyakorlat komplex valóságára, hiszen célja, hogy feltárja és magyarázza a rendészeti szervek terrorizmus elhárítása, megakadályozása érdekében tett intézkedéseit és az ezekből fakadó társadalmi és jogi problémákat. Továbbá a fent említett problémák megvilágításával, megoldási javaslatok, eszközök megfogalmazásával motorként is szolgálhat az új fejlesztések kidolgozása tekintetében.² Ezen túl pedig a rendészettudományi kutatások különféle kategóriái közül jelen kutatási téma egyértelműen a rendészeti tevékenység és a jogállamiság összefüggéseit vizsgáló kutatások közé, azon belül pedig a társadalmak biztonságával foglalkozó kutatások közé sorolható. Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok korlátozhatósága eltérésekre ad lehetőséget a rendészeti szervek részére normál jogrendi viszonyok, illetve különleges jogrendi viszonyok között – jelen kutatási témával kapcsolatban

¹ Boda et al. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok 17. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.

²Innes, M. (2010): A 'Mirror' and a 'Motor': Researching and Reforming Policing in an Age of Austerity. Policing: A Journal of Policy and Practice 4 (2)

itt a terrorveszélyhelyzet, mint a normál jogrendi helyzettől eltérő helyzet, időszak(ok) vizsgálata jelenik meg – ezért kiemelt kérdés a rendészet, mint a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokosa veszély előtti, veszély alatti és a veszély elhárítását követő időszakban alkalmazható eszközeinek korlátozó hatása.

A doktori értekezés témaválasztásának indoklásakor három, egymással szervesen összefonódó tényezőre utalok: a kutatási téma kortárs aktualitására, a hazai rendészeti igazgatás stratégiai célkitűzéseire, valamint a saját szakmai életpályámból fakadó személyes érintettségre. E három tényező együttesen indokolja, hogy a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök és az alapvető jogok korlátozhatóságának viszonyrendszerét kiemelt kutatási kérdésként vizsgáljam.

A terrorizmus, mint társadalmi és biztonságpolitikai jelenség az elmúlt évtizedben Európa biztonsági környezetét alapvetően átalakította, és a jelenkori rendészettudomány egyik megkerülhetetlen kutatási területévé vált. Az aktualitás vizsgálatakor különös jelentőséggel bír a 2020. november 02-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 már terrorcselekmény elkövetésére irányuló előkészületi cselekmények miatt elítélt személy – a Schwedenplatz környékén található szórakozóhelyek vendégei közé lőtt, négy halálos áldozatot követelve és számos súlyos sérülést okozva. 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 – Párizs, Brüsszel, London, Nizza, Berlin, Bécs – problémája, hanem olyan közép-európai főváros sem mentes tőle, amely Magyarországgal földrajzilag, közlekedésszerűen és társadalmi szövetét tekintve egyaránt szoros kapcsolatban áll. A bécsi merénylet ráadásul aláhúzza, hogy a terrorfenyegetettség határokon átívelő jellege a magyar állampolgárok mindennapi mozgásterét is közvetlenül érinti. A bécsi támadás magyar vonatkozásai a kutatás aktualitását tovább erősítették. Az osztrák hatóságok és a magyar Terrorelhárítási Központ közötti együttműködés keretében a támadást követő napokban a magyar oldalon is intézkedéscsomag bevezetésére került sor: fokozott határforgalom-ellenőrzés, a Budapesthez közeli vasúti és közúti határátkelőhelyek megerősített biztosítása, valamint a fővárosi tömegrendezvények és kiemelt biztonsági kockázatú objektumok körüli rendőri jelenlét fokozása valósult meg. 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. E modell hazai adaptálhatóságának kérdése a kutatás egyik központi vizsgálati iránya, és egyúttal a megfogalmazott javaslatok fundamentuma is.

A téma aktualitását tovább növeli a hazai rendészet stratégiai célkitűzéseinek jelenkori átalakulása. A rendőrség stratégiai dokumentumai egyaránt rögzítik a kor terrorista fenyegetéseire való válaszadás képességének fenntartását és fejlesztését, valamint a megelőző és beavatkozó egységek olyan szakmai felkészítését, amely lehetővé teszi a határokon átívelő fenyegetésekre való hatékony, ugyanakkor a jogállami garanciák tiszteletben tartásával megvalósuló reagálást. A rendőrség kutatáskori tervei között kifejezett súllyal jelennek meg azok az elképzelések, amelyek a megelőző és beavatkozó rendőri egységek szervezeti megerősítését, a tömegrendezvények biztosításának egységes protokollját, valamint a kritikus infrastruktúrák védelmének integrált rendszerét célozzák. E tervek tudományos igényű megalapozása és értékelése elengedhetetlen ahhoz, hogy a stratégiai célkitűzések ne maradjanak a szervezetfejlesztés szintjén, hanem alapjogvédelmi szempontból is védhető gyakorlattá váljanak. A kutatás aktualitását húzza alá az a körülmény is, hogy a magyar rendőrség a kutatás időszakában olyan biztonsági kihívásokkal szembesült, amelyek a terrorelhárítási képességek folyamatos próbatételét jelentették. Mindezen feladatok végrehajtása során a rendőrség által alkalmazott rendészeti eszközök alapjogi hatásainak vizsgálata olyan empirikus forrásanyagot szolgáltat, amely a terrorelhárítás tudományos igényű elemzésének alapjául szolgálhat.

A téma személyes érintettsége szakmai életpályám alakulásából fakad. A több, mint 25 éves rendőr szakmai pályafutásom során több olyan szervezeti egységnél is dolgoztam, amelyek tevékenysége közvetlenül vagy közvetve kapcsolódott a terrorizmus elhárításához és a kiemelt biztonsági események kezeléséhez. Ezen szakmai tapasztalatok közvetlen lehetőséget biztosítottak arra, hogy a rendészeti eszközök gyakorlati alkalmazásának folyamatát, a normál

és különleges jogrendi időszakok közötti eltéréseket, valamint a rendőri állomány saját szubjektív biztonságérzetének és szakmai felkészültségének összefüggéseit közvetlen megfigyelésen keresztül megismerhessem. A személyes érintettség további dimenzióját a rendészeti igazgatás belső tagjaként szerzett kettős nézőpontom adja. Egyrészt rendőr alezredesként közvetlenül érintett vagyok azoknak a rendészeti eszközöknek az alkalmazásában, amelyek alapjog-korlátozó hatásait a kutatás vizsgálni kívánja; másrészt jogi képzettségem és kutatói érdeklődésem révén kívülről, az alapjogvédelem szempontjából is képes vagyok ezekre a folyamatokra reflektálni. Ez a kettős pozíció egyszerre jelent kutatási előnyt és módszertani kihívást: előnyt, mivel a rendészeti gyakorlat belső logikájához és a hivatásos állomány szakmai kultúrájához közvetlen hozzáférést biztosít; kihívást, mert a kutatói függetlenség és tárgyilagosság fenntartása érdekében különös tudatossággal kell elhatárolnom a saját szakmai meggyőződéseimet a tudományos elemzés követelményeitől.

A kutatási téma személyes vonatkozásai között kell megemlítenem a Police Café módszer hazai meghonosításában betöltött szerepvállalásomat is. E kutatói tevékenység nem csupán a doktori értekezés módszertani gerincét képezi, hanem személyes szakmai elköteleződést is jelent a rendészettudományi módszertani repertoár bővítése és a kvalitatív kutatási megközelítések rendészettudományon belüli térnyerése iránt.

Végezetül a témaválasztást személyes szakmai meggyőződésem is motiválja. Mélyen vallom, hogy a terrorizmus elleni eredményes fellépés és az alapvető jogok tiszteletben tartása nem egymással szembenálló, hanem egymást kölcsönösen feltételező követelmények. A rendészet hosszú távú legitimitása és tényleges hatékonysága csak akkor tartható fenn, ha a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott eszközök a szükségesség és arányosság alkotmányos mércéjén belül maradnak, és ha a rendészeti szervek tevékenysége – még a legsúlyosabb biztonsági fenyegetettség esetén is – a jogállami garanciák tiszteletben tartásával valósul meg.

TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA, CÉLKITŰZÉSEK

A kutatásom fundamentumát és egyben háttérét képező tudományos problémát az alábbi öt kutatási főkérdés mentén kívánom megfogalmazni. Amelyek közül 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, hogy a kutatás időszakában érvényes hazai és nemzetközi szabályozás alapján milyen kapcsolódási pontok világíthatók meg a terrorizmus veszélye előtti, terrorveszélyeztetettségben és a veszély elhárítását követő időszakban az állam rendészeti célú

eszközeinek alkalmazási lehetőségeiben. Az első főkérdésből következően a második főkérdés már a rendészeti eszközök alapjogok gyakorlásának hatásaira irányul. Az általános értelmezésen túl pedig a harmadik főkérdés a rendészeti eszközök normál jogrendben és különleges (minősített) jogrendi időszakban való alkalmazásának alapjog korlátozó hatásainak vizsgálatát célozza. Mindez pedig a terrorveszélyhelyzeti hatások további feltárásához vezet, amelyet a negyedik főkérdés mentén tervezek vizsgálni. 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 tervezett kutatás fő céljaként fokozatossági mércét szeretnék felállítani, amely segíti az egyes rendészeti eszközök bevezetésének, alkalmazásának időzítését, továbbá a szubjektív biztonságérzet változásainak megismerésével ezen intézkedések hatékonyságának mérése és természetesen a hatékonyság növelése jelenhet meg tudományos eredményként. Kutatási célként tűztem ki továbbá a feltárt eredmények oktatási, képzési célú hasznosítására, illetve annak stratégiai célok mentén történő kidolgozására való javaslat megfogalmazását. A disszertáció meghatározó célja olyan javaslat, ajánlás megfogalmazása, amely – a bécsi minta alapján – elősegíti és lehetővé teszi olyan megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozását, amelyek a terrorizmus megelőzése és elhárítása kapcsán alkalmazott nyílt rendőri intézkedéseket, rendészeti eszközöket oly módon foganatosítják és alkalmazzák, hogy az intézkedéseik, eszközeik alapjog korlátozó hatása mindvégig egyensúlyban marad. Az értekezés átfogó kutatási céljaként jelenik meg, hogy a terrorveszélyhelyzetben alkalmazott rendészeti célú eszközök az általuk védett személyek, a társadalom egészét tekintve is a szubjektív biztonságérzet növelését és nem a félelemkeltést szolgálják.

Másodlagos, azaz az értekezés tartalmát tekintve közvetett célként fogalmazható meg az egyes hipotézisek igazolására is kiválasztott és alkalmazott, a kvalitatív kutatási módszerek tárházát is növelő Police Café technika tudományos kutatási tevékenységre való alkalmazhatóságának validálása, a rendészettudományi kutatók számára a módszerben rejlő további lehetőségek kidomborítása, megvilágítása.

HIPOTÉZISEK

A kutatási céljaim elérése érdekében négy hipotézist (H1-H4) fogalmaztam meg a választott témámmal összefüggésben. Az igazolásra/cáfolatra tervezett hipotézisek az alábbiak:

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.

H1 indoklása: A hipotézis abból az alkotmányelméleti előfeltevésekből 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 (terrorveszélyhelyzeti) időszakban. A hipotézis igazolása a rendészeti eszközök fokozatossági mércéjének felállítását teszi lehetővé, amely közvetlenül szolgálja a kutatás fő célját.

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 eljárásai igazságossága és az intézményi bizalom szintje közvetíti, így a kettő közötti összefüggés nem közvetlen.

H2 indoklása: A hipotézis a Tom R. Tyler és Jason Sunshine által kidolgozott procedurális igazságosság (procedural justice) 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. A feltevés ellenőrzése a nagy mintán alapuló kérdőíves adatfelvétel – a rendelkezésre álló adatbázisok hiánya és a kivitelezés költség-hatékonysági nehézségei miatt – kizárását követően a Police Café módszertan keretében, a rendészet különböző szintű munkatársai és a biztonság fenntartásában érintett civil szereplők bevonásával lefolytatott speciális fókuszcsoportos módszer alkalmazásával történt.

H3: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök számának és láthatóságának növekedése a társadalom tagjaiban 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.

H3 indoklása: 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 pedig a morális pánik elmélete és a legitimitációt vizsgáló elméletek is arra irányítják a figyelmet, hogy a rendészeti jelenlét értelmezése maga is folyamatosan formálódik az állami kommunikáció és a társadalmi befogadás kölcsönhatásában. A 2020. november 02-i bécsi terrortámadást követő rendészeti intézkedéscsomag és a magyar terrorveszélyhelyzeti tapasztalatok ezt a többszintű hatásmintát empirikusan is megerősíteni látszanak.

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.

H4 indoklása: Ezen hipotézis a rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének sajátos, kétoldalú jellegéből fakadóan 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. A bécsi mintaként hivatkozott terrorelhárító egységek tapasztalatai ugyancsak azt erősítik, hogy a megelőző és beavatkozó rendőri egységek tagjai akkor látják el feladatukat magas szubjektív biztonságérzettel, ha a szakmai felkészültség, a jogi keret és a szervezeti támogatás hármasa egyensúlyban van.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kutatásom módszertani háttérét öt nagyobb egységre bontom. Elsőként a kutatásom tudományos módszertani jellemzőit foglalom egy csokorba, majd a szakirodalmi áttekintés, illetve a normatív háttér vizsgálatának lehetőségeit mutatom be. Ezt követően kerül sor a

hipotéziseimhez igazított, adekvát módszerek bemutatására és a terepen tervezett empirikus kutatás sajátosságainak bemutatására.

„Az elmélet alapvetően valamely kérdéskör kapcsán kialakított tézisek összessége, a gyakorlati tapasztalatok általánosítása, magyarázata, illetve törvényszerűségek, összefüggések megállapítása.”³ Ahogy Molnár István Jenő fiatal rendészettudományi kutató doktori értekezésében megfogalmazta, úgy a kutatómunkámra tekintve elmondható, hogy nem pusztán íróasztal mögötti filozofálgatásra törekedtem, hanem sokkal inkább a tudományos kutató tevékenység eredményei és a gyakorlat közötti kapcsolat feltárását céloztam meg. A kutatásom 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, ezáltal hasznossága korlátozott, eredményeimet a gyakorlat területén látom felhasználhatónak. Leginkább a rendőrség terrorizmus elhárítására hivatott, vagy ilyen funkciót is betöltő szervezeteinek lehet segítségére, kifejezetten a vezetői döntések támogatásában. Valamint kutatásom eredményei jelentőséggel bírhatnak a helyi polgári közösségek, a közterületek biztonságában érdekelt egyéb civil szervezetek, továbbá a rendőrség végrehajtó állományának körében is. További módszertani kategorizálásként elmondható, hogy a felderítő, a leíró és a magyarázó kategóriák közül a felderítő jelleg csak nagyon kis jelentőséggel bír, hiszen a kutatásomnak csak egy apró szelete (rendőrök szubjektív biztonságérzetének változásai a terrorizmus elhárítására bevezetett egyes rendészeti eszközök alkalmazása esetén) ítélné meg úgy, hogy arról még nem állnak rendelkezésre tudományos alapokon nyugvó adatok, információk. A terrorizmus és az alapvető jogok kapcsolatáról széleskörű, tág látószögű nemzetközi és hazai kutatásokat is végeztek, ezáltal munkámban leginkább a leíró jelleg érvényesül. Mindemellett a hazai jelenségek leírásával párhuzamosan, a jelenségek mögött álló indokok magyarázatára is sor kerül, így összességében a leíró-magyarázó kategóriába sorolható kutatásom.

Napjaink információs bázisa határtalan, így minden tudományos kutatás elengedhetetlen része, markáns eleme a téma szakirodalmának tudományos igényű tanulmányozása, amely lehetőséget biztosít a kutatási téma beavatkozás-mentes vizsgálatára, hiszen a szakirodalmi tartalomelemzés semmilyen mértékben nem változtat a megfigyelt folyamatokon. Ugyanakkor ez a módszer lehetővé teszi a korábban már vizsgált kérdések alapfogalmainak rendszerzett áttekintését, illetve a kapcsolódó tudományos eredmények kontextusba helyezését,

³ Molnár I. J. (2020): Az építészeti bűnmegelőzés magyarországi alkalmazhatóságának vizsgálata. PhD értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola. Budapest.

bemutatását. Kutatásom elméleti keretének felépítését követve, a szakirodalmi feldolgozás jelen esetben is három nagy témakör köré szerveződött. Egyrészt a tartalomelemzés keretében vizsgáltam a terrorizmus definiálatlansága okán jelentkező problémák megoldására kidolgozott elméleteket, javaslatokat. A szakirodalmi áttekintés során nem kerülhettem el a terrorizmus és az alapjogok kapcsolatának elemzését sem, amely elsősorban a nemzetközi irodalom és néhány hazai tudós munkáin alapszik. Másodsorban a rendészet és az alapvető emberi jogok viszonyának megvilágítására terjed ki az irodalmi áttekintés. Ezen keretek között elengedhetetlen volt a rendészet veszély-elhárítási funkciójára vonatkozó kutatások eredményeinek feldolgozása, továbbá szükségeszerű a rendészeti eszközök alapjog korlátozó hatásaira vonatkozó irodalom elemzése is. Harmadrészt pedig a komplex biztonság, a biztonságérzet, az egyének rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett bizalommal összefüggő hazai szakirodalom áttekintésére is törekedtem. A vonatkozó szakirodalom feldolgozása során mind a hólabda módszer, mind a szerzőkövetéses módszer alkalmazására sor került. Ez utóbbi elsődlegesen a témát Magyarországon meghatározó jelentőséggel kutatók publikációinak feldolgozásában és választott témám szerinti kontextusban való elemzésében segítette. A nemzetközi és hazai szakirodalom felkutatása és szisztematikus keresése, továbbá a kutatási témám alapjául szolgáló elméletek kontextusba helyezése tekintetében a mesterséges intelligencia alapú eszköz alkalmazására is sor került, különösen a Perplexity MI-asszisztens igénybevételel. A mesterséges intelligencia használata a kutatás és a doktori értekezés elkészítésének teljes időszakában az egyetemi belső szabályozók⁴ és a tudományos tevékenység etikai⁵ előírásainak szem előtt tartásával történt. Mindezek segítséget nyújtottak abban és kiváló alapot szolgáltatottak arra, hogy tartalomelemzés útján egy olyan összefoglaló, fokozatossági mércét állíthassak fel, amely a rendészeti eszközök bevezetésének lehetőségeit hatékonysági alapon rangsorolja.

A normatív tartalommal bíró szabályok társadalmunk minden rétegét áthatják, életünk valamennyi mozzanatára hatással bírnak, így azok tanulmányozása a kutatás aktualitásaihoz is igazítottan szintén elengedhetetlen volt. Kutatási témám szempontjából az alábbi területek bírnak relevanciával a vizsgálat során: alkotmányjog, nemzetközi jog, Európai Unió joga, közigazgatásjog, büntetőjog, büntető-eljárásjog, rendészeti igazgatás jogi normái. A jogforrások hierarchia valamennyi szintjén találtam olyan szabályozókat, amelyek a kutatási témám köré rendezhetők. Kiindulási pont természetesen a magyar Alaptörvény, illetve más államok

⁴ A Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem Rektorának 22/2024. számú utasítása a mesterséges intelligencia használatáról

⁵ Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem Etikai Kódex (hatály: 2021. XI. 24-tól)

alkotmánya volt, de fontos normatív dokumentumként jelent meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is. A felsorolás szinte végtelen, ezért a normatív háttér vizsgálatánál kiemelkedően fontos volt a megfelelő szűrők beiktatása, használata annak érdekében, hogy a kutatás mindvégig a fő kérdések, illetve a hipotézisek mentén haladjon.

Az alábbiakban a megfogalmazott hipotézisek mentén mutatom be az alkalmazott, alkalmazni kívánt, de bizonyos okok miatt elmaradt/kizárt módszereket. Összességében azonban elmondható, hogy kutatásom társadalomtudományi jellegénél fogva a tervezett tudományos módszerek többsége a kvalitatív módszerek közé tartozik, a kvantitatív módszerrel történő adatfelvétel töredékrészét és csak áttételesen képezi az empirikus kutatásomnak.

KUTATÁSI CÉLOK	HIPOTÉZISEK	KUTATÁSI MÓDSZEREK
C1: Fokozatossági mérce felállítása az egyes rendészeti eszközök bevezetéséhez és alkalmazásához, az alapjogi korlátozás alkotmányos mércéjének és a lakosság általi elfogadottságának figyelembevételével.	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 (minősített) jogrendi időszakok között eltérő mintázatot mutat.	Szakirodalmi áttekintés és normatív háttér tartalomelemzése.
C2: Annak feltárása, hogy a rendészeti eszközök alapjogkorlátozó hatása miként hat az egyének jogkövető magatartására; az eljárási igazságosság és az intézményi bizalom közvetítő szerepének azonosítása.	H2: A rendészeti eszközök alapjogkorlátozó 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.	Eredetileg tervezett kérdőíves adatfelvétel kizárása, helyette Police Café módszertan keretében a rendészet különböző szintű munkatársai és civil szereplők bevonásával folytatott kvalitatív elemzés.
C3: A nyílt rendészeti eszközök alkalmazásának hatása a társadalom tagjainak szubjektív biztonságérzetére; a rendőri jelenlét küszöbértékének Cél a terrorveszélyhelyzeti rendészeti eszközök szubjektív biztonságérzet-növelő hatásának előmozdítása.	H3: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök számának és láthatóságának növekedése a társadalom tagjaiban differenciáltan hat a szubjektív biztonságérzetre: a fokozott rendőri jelenlét egy küszöbértékig a biztonságérzet erősödését eredményezi, e küszöböt	Police Café módszer alkalmazása, amelyben a középvezetői, irányítói és beosztotti szintű rendőri munkatársak a biztonság fenntartásában érintett civil szereplőkkel közös beszélgetésben tárják fel a nyílt rendészeti eszközök észlelt

KUTATÁSI CÉLOK	HIPOTÉZISEK	KUTATÁSI MÓDSZEREK
	meghaladva azonban félelemkeltő hatásúvá válik, és a hatás iránya, mértéke is eltérő mintázatot mutat.	hatásait és az ezeket módosító tényezőket.
C4: A bécsi minta alapján olyan megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozására vonatkozó javaslat megfogalmazása, amelyek tagjai magas szubjektív biztonságérzettel látják el feladatukat. A feltárt eredmények oktatási, képzési és stratégiai célú hasznosíthatóságának előmozdítása.	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.	Police Café módszertan keretében a középvezetői, irányítói és beosztotti szintű rendőri munkatársakkal folytatott szupervíziós beszélgetések, amelyek a feladatbővülés és a szervezeti erőforrások közötti egyensúly észleléseinek feltárására irányul.
6Másodlagos cél: a Police Café technika tudományos kutatási módszerként való alkalmazhatóságának validálása, a módszerben rejlő további lehetőségek bemutatása a rendészettudományi kutatók számára.	Módszertani célkitűzés (a H1-H4 hipotézisek vizsgálatához kapcsolódóan).	Több lépcsős módszertani vizsgálat: (1) doktori iskolán belüli fókuszcsoportos teszt, (2) éles kutatási környezetben való alkalmazás (H2–H4 vizsgálata), (3) a Police Café sorozat témagazdáival folytatott szupervíziós beszélgetés. Pályázat keretében végzett kérdőíves megkérdezéssel kiegészítve.

1. számú táblázat: Összefoglaló táblázat a kutatási célok, hipotézisek és kutatási módszerek kapcsolatáról (saját készítés)

Az első hipotézis (H1) esetén annak igazolására törekszem, hogy az állami hatalom különleges körülmények fennállása okán tett intézkedései az egyén alapvető jogainak maximális szem előtt tartásával szolgálják a mindenkori rend fenntartását. Ezen hipotézis esetében a módszer kiválasztása nem okozott nehézséget, a szakirodalom és a normatív háttér tartalomelemzése útján a feltevés igazolható/cáfolható.

A második hipotézist (H2) tekintve kutatásom érintőlegesen kiterjed annak vizsgálatára is, hogy a terrorveszélyhelyzet idején alkalmazott rendészeti eszközök és azok alapjog korlátozási szintje, hogyan hat az egyének jogkövető magatartására. A fenti hipotézis igazolása/cáfolása

⁶ Megjegyzés: A táblázat utolsó, kiemelt sora a disszertáció másodlagos (módszertani) célkitűzését mutatja be, amely a Police Café technika tudományos kutatási módszerként való alkalmazhatóságának validálására irányul.

érdekében a kutatás kezdeti fázisában kérdőíves adatfelvétel során összegyűjtött adatbázis elemzését terveztem, azonban figyelemmel arra, hogy nem állt rendelkezésemre elérhető, tartalmában megfelelő adatbázis, ezért a magas költségek és a nehézkes kivitelezés okán a kérdőíves adatfelvételt és az így létrejött adatbázis primer feldolgozását elvettem. Minderre tekintettel a H2 harmadik és negyedik hipotézis igazolására/cáfolására választott speciális kutatási módszer alkalmazását választottam.

A harmadik és negyedik hipotézis (H3 és H4) vizsgálatára egy speciális fókuszcsoporthoz tartozó 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 és személyes érzéseiket, gondolataikat, álláspontjaikat megosztották a kutatásban.

Sajátos módszer alkalmazásának lehetőségei

Ritkán adódik a kutató számára olyan lehetőség, hogy a céltáblára helyezett kutatási kérdéseivel kapcsolatban a kutatói elképzelésekre analóg, vagy éppen attól jelentősen eltérő tudományos nézőpontjait, véleményeit ne csak publikációkban, konferenciákon, hanem egy asztalnál ülve, másokkal face to face vethesse össze, ütköztethesse. Pedig az ilyen alkalmak kétséget kizáróan lehetőséget adnak arra, hogy egy megrekedt gondolatot továbbblendítsenek, hogy új kutatásokra inspiráljanak, ezzel összességében hozzájáruljanak a tudomány fejlődéséhez. Sőt úgy gondolom, hogy az ilyen kötetlenebb fórumok nyitnak ajtót arra is, hogy a tudományos kutatások eredményeit azok számára is hozzáférhetővé tegyük, akik azok gyakorlati hasznát élvezik.⁷ 2021. tavasza óta részese vagyok egy – a doktori értekezésemhez módszertani szempontból szorosan kapcsolódó – kutatásnak, amelynek keretén belül 2023. szeptember 01. és 2024. január 31. közötti időszakban ÚNKP-23-3-II-NKE-88 pályázati azonosítóval kutatást folytattam *Kutatói rendőr-kávéház? Avagy a Police Café, mint a rendészettudomány speciális kutatási módszere* címmel.⁸ 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

⁷ Gál, E. (2022): A Police Café a doktoranduszok figyelmének fókusz(csoportj)ában In: Molnár, Katalin; Gál, Erika; Oláh-Paulon, László: *Kutatói Rendőr-kávéház? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány* Budapest, Magyarország: Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért (2022) 84 p. pp. 40-51. 40 p

⁸ A kutatást a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3-II-NKE-88 kódszámú Új Nemzeti Kiválósági Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával folytattam

képviselőjének⁹ koordinációja és folyamatos ellenőrzése mellett zajlott. A módszertani kutatás eredményeit tekintve, annak elméleti kérdéseiről, a kérdőíves adatfeldolgozásból és az elvégzett fókuszcsoporthoz vizsgálatról két tanulmány¹⁰¹¹ készült, azok publikálását követően a módszer tudományos alkalmazhatósága szempontjából a lehetőségek kapuja kinyílt. A módszertani kutatásról és a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálatáról a szükséges mértékben szót ejtek közvetlenül a doktori értekezés empirikus fejezetében is.

TÉMA TUDOMÁNYÁGI BEHATÁROLÁSA

A doktori értekezés tárgyát képező kutatási kérdéskör természeténél fogva olyan komplex társadalmi jelenséget vizsgál, amely egyetlen tudományág hagyományos elméleti és módszertani keretei között kimerítően nem ragadható meg. A terrorizmus, mint társadalmi-politikai jelenség, az alapvető jogok jogállami védelme, a rendészeti igazgatás eszközrendszerének működése, valamint az állampolgárok szubjektív biztonságérzete és intézményi bizalma olyan rendszert alkotnak, amelynek megértése és összefüggéseinek feldolgozása csak több tudományterület együttes megszólaltatásával lehetséges. A jelen fejezet célja ezért az, hogy rögzítse a kutatás tudományági elhelyezésének elvi alapjait, megjelölje a kutatás elsődleges és kiegészítő diszciplináris kereteit, valamint kifejezetten hangsúlyozza azt a multidiszciplináris megközelítést, amely a kutatási kérdések megválaszolásának előfeltételét képezi. A kortárs társadalomtudományi gondolkodás egyik legfontosabb felismerése az, hogy a komplex jelenségek vizsgálata során a merev diszciplináris határok inkább akadályozzák, mintsem elősegítik a tudományos megismerést. Éppen ezért a téma multidiszciplináris megközelítése korszerű, a vizsgált tárgyhoz méltó megvalósítási forma.

A doktori értekezés elsődleges tudományági besorolása szerint a rendészettudomány körébe tartozik, amelynek hazai intézményesülése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának akkreditációjával vált teljeskörűvé. A rendészettudományi alap kutatások rendszerében a választott téma több ponton is besorolható. A kutatás elsősorban a rendészeti tevékenység és a jogállamiság összefüggéseit vizsgáló

⁹ Dr. Molnár Katalin, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti Magatartástudományi és Kriminálpszichológiai Tanszék

¹⁰ Gál E. – Molnár K. – Oláh Paulon L. (2022): Kutatói Rendőrkávéház? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány. Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért, REMOK, Budapest

¹¹ Gál E. (2024): Nagyító alatt a kutatói rendőrkávéház – a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálata, Magyar Rendészet 2024. évi II. lapszám

kutatások közé tartozik, azon belül pedig a társadalmak biztonságával foglalkozó kutatások egyik altípusát képviseli. A rendészettudományi besorolás indokoltságát erősíti az is, hogy a kutatás a rendészeti gyakorlat hibáinak feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására is vállalkozik, amely orientáció a rendészettudományi alkalmazott kutatások egyik klasszikus jellemzője.

A választott kutatási téma multidiszciplináris jellege nem választható kutatói döntés, hanem a vizsgált jelenség természetéből fakadó kényszer. A terrorizmus, mint társadalmi-politikai jelenség, az alapvető jogok, mint alkotmányjogi és emberi jogi kategória, a rendészet mint közigazgatási és jogalkalmazói tevékenység, valamint az emberek szubjektív biztonságérzete mint társadalompszichológiai jelenség egymással szervesen összekapcsolódó, de eltérő tudományos területeken kidolgozott fogalmi rendszereket képviselnek. A kutatási kérdések érdemi megválaszolása ezért csak akkor lehetséges, ha az értekezés tudatosan és módszertanilag is beilleszti az érintett tudományágak releváns elméleti és empirikus eredményeit. A kutatás multidiszciplináris jellege a következő tudományágak és tudományterületek bevonását teszi szükségessé. Az alkotmányjog és az alapjogi dogmatika nélkülözhetetlen kerete a vizsgálatnak, hiszen az alapvető jogok korlátozhatóságának kérdése elsősorban alkotmányjogi probléma. A nemzetközi jog és az európai uniós jog ugyancsak szervesen illeszkedik a kutatás tudományági kereteibe. A büntetőjog és a büntető eljárásjog a terrorcselekmény tényállási elemeinek és a leplezett eszközök rendszerének elemzésében nyújt megkerülhetetlen elméleti keretet. A nemzetközi kapcsolatok elmélete és a biztonságpolitika különösen a biztonság fogalmának értelmezésében nélkülözhetetlen. Az emberi biztonság (human security) ENSZ-konceptiója és a kritikai biztonsági tanulmányok pedig kifejezetten az egyén biztonságának előtérbe helyezésével teremtenek közvetlen kapcsolatot az alapjogi diskurzussal. A kriminológia és a viktimológia a kutatás empirikus dimenziójában nyer kiemelt jelentőséget. Korinek László átfogó munkái a félelem a bűnözéstől jelenségéről, Kerecsi Klára szociológiai-kriminológiai elemzése, Lévay Miklós büntetőpolitikai vizsgálatai és Irk Ferenc módszertani munkái képezik azt a hazai kriminológiai hagyományt, amelyhez a doktori értekezés szubjektív biztonságérzettel és látenciával foglalkozó részei szorosan kapcsolódnak. A nemzetközi kriminológiai irodalom pedig olyan elméleti keretet kínál, amely a magyar empirikus eredmények nemzetközi viszonyítását is lehetővé teszi. A szociálpszichológia és a politikai pszichológia a szubjektív biztonságérzet, a közbizalom és a procedurális igazságosság vizsgálatában játszik központi szerepet. Ezek a tudományterületek kimunkált elméletek közvetlenül kapcsolódnak a doktori értekezés második, harmadik és negyedik hipotéziséhez.

A politikatudomány és a közigazgatás-tudomány a rendészet alkotmányos és intézményi elhelyezésének, valamint a különleges jogrendi kategóriák elemzésének kereteit nyújtja. A szociológia és a társadalompszichológia a társadalmi reziliencia, a társadalmi kohézió, a média hatása és a kisebbségi csoportok biztonsági percepciójának vizsgálatában nyújt nélkülözhetetlen kereteket. A munka- és szervezetpszichológia a negyedik hipotézis – a rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének vizsgálata – elméleti háttérét adja. Végül a kutatómódszertan és a tudományos megismerélmélet képezi azt a szintet, amely a kutatás módszertani döntéseinek elvi alapját adja. A választott Police Café technika – mint speciális fókuszcsoporthoz kvalitatív módszer – validálása maga is interdiszciplináris feladat: egyszerre érinti a társadalomtudományi kvalitatív kutatómódszertant, a fókuszcsoporthoz technikákat, valamint a rendészeti szervezetfejlesztési módszerek hagyományait.

FOGALMI MEGHATÁROZÁSOK

Az értekezés ezen fejezetében kívánom azokat a legfontosabb fogalmakat összefoglalni, amelyek a kutatás elméleti szintjének három nagy pillérjében definíciós alapot szolgáltatnak és, amelyek ezáltal megkerülhetetlenné válnak abban a kérdésben is, hogy a kutatás során mely fogalmak, mely meghatározásai vezetnek a disszertáció folyamatát. A konceptualizációs folyamat elengedhetetlen részét képezi, hogy állást foglaljak azok mellett a fogalmi meghatározások mellett, amelyek mind a kutatás aktív szakaszában, mind pedig az értekezés és a feltárt eredmények összefoglalásában egyértelmű iránytűként szolgáltak számomra. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy jelen fogalmi katalógusban megjelenített definíciók sora egyáltalán nem teljes, számos nem elhanyagolható, de a kutatás teljessége tekintetében jellemzően kiegészítő funkciót betöltő meghatározás az értekezés elméleti fejezeteiben jelenik meg. Jelen fejezetben kizárólag azok a fogalmi meghatározások kerülnek rögzítésre, amelyek tartalmának tisztázása az értekezés szempontjából kulcsfontosságú. A definíciók sorrendje az értekezés elméleti keretében való megjelenésük sorrendjéhez igazodik.

Terrorizmus

A kutatás tervezésénél és lefolytatásánál is egyaránt egyértelmű állást foglaltam amellet, hogy a kutatási téma feldolgozása során a sokak által, sokféleféppen definiált terrorizmus esetében a katonai-védelmi megközelítést alkalmazó, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) megfogalmazottak vezetnek majd a kutatás útján. Ennek értelmében a terrorizmus erő vagy erőszak személyek vagy vagyontárgyak elleni törvénytelen alkalmazása, illetve azzal való

fenyegetés abból a célból, hogy kormányokat, társadalmakat befolyásoljanak, félemlítsenek meg valamilyen politikai, vallási vagy ideológiai cél elérése érdekében.

Terrorcselekmény

Kissé közelítve az európai büntetőjogi terrorizmus megközelítéshez a terrorcselekmény jelen értekezésben a hatályos, magyar büntető anyagi jogi értelemmel bír. Ennek megfelelően a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 314.-316/A §-ban megjelenő alap- és minősített eseti tényállás az iránymutató az értekezés teljes terjedelmében. A fogalmi meghatározások körében itt csak az alapeseti tényállásokat idézem, az értekezés készítésének időpontjában hatályos jogszabály alapján.

314. § (1) Aki abból a célból, hogy

a) állami szervet, más államot vagy nemzetközi szervezetet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön,

b) a lakosságot megfélemlítse,

c) más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjét megváltoztassa vagy megzavarja, illetve nemzetközi szervezet működését megzavarja,

a (4) bekezdésben meghatározott személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki

a) az (1) bekezdés *a)* pontjában meghatározott célból jelentős anyagi javakat kerít hatalmába, és azok sértetlenül hagyását vagy visszaadását állami szervhez vagy nemzetközi szervezethez intézett követelés teljesítésétől teszi függővé, vagy

b) terrorista csoportot szervez vagy irányít.

Alapjogok

Figyelemmel arra, hogy jogi tanulmányaimat a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytattam, így az alapvető jogokkal kapcsolatos tudásom elsősorban az ott szerzett ismeretekben gyökeredzik, így egyértelmű és kézenfekvő választás volt részemről, hogy az alapjogok tekintetében az Alma Materem neves oktatói, kutatói, szakemberei által meghatározottakat vegyem definíciós alapul. Az alapjogokat a Szegedi Tudományegyetem által összeállított Közérthetőségi Szócikk Adatbázisban felelhető meghatározás alapján értelmezem az értekezés teljes terjedelmében.

Az alkotmányos államokkal szembeni alapvető fontosságú követelmény az, hogy ismerjék el és érvényesítsék az emberi jogokat és szabadságokat. Ennek megfelelően az alkotmányos demokráciák az alkotmányukban sorolják fel, és jogrendszerükben szabályozzák a minden embert megillető jogosítványokat (emberi jogok). Az egyes államok alkotmányaikban és a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt, és ezáltal a tételes jog részévé vált jogokat alapvető jogoknak (fundamental rights) vagy más néven alapjogoknak (Grundrechte) nevezzük. Az alapvető jogok az egyént jogosítják az államot pedig kötelezik. Az egyén az állammal szemben ezekre a jogokra hivatkozhat, a bennük foglaltakat megkövetelheti, és adott esetben bírói úton érvényesítheti is.

Nyílt rendészeti eszközök

Erre a fogalmi körre, egyértelmű definíciót a rendészettudomány napjainkban még nem munkált ki, azonban mindez az eszköztár értelmezhető a titkos, vagy más néven leplezett rendészeti eszközök tárába nem sorolt, a hazai jogállami viszonyok között közvetlenül a rendőrségre vonatkozó jogszabályokban viszont katalogizált, látható és jól érzékelhető rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök köréként. További nyílt rendészeti célokat is szolgáló eszközöket azonosíthatunk a közterületi biztonság megteremtésében és fenntartásában közreműködő és önálló szerepet is vállaló, a komplementer rendészet egyes szervezetei, szervei tevékenységét szabályozó normákban. Végző soron pedig ide sorolhatók a települések biztonságát is megalapozni, garantálni hivatott állami és önkormányzati szervek rendészeti célt is szolgáló intézkedései is.

Biztonság

Az értekezés biztonsági kérdéskört körüljáró fejezetében számos biztonságfelfogás bemutatásra kerül, azonban a kutatás földrajzi elhelyezkedésének okán is az értekezés teljes terjedelmében európai biztonságfelfogás érvényesül. Ennek sajátossága, hogy a biztonságot nem kizárólag katonai kategóriaként, hanem elsősorban az emberi jogok, a jogállamiság és a demokratikus értékek védelmének összefüggésében értelmezi. Ennek a felfogásnak esszenciális alapja, hogy a biztonsági kihívásokra nem kizárólag katonai vagy rendészeti eszközökkel, hanem a diplomácia, a fejlesztéspolitika, a kereskedelempolitika és a humanitárius segélyezés kombinálásával kell válaszokat találni. Ez a megközelítés közvetlen következményekkel bír az alapjogok védelmére, mivel az integrált stratégia hangsúlyozza, hogy a biztonság biztosítása és az emberi jogok védelme nem egymást kizáró, hanem egymást erősítő célkitűzések.

Közbiztonság

A magyar rendészettudományi kutatások közül a jelen értekezés kutatási tárgyát képező téma feldolgozásában egyértelmű és határozott álláspontom, hogy a közbiztonság definíciójának meghatározásában Finszter Géza megfogalmazása az elsődleges iránymutató. Finszter a közbiztonságot olyan közjósággként definiálja, amely az állam és a társadalom együttműködésének eredményeként jön létre. Értelmezésében a közbiztonság nem pusztán a bűncselekmények hiányát jelenti, hanem egy olyan állapotot, amelyben az állampolgárok szabadon, félelem nélkül gyakorolhatják alapvető jogait és szabadságaikat.¹² A közbiztonság ekként való definiálása teljeskörű összhangot mutat kutatásom tárgyával, ezáltal annak következetes használata az értekezés egészen végigvonul.

Objektív biztonság

Az objektív biztonság fogalma a hazai szakirodalomban azokra a mérhető, számszerűsíthető és empirikusan igazolható tényezőkre utal, amelyek alapján egy adott társadalom vagy közösség tényleges biztonsági helyzete meghatározható. A kutatás, valamint a szubjektív biztonságérettől való elhatárolás szempontjából fontos, hogy egyértelmű állást foglaljak az objektív biztonság hazai kutatásokban feltárt és megfogalmazott számos definíció közül, mely az, amely értelmezésében az értekezés teljes terjedelmét áthatja. Az definíciós elköteleződéshez legközelebb álló fogalmi meghatározást Tóth Péter nevéhez köthető. Eszerint az objektív biztonság mindazon tényezők összessége (kihívások, kockázatok, fenyegetések, illetve ezek elhárításának képessége), amelyek – szemben a szubjektív biztonsági tényezőkkel (pl.: észlelésen, érzelmeken vagy az egyén pszichológiai sajátosságaiból adódó torzításokon alapuló következtetések) – a körülmények tárgyilagos elemzésén alapulnak és ezáltal reálisan befolyásolják egy közösség biztonságát. Fontos jelezni azonban, hogy a reális befolyásolás mércéje több szempontból is nehezen meghatározható, mivel egyrészt a biztonság mindig a jövőről, az éppen aktuális tényekből levont feltételezésekről szól (mi történik, ha nem teszünk biztonsági lépéseket, és mi történik, ha igen), másrészt mert az államok, nemzetek és különféle közösségek egészen máshogy viszonyulhatnak egy-egy fenyegetés küszöbértékéhez, harmadrészt mert a veszélyeztetettség mértéke a biztonság különböző dimenzióiban igen eltérő jellegű lehet.¹³

¹² Finszter, G. (2013): A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2013. 78–82. o

¹³ Közszerológiai Online Lexikon, objektív biztonság szócikk, szerző Tóth Péter. Forrás: <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/objektiv-biztonsag/>

Szubjektív biztonság és szubjektív biztonságérzet

Ezen fogalmak meghatározására számomra a kriminológia tudományterülete adja a leginkább elfogadható és az értekezés egészében végig vonuló definíciót. Figyelemmel a kutatás elsődleges tudományági besorolására, azaz, hogy az értekezés témájában elsősorban a rendészettudományi kutatások körébe tartozik, ezért a szubjektív biztonság és biztonságérzet szempontjából a Rendészettudományi Szaklexikonban rögzített fogalmak szem előtt tartásával készült a disszertáció. Ennek megfelelően a szubjektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet alatt az alábbiakat értem.

Szubjektív biztonság: adott egyén személyes biztonságérzete, amely jelentősen befolyásolja az emberi magatartást és viselkedést. A szubjektív biztonság általában az elégedettség, hiánya az elégedetlenség érzését generálja. Az egyén egyedi tapasztalatok szerint érzékeli és értékeli az állapotot, amelyet biztonságnak, illetve bizonytalanságnak fogalmaz meg, ami által a két fogalom szubjektívvé válik. Sok tényező hatására alakul, változik az egyének és általuk a társadalom egészének biztonságérzete.¹⁴

Szubjektív biztonságérzet: az egyes ember véleménye a bűnözésnek való általános kitettségéről. Ez az érzet – a bűnözés egyes különös szintű jelenségcsoportjait tekintve – eltérő.¹⁵

SAKIRODALMI ÉS JOGSZABÁLYI ÖSSZEFOGLALÓ

A terrorizmus elméleti háttere, kapcsolatok az alapvető jogokkal című fejezet a kutatás elméleti megalapozásának egyik pillérét képezi, és – szakítva a hagyományos, történeti megközelítéssel – a jelenség napjainkban is fennálló definíciós deficitjére, valamint az ezzel összefüggő alapjogi kérdésekre fókuszál. Az értekezés első fejezetében feldolgozott szakirodalom három, egymással szervesen összefüggő tematikai egységre tagolódik: (1) a terrorizmus fogalmi meghatározásának nemzetközi és hazai szakirodalmára; (2) a terrorizmus normatív megragadásával foglalkozó szervezeti, jogforrási és nemzetállami megközelítésekre; valamint (3) a terrorizmus és az alapvető jogok kapcsolatának elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozó forrásokra.

¹⁴ Rendészettudományi Szaklexikon, szubjektív biztonság szócikk. Forrás: https://real.mtak.hu/153920/1/743_Rendesztudomyanyi_Szaklexikon_e_2020_04_28_.pdf

¹⁵ Rendészettudományi Szaklexikon, szubjektív biztonságérzet szócikk. Forrás: https://real.mtak.hu/153920/1/743_Rendesztudomyanyi_Szaklexikon_e_2020_04_28_.pdf

A feldolgozott szakirodalom kritikai értékelése három fő megállapítást tesz lehetővé. Először, a definíciós irodalom egyik tartós belső ellentmondása abban áll, hogy a szerzők többsége a definiálhatatlanság tézisének képviseli (Laqueur, Crenshaw, Póczik), miközben működő, operacionalizálható definíciókat alkalmaz saját kutatásaiban – ez a kettősség önmagában kutatási kérdéssé tehető. Másodszor, a nemzetközi szakirodalom túlnyomóan angolszász és nyugat-európai dominanciája (amelyet Pedahzur és szerzőtársai is jeleztek) a terrorizmus globális jelenségének értelmezésében mind kulturális, mind politikai szempontból torzító hatású; az afrikai, arab és latin-amerikai szakirodalom átvétele a magyar tudományos diskurzusban kifejezetten hiányos. Harmadszor, a hazai szakirodalom – különösen Korinek László, Tóth Péter, Kis-Benedek József, Resperger István, Vass György és Bakóczy Antal munkái – érdemi és önálló hozzájárulást ad a nemzetközi diskurzushoz, ám e hozzájárulások szisztematikus összegzése és nemzetközi viszonyítása mindeddig hiányzott.

Az alapjogi szakirodalom vonatkozásában megállapítható, hogy a kínzás-tilalom körüli filozófiai vita (Luhmann, Brugger, Mill, Jakobs, Nagy Ferenc) gazdag elméleti háttérrel bír, ám a magyar empirikus kutatások e területen viszonylag ritkák. A különleges jogrend és terrorveszélyhelyzet kérdéseit tárgyaló szakirodalom (Simicskó, Kelemen, Finszter, Halász, Geszti) elsősorban dogmatikai és alkotmányjogi szemléletű, miközben a nemzetközi összehasonlító elemzések – különösen a francia szükségállapot tapasztalatra építők – még kibontásra várnak. Az értekezés ezt a kettős hézagot hivatott betölteni: egyrészt a hazai szakirodalom rendszerezett, nemzetközi viszonyítású szintetizálásával, másrészt a francia, izraeli és amerikai tapasztalatok módszeres összehasonlító elemzésével.

Összességében az értekezés első pillérjét képező terrorizmus és alapjogok kapcsolatait vizsgáló fejezetében feldolgozott források mintegy nyolcvan tételt számláló korpusza – amely közel azonos arányban tartalmaz magyar nyelvű és idegen nyelvű (angol, német, francia) forrásokat, klasszikus monográfiákat és aktuális folyóiratcikkeket, normatív jogforrásokat és bírósági döntéseket – alkalmas alapot biztosít a doktori értekezés elméleti kereteinek kialakításához.

A doktori értekezés második pilléréneként megjelenő a rendészet és az alapjogok kapcsolatát vizsgáló fejezetben feldolgozott szakirodalom kritikai értékelése alapján négy markáns kutatási hiányosság azonosítható, amelyek mérséklésére a jelen disszertáció vállalkozik. Elsőként, a hazai szakirodalomban a rendészet funkcióinak Finszter Géza által kidolgozott négyes rendszere – jelenlét és örökös, legitim fizikai erőszak, információszerezés, hatósági jogalkalmazás – gyakorlatilag standardként jelenik meg, ám e funkciók differenciált alapjogi hatásainak szisztematikus elemzése a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában még hiányos.

A disszertáció e fehér folt kitöltésére törekszik azáltal, hogy az egyes funkciókhoz tartozó konkrét rendészeti eszközöket egyenként veti alá az arányossági teszt vizsgálatának, az érintett alapjogok különböző intenzitású korlátozásának figyelembevételével.

Másodsorban, a 2022. november 01-jén hatályba lépett kilencedik alaptörvény-módosítás – amely megszüntette a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriáját, és az új védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel egységesítette a szabályozási környezetet – kortárs jogtudományi feldolgozása még csak kezdeti fázisban van. A korábbi rendszerre vonatkozó irodalom (Kelemen, Simicskó) bőséges, ám az új keretrendszer rendészeti és alapjogi következményeinek elemzése kutatási rést hagy. A disszertáció hozzájárulhat ennek betöltéséhez azáltal, hogy az átalakulás következményeit a rendészeti funkciók négyes rendszerében végigvezetve elemzi.

Harmadrészt, a Szabó és Vissy kontra Magyarország (EJEB, 2016) ítélet utáni időszakban a magyar titkos információgyűjtési rendszer alkotmányos illeszkedése továbbra is vitatott. A hazai irodalom (Bárándy-Enyedi, Fábián) feldolgozta az új büntetőeljárás törvény leplezett eszközökre vonatkozó szabályait, ám a Szabó és Vissy-ítélet hosszú távú hatásainak rendszerező értékelése – különösen a Terrorelhárítási Központ, valamint a TIBEK jogutódjaként létrejött Nemzeti Információs Központ (NIK) tevékenységének alapjogi vizsgálata – még további kutatást igényel. A disszertáció e területen is vállal hozzájárulást.

Negyedszer, a rendészeti és honvédelmi funkciók terrorizmus által elmosott határvonalának kortárs alkotmányjogi vizsgálata a hazai irodalomban szórványosan jelenik meg. A 2016-os és 2022-es jogszabályi változások rugalmasabb kereteket teremtettek a rendészeti és honvédelmi szervek közötti együttműködés számára, ám e rugalmasság alapjogi következményei még nem nyertek átfogó tudományos feldolgozást. Finszter Géza az alkotmányos jogállam terrorizmus elleni küzdelmével foglalkozó 2002-es tanulmánya, valamint Rada és Vajda (2010) elemzése képezik e témakör legjelentősebb hazai előzményeit, amelyekre a kutatás építhet, ám amelyek tovább gondolása a megváltozott jogi környezetben elengedhetetlen.

Az értekezés ezen fejezetéhez kapcsolódó szakirodalmi áttekintés alapján megállapítható, hogy a rendészet és az alapvető jogok kapcsolatának kutatásához rendelkezésre álló hazai elméleti alapok nemzetközi mércével mérve is színvonalas, tudományosan rendszerezett és időtálló keretet biztosítanak. A Concha Győző által megalapozott klasszikus magyar rendészetelmélet, Szamel Lajos hármass funkcionális rendszerezése, valamint Finszter Géza átfogó kortárs szintézise együttesen képezik azt a hagyományt, amelyhez a disszertáció kapcsolódni kíván. E

hagyományt Balla Zoltán ellenőrzési-rendszerelméleti, Christián László komplementer-rendészeti, Szikinger István jogállam-elméleti és Sallai János rendészet-történeti hozzájárulása egészíti ki organikus egységgé. Az alkotmányjogi háttér Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina, Gesztei László és a klasszikus alkotmánybírói gyakorlat mentén szilárd dogmatikai alapot biztosít az alapjogi mérlegelések végrehajtásához. Ugyanakkor a feldolgozott szakirodalom kritikai elemzése egyértelművé teszi, hogy a kutatás tudományos hozzájárulása négy konkrét területen azonosítható:

- a rendészet funkcióinak differenciált alapjogi elemzésében a terrorizmus kontextusában;
- a 2022-es alaptörvény-módosítás és az új védelmi és biztonsági tevékenységek koordinációs törvénye rendészeti következményeinek értékelésében;
- a Szabó és Vissy-ítélet utáni titkos információgyűjtési rendszer alkotmányos illeszkedésének vizsgálatában;
- valamint a rendészeti és honvédelmi funkciók kortárs határterületeinek alapjogi feltárásában. E négy területen a disszertáció érdemi tudományos hozzájárulást nyújthat a magyar rendészettudomány és alkotmányjog további fejlődéséhez.

Végző konklúzióként rögzíthető, hogy a rendészet és az alapvető jogok kapcsolatának kutatása a hazai jogtudomány egyik legtöbbet vizsgált, de éppen a folyamatos jogszabályi változások és a terrorizmus elleni küzdelem kortárs kihívásai miatt megújuló elméleti és gyakorlati kérdéseket felvető területe. A jelen értekezés e folyamatos megújulás részeseként kíván hozzájárulni ahhoz, hogy a rendészeti tevékenység jogállami keretei a XXI. század biztonsági kihívásai közepette is fenntarthatók maradjanak, és a hatékonyság, valamint az alapjogi garanciák egyensúlya a magyar rendészeti gyakorlatban tovább erősödjön.

A kutatás harmadik alappillérét adó biztonság, biztonságérzet, közbizalom és alapjogok kérdéskörét tárgyaló fejezet multidiszciplináris természetű, amely a politikatudomány, a nemzetközi kapcsolatok elmélete, a kriminológia, a rendészettudomány, az alkotmányjog és a társadalompszichológia határterületein helyezkedik el. E komplexitás miatt a vonatkozó szakirodalom rendszerezése és kritikai értékelése önmagában is jelentős feladatot képez, amelynek elvégzése azonban nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a disszertáció empirikus része szilárd elméleti alapra épülhessen. Ezen fejezet szakirodalmi összefoglalójának elsődleges célja, hogy a feldolgozott művek alapján rendszerezze a biztonságkutatás főbb elméleti irányzatait, bemutassa a hazai és a nemzetközi szakirodalom legfontosabb állásfoglalásait,

valamint feltárja azokat a kutatási hiányosságokat, amelyek a disszertáció tudományos hozzájárulásának alapját képezik.

A feldolgozott szakirodalom több, mint kétszáz tételt foglal magában, amely a klasszikus politikatudományi és biztonságelméleti munkáktól (Morgenthau, Waltz, Wolfers) a kortárs hazai rendészettudományi értekezésekig (Finszter, Korinek, Christián, Kerezsi) terjed. A források jellege rendkívül heterogén: monográfiák, folyóiratcikkek, doktori értekezések, jogszabályok, nemzetközi szervezetek dokumentumai, statisztikai jelentések és emberi jogi bírósági ítéletek egyaránt megtalálhatók közöttük. E sokszínűség egyfelől a kutatási terület interdiszciplináris jellegéből, másfelől a vizsgált kérdéskör egyszerre elméleti és gyakorlati orientációjából fakad.

A feldolgozott szakirodalom kritikai elemzése alapján több olyan kutatási hiányosság is azonosítható, amelyeknek csökkentésére, esetleges kiküszöbölésére jelen értekezés vállalkozhat. Elsőként, a hazai szakirodalom – noha gazdag a rendészettudomány, az alkotmányjog és a kriminológia területén – szisztematikusan ritkán integrálja a biztonságiasítás-elmélet kortárs nemzetközi vívmányait a magyarországi rendészeti gyakorlat empirikus elemzésébe. A koppenhágai iskola fogalmi apparátusa hazánkban inkább a nemzetközi kapcsolatok kutatásában, semmint a rendészettudományban használatos, holott a terrorizmus elleni küzdelem hazai keretrendszerének elemzése pontosan azt a politikai-jogi mechanizmust világíthatja meg, amelyet Wæver, Buzan és Balzacq a biztonságiasítás fogalma alá vont.

Másodsorban, a hazai közbizalom-kutatások jellemzően általános rendőrség iránti bizalmi mutatókkal dolgoznak, és csak kis számban választják el egymástól a látható, közterületi szolgálatot teljesítő szervek (rendőrség) és a láthatatlan, hírszerző- jellegű tevékenységet folytató szervek (TEK, NIK) iránti bizalmat.

Harmadrészt, az objektív és a szubjektív biztonság közötti szakadék hazai vizsgálata jellemzően a hagyományos bűncselekmények körére korlátozódik, és csak ritkán terjed ki a terrorfenyegetettség objektív és szubjektív szintjének összehasonlító elemzésére. Az európai TE-SAT-jelentések adatai, valamint a hazai szubjektív biztonsági mutatók (különösen a 2024-es Eurobarometer-eredmények) egybevetése alapján empirikusan is igazolható, hogy a tényleges fenyegetettség mértéke és a társadalmi félelmek között Magyarországon is jelentős eltérés mutatkozik, amelynek mértéke és okai – köztük a média és a politikai diskurzus szerepe – további szisztematikus kutatást igényelnek.

Negyedszer, a procedurális igazságosság modelljének kifejezetten a titkos rendészeti eszközökre történő alkalmazása a nemzetközi szakirodalomban is csak részlegesen valósul meg, holott e kérdéskör – ahogyan azt az EJEB Klass-ügytől a Szabó és Vissy-ítéletig terjedő joggyakorlata is jelzi – a kortárs jogállami rendészet egyik legmélyebb feszültségpontját képezi. A disszertáció empirikus kutatása éppen e fehér foltot kívánja kitölteni, amikor magyar állampolgárok terrorellenes rendészeti intézkedésekkel kapcsolatos attitűdjeit a procedurális igazságosság, az észlelt szükségesség és arányosság, valamint az intézményi bizalom dimenziói mentén kívánja vizsgálni.

Ötödször, a kisebbségi helyzetű csoportok körében végzett rendészeti közbizalom-kutatások hazai irodalma – néhány úttörő tanulmány kivételével – kifejezetten szegényes, miközben a nemzetközi szakirodalom egyértelműen jelzi, hogy a terrorellenes intézkedések társadalmi megítélése az érintett kisebbségi közösségekben jelentősen eltérhet a többségi társadalométól.

Az értekezés harmadik, biztonsági kérdéseket feldolgozó pillérével összefüggésben elvégzett szakirodalmi áttekintés alapján megállapítható, hogy a biztonság, a biztonságérzet és a rendészeti közbizalom hármasság viszonyrendszerének vizsgálatához rendelkezésre álló elméleti és empirikus alapok rendkívül gazdagok és sokrétűek. A nemzetközi szakirodalom a realista paradigmától a kritikai biztonsági tanulmányokon át a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elméletéig terjedő széles palettát kínál, amelynek egyes elemei Magyarországon is ismertek. A hazai szakirodalom – Finszter Géza, Korinek László, Kerecsi Klára, Christián László és társaik munkáiban – nemzetközi mércével mérve is színvonalas alkotmányjogi, rendészettudományi és kriminológiai elemzéseket nyújt, amelyek a disszertáció elméleti keretének nélkülözhetetlen pilléreit képezik. Ugyanakkor a feldolgozott források kritikai elemzése feltárta azokat a hiányosságokat, amelyek mérséklésére a disszertáció részben vállalkozik. A jogállami garanciák tiszteletben tartása mellett megvalósuló biztonságvédelem – amely egyszerre szolgálja a tényleges biztonság megteremtését és a biztonságérzet erősítését – a kutatás végső normatív horizontját képezi, amelyhez a feldolgozott szakirodalom egésze kritikai-konstruktív módon járul hozzá.

TERRORIZMUS ELMÉLETI HÁTTERE, KAPCSOLATOK AZ ALAPVETŐ JOGOKKAL

A téma szűkítése érdekében a kutatás elméleti hátterének egyik pillérét adó terrorizmus fejezet rendhagyó módon nem történelmi áttekintéssel, hanem elsőként a definiálatlanság problémakörével foglalkozik, mivel a doktori értekezés elsősorban a terrorizmus jelenségének napjainkban való helyzetére fókuszál. A kutatás teljessége szempontjából elengedhetetlen ezen kérdéskör rövid áttekintése, amely jelen disszertációban a témakör bevezetéseként is szolgál.

TERRORIZMUS UNIVERZÁLIS DEFINÍCIÓJÁNAK HIÁNYA

A terrorizmussal összefüggő kutatások egyik legjelentősebb és leginkább vitatott kérdése az egységes, nemzetközileg elfogadott fogalmi meghatározás hiánya. E fogalmi deficit nem csupán elméleti problémát jelent, hanem gyakorlati következményekkel is jár a nemzetközi együttműködés, a jogalkotás és a jogalkalmazás területén egyaránt. A terrorizmus fogalmának univerzális meghatározására irányuló törekvések csaknem egy évszázados múltra tekintenek vissza, mégsem sikerült olyan konszenzusos fogalmi meghatározást kialakítani, amelyet valamennyi állam és nemzetközi szervezet egyöntetűen elfogadna. A definíciós hiátus következményei messzire hatnak: megnehezítik a kiadatási eljárásokat, akadályozzák a kölcsönös jogsegélyt, és korlátozzák a nemzetközi bűnügyi együttműködés hatékonyságát.

A terrorizmussal összefüggő kutatások akadályainak rendszere Bakóczy Antal nyomán öt dimenzió mentén ismertethető: 1. a nemzeti és nemzetközi szinten is elfogadott egységes terrorizmusfogalom hiánya; 2. hivatalos adatgyűjtési rendszerek hiánya; 3. a terrorizmust és annak elhárítását szükségszerűen övező titkosság; 4. a kutatások tárgyának nehéz elérhetősége, azaz az iratok anyagának korlátozott hozzáférhetősége; 5. a látencia, azaz a terrorcselekményeket is körülvevő rejtettség.¹⁶ E dimenziók közül az első, azaz az egységes fogalom hiánya képezi jelen fejezet vizsgálódásának tárgyát, hiszen a definíciós probléma az összes többi akadály kiindulópontjaként szolgál. Amennyiben az államok és a nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek egységes fogalmi kerettel, úgy az adatgyűjtés módszertana, a titkosítási gyakorlat, az irathozzáférés szabályai és a látencia mértéke is szükségszerűen eltérő lesz.

A fogalmi meghatározás nehézségeit Alex P. Schmid és Albert Jongman 1988-ban közzétett átfogó kutatása szemléletesen illusztrálta: a szerzőpáros 109 különböző

¹⁶Bakóczy A. (2015): Megismerési akadályok a terrorizmus kutatásában. *Belügyi Szemle* 63. (7-8). DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.7-8.5>

terrorizmusdefiníciót gyűjtött össze és elemzett, amelyeket akadémiai kutatók, kormányzati szervek és nemzetközi szervezetek alkottak.¹⁷ Az elemzés során 22 visszatérő fogalmi elemet azonosítottak, amelyek közül az erőszak alkalmazása (83,5%), a politikai célok követése (65%) és a félelemkeltés (51%) jelentek meg a leggyakrabban. Figyelemre méltó, hogy az áldozatok civil jellege mindössze a definíciók 17,5%-ában jelent meg egyértelmű elemként, holott a későbbi tudományos diskurzusban éppen ez az aspektus vált az egyik legmeghatározóbb fogalmi elemmé. Schmid 2011-ben megújította ezt a munkát, immár közel száz szakértő bevonásával, és egy felülvizsgált akadémiai konszenzusdefiníciót tett közzé a *Routledge Handbook of Terrorism Research* című kézikönyvben, amelyben 260 további definíciót is összegyűjtött egybevetésük céljából.¹⁸¹⁹

A fogalmi bizonytalanság gyökerei összetettek és többrétűek. Egyrészt a terrorizmus politikailag rendkívül érzékeny fogalom, amelynek meghatározását az egyes államok saját politikai érdekeik mentén igyekeznek alakítani. A fejlődő országok jelentős része ragaszkodik ahhoz, hogy a nemzeti felszabadító mozgalmak fegyveres küzdelmét ne lehessen terrorizmusként minősíteni, míg a nyugati államok éppen e mozgalmak egyes cselekményeit kívánják a terrorizmus fogalma alá vonni. Másrészt a terrorizmus jelensége történelmileg is változó formát öltött, amit David C. Rapoport négy hullámelmélete szemléletesen illusztrál: az anarchista hullám (1880-1920-as évek), az antikoloniális hullám (1920-1960-as évek), az újbaloldali hullám (1960-1990-es évek) és a vallási hullám (1979-től napjainkig) mind eltérő definíciós kihívásokat támasztanak.²⁰ Bruce Hoffman megállapítása szerint a terrorizmus fogalma az elmúlt kétszáz évben jelentős átalakuláson ment keresztül: a francia forradalom idején az állami terror eszközeként jelent meg, majd a XIX. század végén az anarchista mozgalmak eszköztárában kapott helyet, a XX. században pedig a nemzeti felszabadító mozgalmak, az ideológiai és vallási motivációjú szervezetek sajátították ki. Hoffman a terrorizmust végső soron a félelem tudatos megteremtéseként és kiaknázásaként határozta meg,

¹⁷Schmid, A. P. – Jongman, A. J. (1988): *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Transaction Books. New Brunswick. 1-38.

¹⁸Schmid, A. P. (Ed.) (2011): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge. London – New York. 39-98.

¹⁹Schmid, A. P. (2012): *The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism*. *Perspectives on Terrorism*. 6. (2). 158-159.

²⁰Rapoport, D. C. (2004): *The Four Waves of Modern Terrorism*. In: Cronin, A. K. – Ludes, J. M. (Eds.): *Attacking Terrorism*. Georgetown University Press. Washington, D.C. 46-73.

amely erőszakon vagy erőszakkal való fenyegetésen keresztül valósul meg politikai változás elérése céljából.²¹

Walter Laqueur hasonlóképpen szkeptikus volt az egységes definíció lehetőségét illetően. *The Age of Terrorism* (1987) és *A History of Terrorism* (2001) című műveiben amellet érvelt, hogy a terrorizmus történeti vizsgálatából kitűnik: a jelenség mindig kontextusfüggő volt. Laqueur úgy vélte, hogy bármely meghatározás vagy túl általános ahhoz, hogy gyakorlati hasznát lehessen venni, vagy túl specifikus, ami miatt néhány éven belül érvényét veszti. Ugyanakkor fontos megkülönböztetést tett a terrorizmus és a gerillahadviselés között, hangsúlyozva, hogy e két jelenség összekeverése elemzési torzulásokhoz vezet. Későbbi munkáiban a terrorizmust tágabb értelemben az erőszaknak az állam szintjét el nem érő szinten való alkalmazásaként definiálta, megjegyezve az elhíresült szállóigét: az egyiknek terrorista, a másiknak szabadságharcos. Martha Crenshaw szintén a terrorizmus okainak és kontextusának vizsgálatát helyezte előtérbe a puszta definíciós kísérletek helyett, rámutatva, hogy a terrorizmus mint politikai stratégia megértése fontosabb, mint a fogalom lezárt meghatározása.²²²³²⁴²⁵

Szervezetek által alkotott definíciók hazai és nemzetközi szintéren

A terrorizmus definiálásának, vagy éppen definiálhatatlanságának kérdésköre nemcsak a témát tudományos szempontok alapján vizsgálók, hanem a jogi vetületeit is tekintve az egyes nemzetközi és hazai szervezetek szempontjából is ide citálható.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)

A terrorizmus nemzetközi jogi definiálásának történetét áttekintve az első mérföldkőnek a Nemzetek Szövetségének 1937-es egyezményét tekinthetjük, amely a terrorizmus megelőzéséről és megbüntetéséről szólt. Ez az egyezmény a terrorcselekményeket olyan bűnös cselekményekként határozta meg, amelyek egy állam ellen irányulnak, és amelyek célja vagy természete félelemkeltés meghatározott személyekben, személyek csoportjaiban vagy a nagyközönségben.²⁶ Az egyezmény megalkotásának közvetlen előzménye I. Sándor

²¹Hoffman, B. (2006): *Inside Terrorism*. Revised and Expanded Edition. Columbia University Press. New York. 1-44.

²²Laqueur, W. (1987): *The Age of Terrorism*. Little, Brown and Company. Boston.

²³Laqueur, W. (2001): *A History of Terrorism*. Transaction Publishers. New Brunswick.

²⁴Laqueur, W. – Wall, C. (2018): *The Future of Terrorism: ISIS, Al-Qaeda, and the Alt-Right*. Thomas Dunne Books. New York.

²⁵Crenshaw, M. (1981): *The Causes of Terrorism*. *Comparative Politics*. 13. (4). 379-399.

²⁶Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism (1937). League of Nations. Doc. C.546.M.383.1937.V.

jugoszláv király és Louis Barthou francia külügyminiszter 1934-es marseille-i meggyilkolása volt. Az egyezményt azonban mindössze egyetlen állam (India) ratifikálta, így az soha nem lépett hatályba, mégis történelmi jelentőséggel bír, mint a terrorizmus nemzetközi jogi szabályozásának első kísérlete.

Az ENSZ Közgyűlésének Hatodik (Jogi) Bizottsága alá tartozó Ad Hoc Terrorizmusellenes Bizottság 1972 óta, az 1972-es müncheni olimpiai merényletet követően, kísérli meg egy átfogó nemzetközi terrorizmusellenes egyezmény (Comprehensive Convention on International Terrorism) kidolgozását. Az egyezménytervezet 2. cikke szerint bűncselekményt követ el az, aki bármilyen eszközzel, jogellenesen és szándékosan halált vagy súlyos testi sérülést okoz bármely személynek, illetve súlyos kárt okoz köz- vagy magántulajdonban, ha a magatartás célja a lakosság megfélemlítése, avagy valamely kormány vagy nemzetközi szervezet kényszerítése cselekvésre vagy cselekvés elmulasztására.²⁷ Ez a tervezet azonban máig nem került elfogadásra, elsősorban két vitatott kérdés miatt: az államok által elkövetett terrorizmus problémája (az ún. state terrorism), valamint a nemzeti felszabadító mozgalmak és a terrorizmus közötti elhatárolás nehézsége okán. Az ENSZ keretében kidolgozott szektorális egyezmények ugyanakkor jelentős eredményt képviselnek: a légi járművek elleni jogellenes cselekmények visszaszorítására (1970, 1971), a diplomáciai képviselők védelmére (1973), a túszedés elleni küzdelemre (1979), a tengeri hajózás biztonságára (1988), a robbantásos merényletekre (1997) és a terrorizmus finanszírozásának visszaszorítására (1999) vonatkozó egyezmények mind-mind konkrét terrorizmus-kapcsolódású cselekményeket kriminalizálnak anélkül, hogy magát a terrorizmust definiálnák.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2004. évi 1566. számú határozata – amely ugyan jogilag nem kötelező erejű definíciós szempontból – a terrorista cselekményeket olyan tettekként jellemzi, amelyeket halál vagy súlyos testi sérülés okozásának szándékával követnek el civilek ellen azzal a céllal, hogy a lakosságot megfélemlítsék, vagy valamely kormányt, illetve nemzetközi szervezetet cselekvésre kényszerítsenek.²⁸ Ugyanezen évben az ENSZ Főtitkárának Magas Szintű Fenyegetések, Kihívásokat és Változásokat Vizsgáló Bizottsága is munkadefiníciót alkotott, miszerint a terrorizmus olyan cselekmény, amely azzal a szándékkal okoz halált vagy súlyos testi sérülést civileknek, hogy a lakosságot megfélemlítse, avagy kényszerítse. A Bizottság Alex P. Schmid javaslatát is fontolóra vette, miszerint a terrorcselekmények a háborús bűncselekmények békeidős megfelelőiként lennének

²⁷Comprehensive Convention on International Terrorism – Draft Article 2. ENSZ Közgyűlés, Ad Hoc Bizottság.

²⁸ENSZ Biztonsági Tanács 1566 (2004) sz. határozata.

definiálhatók abban az esetben, ha a háborús bűncselekmények lényege a civilek szándékos célba vétele, a túszedés és a hadifoglyok megölése, akkor e cselekmények békeidőben és fegyveres konfliktus zónáin kívül történő elkövetése egyszerűen terrorizmusnak minősülhetne.²⁹

Bár az ENSZ körében a mai napig sem sikerült elfogadtatni egy univerzális definíciót, a szervezet terrorizmus elleni globális stratégiája (A/RES/60/288), amelyet a tagállamok 2006-ban fogadtak el, négy alappilléren nyugvó átfogó keretrendszert hozott létre. A keretrendszerben az alábbi sarokpontokat fogalmazták meg: 1. a terrorizmus terjedését elősegítő körülmények kezelése; 2. a terrorizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések; 3. az államok kapacitásának növelésére irányuló intézkedések és az ENSZ rendszere szerepének megerősítése; 4. az emberi jogok mindenki számára történő tiszteletben tartása és a jogállamiság, mint a terrorizmus elleni küzdelem alapvető alapja. A stratégia kétévenkénti felülvizsgálatával folyamatosan élő dokumentumról beszélhetünk.³⁰³¹

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO)

A NATO a terrorizmus elleni küzdelem katonai koncepciója (MC 472) alapján a következő definíciót alkalmazza: a terrorizmus erő vagy erőszak személyek vagy vagyontárgyak elleni törvénytelen alkalmazása, illetve azzal való fenyegetés abból a célból, hogy kormányokat vagy társadalmakat befolyásoljanak, vagy félemlítsenek meg valamilyen politikai, vallási vagy ideológiai cél elérése érdekében.³² E definíció több szempontból is figyelemre méltó. Egyrészt egyszerre foglalja magában az erőszak tényleges alkalmazásának és az azzal való fenyegetésnek az esetköreit, felismerve, hogy a terrorizmus hatékonysága nagymértékben a félelemkeltés képességén alapul. Másrészt a célzatot is egyértelműen rögzíti, amely politikai, vallási vagy ideológiai jellegű lehet. A NATO-definíció ugyanakkor nem állami szereplők cselekményeire korlátozza a terrorizmus fogalmát, ami az állami terrorizmus problematikájának vizsgálatakor korlátot jelent. A 2001. szeptember 11-i támadásokat követően a NATO történetében először hivatkozott az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkére, a

²⁹Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): A More Secure World: Our Shared Responsibility. United Nations. A/59/565. Para. 164.

³⁰ENSZ Közgyűlés globális terrorizmusellenes stratégiája (A/RES/60/288).

³¹Az ENSZ terrorizmusellenes globális stratégiájának pillérei. Forrás: <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>

³²A NATO Terrorizmus elleni küzdelmének katonai koncepciója (MC 472). Forrás: <https://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm>

kollektív védelmi klauzulára, ami a terrorizmus elleni küzdelmet a szövetségi védelmi doktrína részévé emelte.

Az Európai Unió

Az Európai Unió terrorizmus-meghatározásának alapdokumentuma a 2002/475/EK tanácsi kerethatározat, amelyet közvetlenül a 2001. szeptember 11-i támadásokra adott európai válaszként fogadtak el. A kerethatározat kiemeli a terrorizmust a szokványos bűncselekmények köréből az elkövetők céljainak és indítékainak középpontba állításával. Terrorista bűncselekménynek minősülnek a nemzeti jogban bűncselekményként meghatározott azon szándékos cselekmények, amelyek az elkövetés módja vagy összefüggéseik folytán egy államot vagy nemzetközi szervezetet komolyan károsíthatnak, amennyiben azokat azzal a céllal követik el, hogy: a lakosságot komolyan megfélemlítsék; vagy állami szervet vagy nemzetközi szervezetet jogellenesen arra kényszerítsenek, hogy valamely intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg; vagy egy állam vagy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi rendjét súlyosan megzavarják vagy lerombolják.³³³⁴

A 2002-es kerethatározatot az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 számú irányelv váltotta fel 2017. március 15-én, amely modernizálta és kiszélesítette a terrorizmus elleni jogi keretet. Az irányelv fenntartotta a kerethatározat háromféle célzatán alapuló megközelítést, ugyanakkor jelentősen kibővítette a terrorista bűncselekmények katalógusát. Új elemként jelent meg a terrorista kiképzésben való részvétel, a terrorista célú utazás, az ilyen utazás szervezése és elősegítése, valamint a terrorizmust finanszírozó tevékenységek kriminalizálása. Az irányelv elfogadásának közvetlen előzménye az Európát 2015-2016-ban sújtó terrortámadások hulláma volt, különösen a 2015. januári Charlie Hebdo-merénylet, a 2015. novemberi párizsi támadások (Bataclan, Stade de France), a 2016. márciusi brüsszeli repülőtéri és metrómerényletek, valamint a 2016. júliusi nizzai gázolósos támadás.³⁵³⁶

További regionális szervezetek definíciós kísérletei

Az Afrikai Egységsszervezet (OAU, később Afrikai Unió) 1999-ben Algírban elfogadott egyezménye a terrorizmus megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről a terrorista

³³2002/475/EK tanácsi kerethatározat a terrorizmus elleni küzdelemről, 1. cikk 1. pont.

³⁴Rada M. – Vajda V. (2010): A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája. Külügyi Szemle (9). Budapest. 139-170.

³⁵(EU) 2017/541 irányelv a terrorizmus elleni küzdelemről. HL L 88. 2017. március 31.

³⁶Pék R. T. (2020): Terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban és a terrorizmus egységes fogalma megalkotásának problémái. Belügyi Szemle 68. (6). Budapest. 71-87.

cselekményt széles körben határozta meg: minden olyan cselekmény, amely veszélyeztetheti bármely személy életét, testi épségét vagy szabadságát, kárt okozhat a köz- vagy magántulajdonban, illetve a természeti erőforrásokban, a környezetben vagy a kulturális örökségben, amennyiben azt a lakosság megfélemlítésének, kényszerítésnek, vagy valamely kormány, illetve intézmény zavarásának szándékával követik el.³⁷ Az egyezmény sajátossága és egyben a nemzetközi definíciós viták legérzékenyebb pontja, hogy kifejezetten mentesíti a hatálya alól a gyarmati uralom, az idegen megszállás és az agresszió elleni küzdelmet, beleértve a nemzeti felszabadítási harcot is. E mentesítési klauzula közvetlenül tükrözi az afrikai államok történelmi tapasztalatait és a dekolonizáció örökségét.

Az Arab Liga 1998-as terrorellenes egyezménye (Arab Convention for the Suppression of Terrorism) hasonló mentesítési klauzulát tartalmaz: az idegen megszállás és agresszió elleni fegyveres küzdelmet – beleértve a nemzeti felszabadító harcot is – nem tekinti terrorizmusnak.³⁸ Ez az álláspont az Izraellel való konfliktus kontextusában különös politikai jelentőséggel bír, és alapvetően eltér a nyugati államok megközelítésétől. Az Amerikai Államok Szervezetének (OAS) 2002-ben létrejött amerikai terrorizmusellenes egyezménye ezzel szemben nem fogalmaz meg önálló terrorizmusdefiníciót, hanem a már meglévő nemzetközi egyezményekre hivatkozik, és az államokat kívánja ösztönözni ezek elfogadására és végrehajtására.³⁹

Tudományos megközelítés itthon és a világban

A kutatás hazai tudományos megalapozását megelőzően rövid, de annál fontosabb kitekintést teszek a probléma nemzetközi tudományos megközelítésekre, hiszen enélkül az értekezés lényegi elemei nem kerülnének felszínre, illetve a feltárt eredmények validitása is megkérdőjelezhető lenne.

Nemzetközi tudományos megközelítések

A terrorizmus tudományos igényű definiálására irányuló törekvések az 1970-es évektől kaptak jelentős lendületet, párhuzamosan a modern terrorizmus nemzetközi dimenzióinak kibontakozásával. Alex P. Schmid, a terrorizmus kutatás egyik meghatározó alakja, az 1988-ban megjelent *Political Terrorism* című művében – Albert Jongmannal közösen – 50 szakértő megkérdezésével kísérelte meg a terrorizmus akadémiai konszenzusdefinícióját megalkotni. E

³⁷OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (1999). Algiers, 14 July 1999.

³⁸Arab Convention for the Suppression of Terrorism (1998). League of Arab States. Cairo, April 1998.

³⁹Inter-American Convention Against Terrorism (2002). AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Organization of American States.

korai definíció szerint a terrorizmus a félelmet keltő, ismétlődő erőszakos cselekvés módszere, amelyet (fél)titkos egyéni, csoportos vagy állami szereplők alkalmaznak sajátos bűnözési vagy politikai okokból, és amelynél – az orgyilkossággal ellentétben – az erőszak közvetlen célpontjai nem a fő célpontok. Az azonnali emberi áldozatok általában véletlenszerűen (alkalmankénti célpontok) vagy szimbolikus értékük alapján (reprezentatív célpontok) kerülnek kiválasztásra, és üzenetgenerátorokként szolgálnak.⁴⁰ Schmid 2011-ben revideálta ezt a definíciót közel száz szakértő bevonásával. A megújított akadémiai konszenzusdefiníció szerint a terrorizmus egyrészt doktrína a félelmet keltő, kényszerítő politikai erőszak egy különleges formájának vagy taktikájának vélt hatékonyságáról, másrészt konspirációs gyakorlat, amely törvényes és erkölcsi korlátok nélkül alkalmaz kalkulált, demonstratív, közvetlen erőszakos akciót, elsősorban civilek és nem kombattánsok ellen, propagandisztikus és pszichológiai hatásai érdekében. Schmid azt is javasolta, hogy a terrorcselekményeket a háborús bűncselekmények békeidős megfelelőiként határozzuk meg, de ezt a javaslatot a nemzetközi közösség nem fogadta el.⁴¹

Bruce Hoffman az *Inside Terrorism* című, immár háromszor átdolgozott alapművében a terrorizmus meghatározásának történeti fejlődését vizsgálja. Hoffman öt kulcselemet azonosított, amelyek megkülönböztetik a terrorizmust más erőszakos cselekményektől: (1) szükségszerűen politikai célokat és indítékokat szolgál; (2) erőszakot foglal magában, vagy azzal fenyeget; (3) arra törekszik, hogy hatásai messze túlmutassanak az azonnali áldozatokon vagy célpontokon; (4) szubnemzeti csoport vagy nem állami szereplő követi el; és (5) a félelem szándékos megteremtése révén fejti ki hatását. Hoffman különös figyelmet fordított az izraeli tapasztalatokra: az Irgun és a Lehi (Stern-csoport) tevékenységét a modern terrorizmus előképeként elemezve rámutatott, hogy Izrael létrejötte is részben terrorcselekményeknek köszönhető – elegendő a Jeruzsálemi King David Hotel 1946-os felrobbantására gondolni, amely 91 halálos áldozatot követelt. Ez a történelmi tény élesen szembeállítja a terrorista és a szabadságharcos kategóriáit, és rávilágít a definiálás politikai nehézségeire.^{42,43}

Walter Laqueur a definíciós kérdéssel kapcsolatban kifejezetten szkeptikus álláspontot képviselt. Meggyőződése volt, hogy az egységes terrorizmusdefiníció megalkotása lehetetlen feladat, mivel a jelenség túl sokféle formában és kontextusban jelent meg. Laqueur ugyanakkor

⁴⁰ Gál, E. (2026): *Balancing security and human rights in counter-terrorism through the lens of the UNODC EAJ framework* kézirat, megjelenés alatt.

⁴¹ Schmid, A. P. (Ed.) (2011): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge. London – New York. 86-87.

⁴² Hoffman, B. (2015): *Anonymous Soldiers: The Struggle for Israel, 1917–1947*. Alfred A. Knopf. New York.

⁴³ Csányi Cs. (2017): *Terrorizmus és az emberi jogok. Büntetőjogi Szemle*. 2017/2. 56.

fontos megkülönböztetést tett a terrorizmus és a gerillahadviselés között, azt hangsúlyozva, hogy e két jelenség összekeverése analitikus torzulásokhoz vezet. Kritikusai felrötták neki, hogy nem hajlandó az állami terrorizmus fogalmát a nem állami szereplők terrorizmusával azonos kategóriába sorolni, amelyre Laqueur a jellegbeli és motivációs különbségekre hivatkozva adott választ: a sztálinista Szovjetunió elnyomása összehasonlíthatatlan a Vörös Brigádok vagy a RAF tevékenységével.⁴⁴

Boaz Ganor, az International Institute for Counter-Terrorism (ICT) alapítója, a definíciós vitában sajátos és nagy hatású megközelítést képviselt: egy rövid, objektív és tesztelhető definíciót javasolt. Ganor meghatározása szerint a terrorizmus civilek vagy civil célpontok elleni erőszak szándékos alkalmazása, illetve az azzal való fenyegetés politikai célok elérése érdekében. E definíció három kulcselemen nyugszik: az akció lényege (szándékos erőszakalkalmazás), az akció célja (politikai célok), és az akció célpontja (civilek). Ganor elméletének legfőbb erőssége a terrorizmus és a gerillaharc közötti világos elhatárolás: míg a gerillák célpontjai katonai célpontok, addig a terroristák szándékosan civileket támad. Ezáltal egy szervezet akkor is terrorista szervezetnek minősül, ha egyébként legitim politikai célokért küzd, amennyiben szándékosan civileket vesz célba. Ganor megfogalmazásában: amennyiben a terrorista cselekményeket a nemzetközi közösség egyetemlegesen törvényen kívülnek nyilvánítaná a hadviselés egy formájaként, a terrorista szervezeteknek nem maradna más választásuk, mint a gerillatevékenységre koncentrálni.⁴⁵

Pedahzur és szerzőtársai 2004-ben publikált tanulmányukban a Schmid-féle definíció 22 fogalmi elemét vetették össze a szakfolyóiratok (Terrorism, Studies in Conflict and Terrorism, Terrorism and Political Violence) szerzőinek terrorizmusértelmezéseivel. A kutatás megállapította, hogy az akadémiai konszenzus legerősebb eleme az erőszak alkalmazása és a politikai motiváció, míg a pszichológiai dimenzió – amely korábban a definíció középpontjában állt – meglepő módon háttérbe szorult. A szerzők arra is rámutattak, hogy mind a Schmid-féle felmérés, mind a szakfolyóiratok szerzői túlnyomórészt észak-amerikai és nyugat-európai akadémikusok, ami a konszenzus reprezentativitását korlátozza.⁴⁶

Hazai tudományos megközelítések

⁴⁴ Wall, C. (2019): The last great historian: Walter Laqueur and political violence. *Small Wars & Insurgencies*, 30 (1), 255–262. <https://doi.org/10.1080/09592318.2018.1560640>

⁴⁵ Ganor, B. (2002): Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? *Police Practice and Research*. 3. (4). 287-304. DOI: <https://doi.org/10.1080/1561426022000032060>

⁴⁶ Pedahzur, A. et al. (2004): The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*. 16. (4). 777-794.

A hazai kutatók elméletei közül Korinek László a terrorizmus jellemzőinek összefoglalásával kívánt általános meghatározást adni. Korinek értelmezésében általánosságban elmondható, hogy a terrorizmus elfogadott ismérvei a jogellenes erőszak, a politikai (illetve éppen a cselekmények által politikaivá átalakított vallási, ideológiai vagy egyéb) célok követése, valamint a nyilvánosság keresése, vagyis a tettek útján megvalósított propaganda. Korinek a terrorizmus definiáltságának kérdésében arra a következtetésre jutott, hogy a meghatározások többsége a büntetőjog intézményrendszerén belül teszi értelmezhetővé és kezelhetővé a terrorizmust, tehát a kriminalitás kiemelkedően súlyos megnyilvánulásaként tekint rá.⁴⁷

Ezzel szemben Tóth Péter már nem a büntetőjog keretei között értelmezi a terrorizmust, sokkal inkább a politikai erőszak kategóriáján belül helyezi el. Tóth megfogalmazásában alighanem akkor járunk el helyesen, ha a terrorizmust megtartjuk a politikai erőszak keretei között, vagyis elkülönítjük a köztörvényes bűncselekményektől, és így próbáljuk meg definiálni. Általánosságban amennyiben polgári személyek, megélhetési javaik, életmódjuk és kormányuk a terror célpontjává válik – vagyis az erőszak szélsőséges formájával fenyegetik őket, vagy velük szemben az erőszak szélsőséges formáit alkalmazzák valamilyen politikai cél elérése érdekében –, akkor azokat, akik elkövetik ezeket a cselekményeket, terroristáknak, tevékenységüket pedig terrorizmusnak tekinthetjük.⁴⁸

Kis-Benedek József a definíció hiányának fontosságára hívja fel a figyelmet, mikor a terrorizmus megítélésének és értelmezésének napjainkban is meglévő zavarairól és annak káros következményeiről beszél. Álláspontja szerint a fogalom egyetemes meghatározása a mai napig sem történt meg, ami alapvetően nem tudományos, hanem politikai kérdés. Mindenki a terrorizmus ellen van, de a terror ellen csak úgy lehet hatékonyan küzdeni, ha tudjuk kiről és miről van szó.⁴⁹

Póczik Szilveszter markáns elméletet fogalmazott meg, miszerint a nemzetközi terrorizmus társadalomtudományi értelemben nem definiálható. Tartalmi és formai összetevőit tekintve merőben eltérő csoportok, mozgalmak, politikai entitások és nemzetközi jogi szubjektumok (pl. államok) formális békehelyzetben polgári és/vagy katonai célpontok ellen irányuló, széles értelemben vett politikai célokat szolgáló, konspiráción nyugvó illegális

⁴⁷Korinek L. (2015): A terrorizmus. *Belügyi Szemle* 63. (7-8). DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.7-8.1>

⁴⁸Tóth P. (2008): A terrorizmusról hét évvel 9/11 után. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle* (9). Budapest. 70.

⁴⁹Kis-Benedek J. (2006): Az európai biztonság és stratégia. Az EU és a NATO az új kihívások előtt. *Magyar Minőség* 15. (7). Magyar Minőség Társaság. Budapest. 2-7.

fegyveres tevékenységét öleli fel. Póczik tehát a definiálhatatlanság tézisének képviselője, ugyanakkor meghatározásában mégis azonosít visszatérő jegyeket: a konspiratív jelleget, a politikai célzatot és a civilek elleni fegyveres fellépést.⁵⁰

Resperger István elmélete a terrorizmus definíciójával kapcsolatban Carl von Clausewitz háborúelméletére mutat analógiát. Resperger megfogalmazása szerint a terrorizmus a terroristák (egyének vagy csoportok) által, politikai célok elérése érdekében, főként a polgári lakosságon, erőszakos eszközökkel folytatott tevékenység, abból a célból, hogy akaratukat az ellenfélre kényszerítsék. E meghatározás a clausewitzi tételt tükrözi a terrorizmus kontextusában.⁵¹

Vass György hangsúlyozza: fontos lenne egy egységes, pontos definíció elfogadása, mert hivatkozni lehetne rá a jogalkotás folyamatában; egységes nemzetközi szabályokat lehetne alkotni, ami megszüntetné azt az állapotot, hogy ami az egyik országban büntetendő, a másik országban nem.⁵²

Terrorizmus meghatározások egyes külföldi államok jogrendszereiben

A terrorizmus egységes nemzetközi definíciójának hiánya ellenére az egyes államok jogrendszerei saját, nemzeti szintű meghatározásokat alakítottak ki, amelyek a büntetőjogi kodifikáció eszközével teszik lehetővé a terrorizmus elleni fellépést. Az alábbiakban a legjelentősebb jogrendszerek megközelítését tekintem át, fókuszálva az eltérésekre, hasonlóságokra és az egyes megoldások mögött meghúzódó jogpolitikai megfontolásokra.

Izrael

Az izraeli álláspont szerint a terrorizmus politikai, ideológiai vagy vallási célok érdekében a civil lakosság vagy civil célpontok megtámadása, illetve ezzel való fenyegetőzés.⁵³ E definícióban a polgári, katonai érdekeltségektől mentes civil lakosság kifejezés különösen hangsúlyos, hiszen a nemzetközi humanitárius jog (genfi és hágai konvenciók) határozottan megkülönbözteti a katonai ellenféllel és a polgári lakossággal szembeni tevékenységet. Izrael sajátos biztonsági helyzete, amely szerint a terrorizmus mindennapi fenyegetettséget jelent, magyarázza a definíció civilekre fókuszáló jellegét. Az 1948-as Prevention of Terrorism

⁵⁰Póczik Sz. (2014): Régi terrorizmus – újfajta terrorizmus. Kritikai vizsgálódás a terrorizmus-elméletek körében. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 51. OKRI, Budapest, 72–92. o.

⁵¹Resperger I. (2013): Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig. Felderítő Szemle 12. (3). Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Budapest. 27.

⁵²Vass Gy. (2009): Egységes meghatározás a terrorizmusra. Hadtudományi Szemle 2. (4). Budapest. 15.

⁵³Varnai Shorer J. (2001): A terror egyszerűen csak terror. Az Izraeli Nagykövetség folyóirata. Izrael.

Ordinance-t 2016-ban a Counter-Terrorism Law (5776-2016) váltotta fel, amely átfogóan újra szabályozta a terrorista szervezetek betiltását, a terrorcselekmények büntetőjogi tényállásait és a biztonsági szervek felhatalmazásait. Az izraeli jogrendszerben a terrorizmus definiálása szorosan összefonódik az állam létéhez fűződő egzisztenciális biztonsági kérdésekkel.⁵⁴

Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszere több, egymással párhuzamosan alkalmazott terrorizmusdefiniációt használ. A 18 U.S. Code § 2331 a nemzetközi terrorizmust olyan erőszakos cselekményekként határozza meg, amelyek sértik az Egyesült Államok vagy bármely más állam büntetőjogát, továbbá amelyek – úgy tűnik – a civil lakosság megfélemlítésére vagy kényszerítésére irányulnak, avagy kormányzati politikát kívánnak befolyásolni megfélemlítéssel vagy kényszerítéssel, illetve kormányzati magatartást kívánnak befolyásolni tömeges pusztítás, emberrablás vagy emberölés révén.⁵⁵ A U.S. State Department definíciója a terrorizmust nemzeti kisebbségek vagy titkos ügynökök által előre megfontolt szándékkal, nem katonai célpontok ellen irányuló politikai motivációjú erőszakként értelmezi, célja általában valamilyen hatás kifejtése a közönségre.⁵⁶

Az amerikai megközelítés sajátossága a belföldi (domestic) és a nemzetközi (international) terrorizmus kategóriáinak szétválasztása. A belföldi terrorizmus fogalma az 1995-ös Oklahoma City-i merénylet és a 2001. szeptember 11-i támadásokat követő jogfejlődés során nyert egyre nagyobb jelentőséget. A terrorista szervezetek jegyzékbe vételének adminisztratív rendszere – a Foreign Terrorist Organizations (FTO) lista – diplomáciai és pénzügyi szankciókat von maga után, és közvetlenül befolyásolja a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés jogi kereteit. Az USA PATRIOT Act (2001) jelentősen kiterjesztette a belföldi terrorizmus definícióját, és széleskörű felhatalmazást adott a szövetségi hatóságoknak a kommunikáció lehallgatására, az elektronikus adatok gyűjtésére és a pénzügyi tranzakciók nyomon követésére.⁵⁷

Németország

A német felfogás szerint a terrorizmus szélsőséges személyek, csoportok részéről elkövetett, politikailag, illetve vallásilag motivált erőszakos cselekedet vagy ilyenek sorozata.

⁵⁴Strafgesetzbuch (StGB), § 129a – Bildung terroristischer Vereinigungen. Németország.

⁵⁵18 U.S. Code § 2331 – Definitions. Forrás: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331>

⁵⁶U.S. Department of State: Patterns of Global Terrorism. Annual Report. Forrás: <https://www.state.gov>

⁵⁷USA PATRIOT Act (2001). Pub.L. 107-56. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

Az elkövetők cselekményei az államrend intézményei, képviselői ellen irányulnak, de távlati célként jelenik meg a bizonytalanság és félelem légkörének kialakítása a polgári lakosság körében. Az elkövetők szimpatizánsai széleskörű propagandát fejtenek ki, gyengíteni igyekeznek a polgárok lojalitását a demokratikus kormányzattal szemben.⁵⁸ A német Büntető Törvénykönyv (Strafgesetzbuch, StGB) 129a. §-a a terrorista egyesülés alapítását kriminalizálja, részletesen felsorolva azokat a bűncselekményeket (emberölés, túszedés, robbantásos merényletek, nukleáris vagy egyéb veszélyes anyagok felszabadítása stb.), amelyek terrorista egyesülés keretében történő elkövetése súlyosabb büntetéssel fenyegetett. A 129b. § a külföldi terrorista egyesületekre terjeszti ki a szabályozást. A német jogfejlődés sajátossága, hogy a Vörös Hadsereg Frakció (RAF) elleni küzdelem tapasztalatai formálták a terrorista egyesülésre vonatkozó büntetőjogi szabályozást az 1970-es évektől kezdődően.

Franciaország

A francia jogrendszerben a terrorizmus meghatározása sajátos történelmi előzményekre tekint vissza. Európában az állami terrorizmus előképének a francia forradalom Maximilien de Robespierre által vezetett Közbiztonsági Bizottság tevékenysége tekinthető, amely működése során több ezer embert végeztetett ki, megalapozva a regime de la terreur (1793-1794) időszakát. Napjainkra a francia jogrendszer a Code pénal 421-1 és azt követő szakaszaiban definiálja a terrorista bűncselekményeket: a megkülönböztető jegy a közvetlen kapcsolat egy egyéni vagy kollektív vállalkozással, amelynek célja a közrend súlyos megzavarása megfélemlítés vagy terror útján.⁵⁹ A modern francia terrorellenes jogalkotás alapját az 1986. szeptember 9-i törvény fektette le, amely az iráni szponzorációjú terrorista támadásokra adott válaszként centralizálta a terrorizmussal kapcsolatos büntetőeljárásokat. A 2015-ös és 2016-os párizsi és nizzai terrortámadásokat követően a francia jogalkotás jelentős szigorítást hajtott végre: a 2015. november 14-én bevezetett szükségállapot (état d'urgence) – amely az 1955-ös algériai háború idejéből származó jogi keretrendszeren alapult – két éven át maradt hatályban, öt alkalommal meghosszabbítva. A szükségállapot alatt a francia hatóságok több mint 4200 házkutatást hajtottak végre bírói végzés nélkül, több mint 600 személyt helyeztek házi őrizetbe, és több mint 500 fegyvert foglaltak le.⁶⁰

⁵⁸Spöttle, G. (2002): A terrorizmusról. Belügyi Szemle 50. (6-7). Budapest. 93-103.

⁵⁹Code pénal, Livre IV, Titre II, Articles 421-1 à 421-8. Franciaország.

⁶⁰Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT). Franciaország.

Nagy-Britannia

A brit jogrendszer a terrorizmus meghatározását a Terrorism Act 2000-ben kodifikálta, amely a korábbi, az észak-írországi konfliktusra szabott Prevention of Terrorism Act-t váltotta fel. A törvény értelmében a terrorizmus magában foglalja a személy elleni súlyos erőszak alkalmazását vagy az azzal való fenyegetést, a tulajdonban okozott súlyos kárt, az emberi élet veszélyeztetését, a közegészség vagy közbiztonság súlyos kockázatának megteremtését, illetve az elektronikus rendszerekbe való súlyos beavatkozást – amennyiben ezek politikai, vallási, faji vagy ideológiai cél érdekében történnek.⁶¹ A brit hatóságok emellett négy kategóriát különböztetnek meg a terrorizmus gyökereinek alapján: a belföldi terrorizmus körébe sorolják a szélsőjobboldali gondolkodású csoportok és a radikális környezetvédő aktivisták tevékenységét, míg a nemzetközi terrorizmus kategóriájába az iszlamista szélsőségeket, tamil szeparatistákat, a közel-keleti szekuláris nacionalistákat és a szikh radikálisokat sorolják.⁶² A brit megközelítés sajátossága az elektronikus rendszerek elleni beavatkozás (cyber-terrorizmus) egyértelmű beemelése a definícióba, ami a XXI. századi fenyegetettség felismerését tükrözi.

Magyarország

A hazai büntetőjogi szabályozás a terrorcselekmény tényállását a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 314. §-ában rögzíti. A magyar szabályozás az Európai Unió kerethatározatával összhangban háromféle célzatot határoz meg: (1) állami szerv, más állam vagy nemzetközi szervezet kényszerítése; (2) a lakosság megfélemlítése; (3) más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjének, illetve nemzetközi szervezet működésének megzavarása. E célzatok megjelenése a 2003-as büntetőjogi módosításnak köszönhető, amely a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokra adott európai jogalkotási válasz hazai implementálását valósította meg.⁶³ A magyar jogalkotó tehát – az Európai Unió irányelveivel összhangban – nem magát a terrorizmust mint jelenséget definiálja, hanem a terrorcselekmény büntetőjogi tényállási elemeit határozza meg. E pragmatikus megoldás

⁶¹Terrorism Act 2000. United Kingdom. Section 1. Forrás: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1>

⁶²Répási K. (2017): Merényletek az Egyesült Királyságban: kudarcosnak vagy eredményesnek tekinthető a brit terrorelhárítás? *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle* 4. Budapest. 3-22.

⁶³a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 314. §.

⁶⁴Hetesy Zs. (2012): A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. *Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia. Magyar Rendészet.* 2012/Különszám. 48-58.

lehetővé teszi a terrorizmus elleni büntetőjogi fellépést anélkül, hogy a terrorizmus, mint társadalmi-politikai jelenség elméleti definícióját rögzítené.

Az áttekintett jogrendszerek terrorizmus-meghatározásainak összehasonlítása több tanulsággal szolgál. Egyrészt megállapítható, hogy az erőszak alkalmazása vagy az azzal való fenyegetés, a politikai (vallási, ideológiai) motiváció, valamint a civilek elleni irányultság valamennyi vizsgált jogrendszerben visszatérő elemek. Másrészt a különbségek is szembetűnőek: az izraeli és a Ganor által javasolt definíció kizárólag a civilek elleni erőszakra szűkíti a terrorizmus fogalmát, míg a brit Terrorism Act 2000 szélesebb célponti kört ölel fel. Az állami terrorizmus kérdése szintén megosztó: a nyugati államok jellemzően nem állami szereplők cselekményeire korlátozzák a terrorizmust, míg a fejlődő országok regionális szervezetei az állami terrorizmus fogalmát is beemelik. A kutatásom szempontjából két definíciót használok kiindulópontként: a NATO katonai megközelítésű definícióját és az EU kerethatározatában elfogadott meghatározást.⁶⁵

TERRORIZMUS ÉS ALAPVETŐ JOGOK KAPCSOLATA

A terrorizmus definiálatlanságának kérdésköre mellett a téma feldolgozásához elengedhetetlen a terrorizmus és az alapvető jogok kapcsolatának értelmezése. E kapcsolat többrétű: egyrészt a terrorszervezetek politikai és végrehajtói szárnyainak tevékenysége milyen hatást gyakorol az érintett személyek emberi jogaira, azok szabad gyakorlására; másrészt az államok terrorizmusellenes intézkedései milyen mértékben és milyen feltételek mellett korlátozzák az alapjogokat; harmadrészt pedig az emberi jogok és az alapvető szabadságok bármilyen aláásása – akár a terrorizmus elleni küzdelemben, akár azon kívül – összefüggésbe hozható a terrorcselekményekhez vezető erőszakos szélsőségek kiváltó okaival is. Ahol az államok elfogadják az emberi jogok nemzetközi normáit és betartják a jogállamiságot, ott az alapvető jogok gyakorlását lehetővé tevő környezetet teremtenek a civil társadalom számára, és csökkentik az erőszakos szélsőségek vonzerejét.

Alapvető jogok kategorizálása a terrorizmus kontextusában

A jogállamokkal szemben eredendően támasztott követelmény, hogy ismerjék el és érvényesítsék az emberi jogokat és szabadságokat. Az alkotmányos demokráciákban az alkotmányok azok a jogi dokumentumok, amelyek alkalmasak az alapjogi katalógus rögzítésére. Az egyes államok alkotmányaiban és a különböző nemzetközi emberi jogi

⁶⁵Boda J. et al. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok 17. NKE. Budapest.

egyezményekben felsorolt, és ezáltal a tételes jog részévé vált jogokat alapjogoknak nevezzük.⁶⁶

Az alapjogok rendszerezésének legelterjedtebb formája a nemzedékek szerinti csoportosítás, amely a jogok kialakulásának időrendiségét veszi alapul. Az első generációs jogok megjelenése a XVIII. századra tehető, amikor a polgári forradalmak eszményeiként tekintettek rájuk: a személyes szabadsághoz való jog, a gyülekezési jog, az egyesülési jog, a szólásszabadság és a választójog. A második generációs alapjogok a XX. század első felének jogfejlődési termékei: a munkához való jog, az oktatáshoz való jog, a sztrájkhoz való jog, a szociális biztonsághoz való jog. A harmadik generációs jogok a XX. század második felében, a nemzetközi jog fejlődésének köszönhetően jelentek meg: a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog, az egészséges környezethez való jog, a humanitárius segélyhez való jog.⁶⁷

Korlátozhatóságukat vizsgálva az alapjogok három csoportba sorolhatók. Az első csoportba az eredendően korlátozhatatlan jogok, az abszolút jogok és tilalmak tartoznak: ezek semmilyen körülmények között, még a legsúlyosabb válsághelyzetben sem korlátozhatók. A második csoportot a különleges jogrendi helyzetben korlátozható, akár felfüggeszthető jogok alkotják. A harmadik csoportba azok a jogok sorolhatók, amelyek ugyan szigorú feltételek mellett, de a normál jogrend keretei között is törvényi korlátozás alá vethetők. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) kifejezetten rögzíti azokat az alapjogokat, amelyek korlátozására még rendkívüli jogrend esetén sem kerülhet sor ilyenek: az élethez való jog; a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma; a rabszolgaság, rabszolgakereskedelem és szolgaság tilalma; a szerződéses kötelezettség megfizetésének képtelensége alapján történő szabadságvesztés tilalma; a törvényesség elve a büntetőjog területén; a törvény előtti személyként való elismeréshez való jog; a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság.⁶⁸

Az alapjogok korlátozhatósága és a terrorizmus kapcsolatának vizsgálata során a fenti kategorizálás végig kíséri az értekezés teljes terjedelmét és tartalmát, azonban az elemzés fő vezérfonalaként a terrorizmussal közvetlenül érintett áldozatok és terroristák (természetes és

⁶⁶Alapjogok szócikk. Szegedi Tudományegyetem. Közérthetőségi Szócikk Adatbázis. Forrás: <https://u-szeged.hu>

⁶⁷Kiss B. (2011): Az alapjogok alkotmányi szabályozásának általános kérdései. Pázmány Law Working Papers

⁶⁸Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966). 4. cikk. Kihirdette: 1976. évi 8. tvr.

jogi személyek egyaránt), valamint az ugyan közvetve, de mégis nagy számban érintett lakosság alapjogainak korlátozhatóságának kérdései jelenik meg.⁶⁹

Terrorcselekmények áldozatainak alapjogai

Kétségtelen, hogy a terrorizmus, mint jelenség és annak bűncselekménybeli megnyilvánulása, a terrorcselekmény, a büntetőjogi kategória passzív alanyait érinti a legközvetlenebb módon. A terrorcselekmény passzív alanya bármely természetes, élő személy lehet, továbbá ha az elkövető követelést is megfogalmaz, akkor a követelés címzettje – állami szerv, más állam, vagy nemzetközi szervezet – egyaránt passzív alanyának tekintendő. Jelen vizsgálat során áldozatnak tekintek minden természetes és jogi személyt, akit a terrorcselekmény, vagy annak eszközcselekménye közvetlenül érint.

Elsőként azokat a természetes személyeket kell kiemelni, akik terrorcselekmény következtében életüket veszítik. Esetükben egyetlen alapjogi érintettségről beszélhetünk: az élethez való jog megsértéséről, amelyet az Alaptörvény II. cikke rögzít.⁷⁰ Az élethez való jog gyakorlásának felfüggesztésére, megsértésére még rendkívüli jogrendi helyzetben sem jogosult senki: ezt az alapjogot még az állam maga sem korlátozhatja. A terrorizmus célzattal, halálos eredményt kiváltó bűncselekményt elkövető személy nemcsak egy büntetőjogilag szankcionált cselekményt követ el, hanem a legalapvetőbb emberi jogot is teljeskörűen ignorálja.

Az izraeli tapasztalatok e tekintetben különösen beszédesek: az intifádák, a 2000-es évek öngyilkos merényleteinek sorozata és a rakétatámadások nyomán az izraeli jog kiemelt védelem alá helyezte az áldozatok jogait. Az állam kártérítési kötelezettségét a terrorcselekmények áldozataival szemben törvényi szinten rögzítették, és az áldozatsegítő rendszer kiépítése az izraeli jogfejlődés egyik sajátos eredménye. Az európai merényletek áldozatainak helyzete – gondoljunk a 2004-es madridi vonatrobantásra (191 halálos áldozat), a 2005-ös londoni metrómerényletekre (52 halálos áldozat), a 2015-ös párizsi támadásokra (130 halálos áldozat) vagy a 2016-os nizzai gázolós merényletre (86 halálos áldozat) – rávilágít arra, hogy a terrorcselekmények túlélői is kiterjedt alapjogi sérelmet szenvednek: a testi-lelki egészséghez, a rehabilitációhoz és a kártérítéshez való joguk érvényesítése hosszú éveken át tartó folyamat.

⁶⁹ Gál E. (2022): Terrorizmus és alapjogok kapcsolata In: Kovács, István; Frigyer, László; Tirts, Tibor (szerk.) Multidiszciplinaritás: A rendészettudomány sokszínűsége : Szerző- és absztraktkötet Budapest, Magyarország : Magyar Rendészettudományi Társaság

⁷⁰Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és felelősség fejezet II. cikk.

A törvény előtti egyenlőség, mint alapjog az elhunyt áldozatok esetében is megragadható, hiszen a büntetőeljárás jog a sértetti jogutódlás keretében lehetőséget biztosít arra, hogy ha a sértett a büntetőeljárás megindítása előtt vagy azután meghal, helyébe hozzátartozója, törvényes képviselője vagy az általa eltartott személy léphet.⁷¹

Terroristák alapjogaival kapcsolatos dilemmák

A terroristák jogainak bemutatását klasszikusan a Luhmann-féle példázattal szokás kezdeni. 1993-ban Niklas Luhmann azt a fikciót vázolta fel, hogy egy szélsőséges, fanatikus, vallási csoport időzített robbanószerkezettel ellátott bombát rejt el egy metróállomáson, amelynek felrobbantásával halált is okozó fertőző baktériumokkal árasztaná el a tömegközlekedés utazóközönségét. A csoport vezetőjét fogságba ejtik, aki elárulhatná a bomba rejtekhelyét, de makacsul hallgat. A kérdés: elfogadható-e, hogy sok-sok ártatlan ember életének megmentése céljából kínzást alkalmazzunk a vallomás megszerzése érdekében? Tehát több ezer ember élete áll szemben egyetlen, vélhetőleg bűnös ember méltóságával, testi integritásával.⁷²

Ez a dilemma az alapjogok ütközésének klasszikus esete: az élethez való jog áll szemben a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód alkotmányos tilalmával. John Stuart Mill XIX. századi tézise szerint minden egyén joga addig terjed, amíg más egyén szabadságát nem korlátozza.⁷³ E dilemmára két különböző büntetőjogi megközelítés létezik. A hagyományos polgár-büntetőjog szerint az elkövető számára a lehető legteljesebb mértékben biztosítani kell az emberi jogok és szabadságok érvényesülését, eltekintve a helyzetéből fakadó szükségképpeni korlátozásoktól (motoszás, előzetes letartóztatás). Nagy Ferenc a Jakobs-féle ellenség-büntetőjog elméletére alapozva állapította meg: az ellenség-büntetőjog más elvek szerint működik: a terheltet egyáltalán nem kell jogokkal rendelkező személynek tekinteni, tárgyként kell kezelni, és az ellene folyó eljárás ideje alatt a biztonságra kell helyezni a hangsúlyt, éppen úgy, mint amikor vadállatokat tartanak fogva. A fő szempont a veszélyelhárítás, ami magában foglalja azt is, hogy a gyanús személyeket akár megelőző jelleggel is fogva lehet tartani.^{74,75}

⁷¹a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 52. § (1) bekezdés.

⁷²Luhmann, N. (1993): Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen? Müller Verlag, Heidelberg. 1. Idézi: Filó Mihály (2005): Az inkvizítor védelmében. Fundamentum. 2005/3. 89.

⁷³Mill, J. S. (1859): On Liberty. Chapter III. Of Individuality, as One of the Elements of Well-Being. John W. Parker and Son, London.

⁷⁴Nagy F. (2007): Az ellenség-büntetőjogról és a jogállami büntetőjog eróziójáról. Magyar Jog. 2007/2. 65.

⁷⁵Jakobs, G. (1985): Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung. ZStW. 4. 97. Jahrgang. 751-785.

Az amerikai tapasztalatok e dilemmát a gyakorlatban is felvetették, mégpedig az elmélet szintjét messze meghaladó intenzitással. A 2001. szeptember 11-i támadásokat követő időszakban a guantánamói fogolytábor (Guantánamo Bay detention camp) felállítása, az ún. enhanced interrogation techniques (megerősített kihallgatási technikák) – köztük a vízbefojtatos vallatás (waterboarding), a stresszpozíciók, a fénymegvonás és az alváselvonás – alkalmazása, valamint a rendkívüli, nem hivatalos kiadatás (extraordinary rendition) program mind olyan intézkedések voltak, amelyek az emberi jogok és a terrorizmus elleni küzdelem közötti feszültséget a végletekig kiélezték. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a Hamdan v. Rumsfeld (2006) ügyben megállapította, hogy a genfi egyezmények közös 3. cikke a terrorizmussal gyanúsított személyekre is alkalmazandó, és hogy az elnök által felállított katonai bizottságok nem rendelkeztek megfelelő törvényes alappal.⁷⁶

Hasonlóképpen érvelt Winfried Brugger is, mikor álláspontjában azt fogalmazta meg, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartásának abszolút tilalma bizonyos extrém helyzetekben megkérdőjelezhető. Brugger szerint a dilemma csak oly módon oldható fel, ha a terrorizmus elhárítása érdekében lehetőséget adunk az eljáró szerveknek, hogy eltekintsenek a kínzás abszolút tilalmától.⁷⁷ Az európai álláspont ezzel szemben egyértelmű és következetes: az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) számos ítéletében megerősítette, hogy a kínzás tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke értelmében abszolút jellegű, és semmilyen körülmények között nem tehető attól kivétel. Ezt az álláspontot az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága és az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága (CPT) is osztja. Az Európa Tanács és az ENSZ keretében létrejött nemzetközi dokumentumok három szintjét találhatjuk meg hazánk jogrendszerében is a kínzást tilalmazó normáknak.⁷⁸

Az izraeli Legfelsőbb Bíróság 1999-es mérföldkő döntésében (Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel, HCJ 5100/94) megtiltotta a Shin Bet (Általános Biztonsági Szolgálat) által a kihallgatások során alkalmazott fizikai kényszerítő módszerek használatát, kimondva, hogy a kínzás tilalma abszolút, és a nemzeti biztonságra hivatkozás sem igazolhatja annak megsértését. A bíróság ugyanakkor nyitva hagyta az ún. szükséghelyzeti

⁷⁶Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006). United States Supreme Court.

⁷⁷Brugger, W. (1996): Darf der Staat ausnahmsweise foltern? Der Staat. 35. 67-97.

⁷⁸Haraszi Margit Katalin (2008): A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. Acta Humana, 19. évf. 3. sz., 47–63. o.

védekezés (necessity defense) lehetőségét konkrét egyedi esetekre, ami a döntést vitatottá és a nemzetközi szakirodalomban sokat elemzetté tette.⁷⁹

A terrorcselekménnyel közvetve érintett egyéb személyek jogai

A terrorizmus és emberi jogok viszonyában a személyi kör harmadik csoportja a terrorcselekményekkel közvetve, áttételesen érintett egyének köre. A közvetett jelleg nem jelenti azt, hogy ez csak kisszámú természetes személy szempontjából vizsgálható. Kifejezetten elmondható, hogy indirekt módon sokkal nagyobb létszámú egyént érint a terrorizmus, mint direkt módon. A hatályos büntető anyagi jogban a lakosság megfélemlítése is megjelenik motívumként, célzati tényállási elemként, ami egyértelműen jelzi, hogy pontosan nem meghatározható számú, de mindenképpen jelentős mértékű érintettről beszélhetünk.⁸⁰

Az Egyesült Államokban a 2001. szeptember 11-i támadásokat követően mindössze 45 napon belül elfogadott USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act) szemléletes példát nyújt arra, hogyan korlátozhatja a terrorellenes jogalkotás a társadalom egészének jogait. A törvény a bűnüldöző szervek számára széleskörű felhatalmazást adott a kommunikáció lehallgatására, az elektronikus adatok gyűjtésére és a pénzügyi tranzakciók nyomon követésére. A National Security Letters (NSL) rendszere bírósági végzés nélkül tette lehetővé az FBI számára az elektronikus kommunikációs és pénzügyi adatok bekérését. A törvény 215. szakasza, az ún. library provision lehetővé tette, hogy a FISA-bíróság kötelezze a szolgáltatókat bármilyen anyag – könyvek, üzleti dokumentumok, adónyilvántartások, könyvtári kölcsönzési listák – átadására, amennyiben az terrorizmussal kapcsolatos nyomozáshoz szükséges. A kritikusok szerint ez a társadalom egészének magánszféráját korlátozta, nem csupán a terrorista gyanúsítottakét.⁸¹

Az európai szintéren hasonló, bár az amerikaitól több szempontból eltérő tendenciák figyelhetők meg. Franciaországban a 2015. november 13-i párizsi terrortámadásokat követően bevezetett szükségállapot (état d'urgence) – amely az 1955-ös, az algériai háború idejéből származó törvényen alapult – két éven át, 2017. november 1-jéig maradt hatályban, öt alkalommal meghosszabbítva. A szükségállapot idején a francia belügyminiszter és a prefektusok bírói engedély nélkül rendelhettek el házkutatásokat, házi őrizetbe vételt és

⁷⁹Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel, HCJ 5100/94 (1999). Israel Supreme Court.

⁸⁰Fábián, P. (2018): A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának jelene és aktuális kérdései. Büntetőjogi Szemle 2018/2. 44-50.

⁸¹ Fact Sheet: Section 215 of the USA PATRIOT Act. Center for Strategic and International Studies (CSIS).
Forrás: <https://www.csis.org/analysis/fact-sheet-section-215-usa-patriot-act>

mozgáskorlátozást. A francia hatóságok több mint 4200 adminisztratív (azaz bírói végzés nélküli) házkutatást hajtottak végre, több mint 600 személyt helyeztek házi őrizetbe, és több mint 500 fegyvert – köztük 40 hadifegyvert – foglaltak le. Az ENSZ terrorizmusellenes különmegbízottja (Special Rapporteur) figyelmeztetett, hogy a rendkívüli jogkörök normalizálása súlyos következményekkel jár a franciaországi jogvédelem integritására nézve. A szükségállapot 2017-es megszüntetésekor a Macron-kormány a SILT-törvénnyel (Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme) az intézkedések egy részét a rendes jog részévé tette.⁸²

Izraelben a Shin Bet által alkalmazott megelőző fogva tartás (administrative detention) és az adminisztratív őrizet intézménye szintén a közvetve érintettek jogait korlátozza. A terrorfenyegetettségre hivatkozva az izraeli hatóságok a katonai parancsnokok döntése alapján, bírósági ítélet nélkül tarthatnak fogva személyeket akár hat hónapon át, ismételt meghosszabbítással. Ez az intézmény a mozgásszabadság, a személyes szabadság és a tisztességes eljáráshoz való jog korlátozásával jár, és az izraeli emberi jogi szervezetek (B'Tselem, HaMoked) folyamatos kritikájának tárgya.

Charles Townshend paradoxonja rávilágít a terrorellenes küzdelem alapvető ellentmondására: a különleges intézkedések visszaélés nélküli alkalmazása csak akkor lehetséges, ha a bűnüldöző hatóságok megfelelő és pontos adatokkal rendelkeznek; ezeket az adatokat azonban megfigyelő és hírszerző eszközök bevetésével, rendszerek kiépítésével képesek csak megszerezni, amelyek így a társadalom egészéről szolgáltatnak információkat, ezáltal az emberi jogok korlátozása nem csak a hatósági nagyító alá került személyekre, hanem a társadalom egészére nézve érvényesül.⁸³ Finszter Géza szintén aggodalmát fejezi ki: a bűncselekmény hadüzenetként való felfogása korlátlaná teszi a megtorlás eszközeinek alkalmazhatóságát. A fellépés jogállami elvei, az alapjogok kapcsán megkerülhetetlen szükségesség és arányosság követelményeinek betartása a veszély nagyságára tekintettel sem korlátozhatják a titkos beavatkozások mértékét. Ez szükségszerűen a civil közeg kíméletének felrúgásával jár.⁸⁴

⁸² Ní Aoláin, F. (2019): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on her mission to France. UN Human Rights Council. A/HRC/40/52/Add.4.

⁸³ Townshend, C. (2018): Terrorism: A Very Short Introduction. 3rd edition. Oxford University Press. Oxford.

⁸⁴ Finszter G. (2002): Az alkotmányos jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben. Belügyi Szemle 2002/6-7. Budapest. 156-166.

Az arányosság követelménye, azaz milyen mértékű lehet az alapjogok állam általi korlátozása nemzetbiztonsági és közbiztonsági érdekből?

Az elsősorban az Amerikai Egyesült Államokat célzó, azonban tagadhatatlanul globális hatással bíró 2001-es terrorista eseményeket követően mind a nemzetközi együttműködés, mind pedig az egyes államok nemzeti jogalkotása területén jelentős változások következtek be. A kontinensünk viszonylatában tovább erősítette az új szabályozás iránti igényt az Európai Unió tagállamaiban később elkövetett terrorista cselekmények elszaporodása, valamint az európai államokra nehezedő migrációs nyomás is. A terrorfenyegetettség miatt a hangsúly a normál jogrendi viszonyokról áthelyeződött a különleges jogrendi időszakokra.⁸⁵

Az európai és az amerikai válaszingyintézkedések két nagy csoportba sorolhatók: egyrészt szervezési intézkedések (összehangoltság javítása, információmegosztás kiterjesztése, fúziós központok létrehozása), másrészt a felhatalmazási kör tartalmi bővítése. Ez utóbbi következtében a terrorizmus elleni harcban kiemelkedő jelentőséggel bíró bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok nagyobb felhatalmazást kaptak, ami szükségszerűen együtt járt a szabadságjogok nagyobb fokú korlátozásával is.

Az Egyesült Államokban a PATRIOT Act mellett a Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) módosításai, a Department of Homeland Security létrehozása (2002), a Transportation Security Administration (TSA) intézkedései és a Guantánamo Bay-i fogolytábor fenntartása mind olyan lépések voltak, amelyek az alapjogok korlátozásával jártak. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának több ítélete foglalkozott a terrorizmus elleni küzdelem és az alkotmányos jogok egyensúlyával: a Boumediene v. Bush (2008) ügyben a bíróság megerősítette a guantánamói fogvatartottak habeas corpus jogát, kimondva, hogy az amerikai alkotmány garanciái a Guantánamo Bay-i támaszpontra is kiterjednek. Szintén figyelemre méltó a 2013-as Snowden-ügy, amely nyilvánosságra hozta a National Security Agency (NSA) tömeges adatgyűjtési programjait, amelyek az amerikai és külföldi állampolgárok telefonhívásainak és internethasználatának szisztematikus megfigyelésére irányultak.⁸⁶⁸⁷

⁸⁵Kelemen R. (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: Bartkó R. (szerk.): A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században. Gondolat Kiadó. 9-34.

⁸⁶Greenwald, G. (2014): No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State. Metropolitan Books. New York.

⁸⁷Boumediene v. Bush, 553 U.S. 723 (2008). United States Supreme Court.

Az izraeli Legfelsőbb Bíróság 1999-es döntése (Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel) a nemzetközi szakirodalomban mérföldkőnek számít. A bíróság megtiltotta a Shin Bet által alkalmazott fizikai kényszerítő módszerek – köztük a tiltott pozícióba kényszerítés, a fejre húzott zsák alkalmazása, a hangos zenével történő alvételvonás – használatát, kimondva, hogy a kínzás tilalma abszolút, és a nemzeti biztonságra hivatkozás sem igazolhatja annak megsértését. E döntés azért különösen jelentős, mert egy olyan állam legfelsőbb bírósága hozta, amely folyamatos és közvetlen terrorfenyegetettséggel szembesül.

Magyarországon a 2001. évi terrorista cselekményekre a jogalkotás első érdemi válasza a terrorcselekmény 2003-as büntetőjogi módosított szabályozása volt. Mindazonáltal a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek működésére vonatkozó jogszabályok változtatás nélkül maradtak, új eszközök bevezetésére nem került sor, és a szervek nem kaptak nagyobb felhatalmazást. A 2016-os hatodik alaptörvény-módosítás hozta létre a terrorveszélyhelyzet kategóriáját, amely a különleges jogrend speciális fajtájaként jelent meg.⁸⁸⁸⁹

Simicskó István tanulmányában mindkét korábban hatályos rendkívüli helyzet szabályait vizsgálva megállapította, hogy a rendkívüli állapot egyértelműen a közvetlen háborús veszélyre irányul, ami nem alkalmas a terrorfenyegetettség kezelésére, és az állampolgárok jogainak a biztonsági helyzethez képest túlzott mértékű korlátozását tenné lehetővé. A szükségállapottal kapcsolatban is hasonlóan fogalmazott: annak törvényi protokollja nem alkalmas a közvetlen terrortámadás megelőzésére, főként a gyors reagálásra.⁹⁰

A francia tapasztalat kiváló összehasonlítási alapot nyújt a hazai szabályozáshoz. A párizsi terrortámadásokat követően Franciaország a szükségállapoti rendszeréhez nyúlt, amelyet eredetileg az algériai háború idejére alkottak (1955-ös törvény). A szükségállapot két évig tartott, s ezt követően a SILT-törvénnyel az intézkedések egy részét beépítették a rendes jogrendbe. Az ENSZ terrorizmusellenes különmegbízottja kifejtette, hogy a rendkívüli jogkörök normalizálása súlyos következményekkel jár a jogvédelem integritására, és felszólította Franciaországot nemzetközi emberi jogi kötelezettségeinek betartására. A francia tapasztalat tanulsága az, hogy a rendkívüli intézkedések időbeli korlátozásának hiánya a kivételes állapot normalizálódásához és az alapjogok tartós korlátozásához vezethet.

⁸⁸Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Különleges jogrend fejezet 51/A. cikk.

⁸⁹Simicskó I. (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány*. 2016/3-4. 100.

⁹⁰Simicskó I. (2016) i.m. 105-106.

Az alapjogok a mindennapokban elkerülhetetlenül konfliktusba kerülhetnek egymással és más alkotmányos értékekkel, célokkal. E természetes alapjogi konfliktusokat az államnak, a törvényalkotónak a lehetősége feloldani, sőt kötelessége is rendezni, mégpedig az ütköző jogoknak és értékeknek az egymás javára történő korlátozása útján.⁹¹ Gesztei László gondolataiban hangsúlyozza: az állam akkor élhet az alapjogok korlátozásának eszközével, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme más módon nem érhető el, vizsgálnia kell, hogy a korlátozás arányban áll-e az érvényesíteni kívánt értékekkel vagy célokkal.⁹²⁹³

Finszter Géza a rendészeti igazgatás és az emberi jogok viszonyát az alábbiak szerint foglalja össze: a rendészeti igazgatás az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag mások emberi jogainak korlátozásával biztosíthatja. A rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.⁹⁴ Az arányossági követelmény tehát a terrorizmus elleni küzdelem legfontosabb jogállami korlátja. A hazai és nemzetközi tapasztalatok egyaránt arra figyelmeztetnek, hogy a szükségesség és arányosság határa sokszor nehezen felismerhető, azt átlépve könnyedén az alapjogok öncélú korlátozáshoz vezethet. Magyarország sajátos helyzetben van: közvetlenül nem érintett terrorcselekményekkel, fenyegetettségi szintje általánosságban közepesnek mondható, ezáltal a kutatásban az objektivitás jobban érvényesülhet, ugyanakkor a személyes érintettség hiányában a jelenség is csak közvetve vizsgálható.

RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A fejezetben végzett vizsgálódás 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. Az alábbiakban a vizsgálat eredményei alapján vonható részkövetkeztetéseket öt tematikus csomópont köré rendezve foglalom össze.

A definíciós deficit szerkezeti jellege és gyakorlati következményei

⁹¹Halász I. (2012): Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után. In: Jakab András – Körösnéyi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. MTA TK PTI – Új Mandátum, Budapest, 163–176. o

⁹²Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. 94-108. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8

⁹³Gesztei L. (2019) i.m.

⁹⁴Finszter G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest. 85.

A fejezet elemzése egyértelműen alátámasztotta azt a tézist, miszerint a terrorizmus univerzális, valamennyi állam és nemzetközi szervezet által konszenzusosan elfogadott jogi definíciójának hiánya nem pusztán fogalomtörténeti kuriózum, hanem szerkezeti probléma, amely a Bakóczy Antal által azonosított öt kutatási akadály közül logikailag az első, kiindulópontnak tekinthető hiátus. 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 igen komoly erőfeszítések árán is csupán fogalmi elemek statisztikai gyakoriságához – az erőszak, a politikai célzat és a félelemkeltés visszatérő hármashoz – jutott el, nem pedig zárt, taxatív definícióhoz.

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, ha az egyes joghatóságok nem azonos jelenséget kívánnak megragadni. A Nemzetek Szövetsége 1937-es egyezményének sorsa – egyetlen ratifikáció – és az ENSZ Ad Hoc Bizottságának 1972 óta folyamatosan napirenden tartott, máig el nem fogadott Átfogó Egyezménytervezete egyaránt arra utal, hogy a definíciós konszenzus akadályai nem technikai, hanem politikai természetűek: az állami terrorizmus problémája, valamint a nemzeti felszabadító mozgalmak elhatárolásának kérdése olyan érdekellentéteket testesít meg, amelyek a fogalomalkotás szintjén nem feloldhatók.

A többszintű definíciós rendszer pragmatikus jellege

A nemzetközi szervezeti, regionális és nemzeti szabályozások áttekintéséből az a következtetés vonható le, hogy az univerzális definíció hiányát a gyakorlat egy többszintű, részben átfedő, részben szétágazó fogalmi háló kialakításával hidalta át. Az ENSZ szektorális egyezményei – a jogellenes légi cselekményektől a terrorizmus finanszírozásáig – jól szemléltetik azt a pragmatikus megközelítést, amely a terrorizmus általános definiálása helyett konkrét cselekmények kriminalizálását választja. Ugyanezt a gyakorlatorientált logikát követi a magyar jogalkotó is, amikor a 2012. évi C. törvény 314. §-a a jelenség elméleti meghatározása helyett a terrorcselekmény tényállási elemeit rögzíti.

A regionális szinten kibontakozó eltérések ugyanakkor önálló elemzési jelentőséggel bírnak. Az Afrikai Unió 1999-es algíri egyezménye és az Arab Liga 1998-as kairói egyezménye expressis verbis kivonja a hatálya alól a gyarmati uralom, az idegen megszállás és az agresszió elleni fegyveres küzdelmet, ami közvetlenül tükrözi a dekolonizáció történelmi

tapasztalatát és az izraeli–palesztin konfliktus politikai kontextusát. E mentesítési klauzulák léte önmagában cáfolja az univerzalitás illúzióját: a terrorizmus mint kategória nem semleges leíró fogalom, hanem politikai–történelmi kontextusba ágyazott normatív minősítés. Walter Laqueur szállóigéje – egyik ember terroristája a másik ember szabadságharcosa – a fejezet anyagán keresztül empirikusan is igazolódott.

A NATO MC 472 katonai koncepciójának definíciója és az Európai Unió 2002/475/EK kerethatározata, illetve az azt felváltó (EU) 2017/541 irányelv közös vonása, hogy a célzat középpontba állításával operacionalizálható fogalmat alkotott. Az EU-irányelv által bevezetett három célzati elem – a lakosság megfélemlítése, a hatóságok kényszerítése, valamint az alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi rend megzavarása – a magyar Btk. 314. §-ában is visszaköszön, ami a hazai jog európai jogharmonizációs beágyazottságát igazolja. Mindezek alapján indokoltnak tartottam, hogy a doktori értekezés további részeiben a NATO katonai koncepciójának definícióját és az EU kerethatározati meghatározását együttesen tekintsem kiindulópontnak: előbbi az erőszak és fenyegetés egyenrangú kezelése révén, utóbbi a célzati elemek pontosítása révén nyújtja a legoperatívabb fogalmi keretet.

A tudományos diskurzus tanulságai

Az áttekintett tudományos koncepciók – Schmid és Jongman akadémiai konszenzuskísérletétől Hoffman ötelemes meghatározásán át Laqueur szkepticizmusáig és Crenshaw kontextuselemző megközelítéséig – arra mutatnak rá, hogy a terrorizmus kutatásban két, egymást nem kizáró, hanem inkább kiegészítő paradigma él: a definíciós paradigma a fogalom lehető legpontosabb körülírására törekszik, míg a kontextuális paradigma a jelenség okainak, motívumainak és politikai stratégiai funkciójának megértését helyezi előtérbe. A jelen disszertáció szempontjából mindkét paradigma hozadéka megőrzendő: a definíciós keret a normatív elemzéshez, az alapjog-korlátozás vizsgálatához nélkülözhetetlen, míg a kontextuális megközelítés Rapoport hullámelméletével együtt a jelenség történeti változékonyságát tartja folyamatosan szem előtt.

Hoffman izraeli vonatkozású megállapítása – miszerint a 1946-os King David Hotel elleni merénylet részben az Izrael Állam létrejöttéhez vezető események közé sorolható – különösen érzékeny módon világítja meg azt a módszertani problémát, hogy a történeti távlat módosíthatja a jelenség minősítését. Ez a felismerés egyúttal figyelmeztetés is: bármely jelenkori definíciót kellő óvatossággal és a politikai célok által vezérelve való alkalmazás veszélyének tudatosításával kell alkalmazni.

Az alapjogok háromszintű érintettsége

A terrorizmus és az alapvető jogok kapcsolatát a fejezet három, koncentrikus körként felépülő érintettségi szint mentén tárgyalta. Az első szint – a terrorcselekmények közvetlen áldozatainak köre – esetében az élethez való jog abszolút és felfüggeszthetetlen jellege, valamint a túlélők testi-lelki egészséghez, rehabilitációhoz és kártérítéshez fűződő jogainak érvényesítése jelenti a meghatározó alapjogi mozzanatot. A 2004-es madridi (191 áldozat), a 2005-ös londoni (52 áldozat), a 2015-ös párizsi (130 áldozat) és a 2016-os nizzai (86 áldozat) támadások példái mutatják, hogy az áldozatvédelmi rendszerek kiépítettsége az európai jogfejlődés egyik kritikus, ám máig egyenetlen területe.

A második szint – a terroristák alapjogi helyzete – a Luhmann-féle gondolkísérlet által példázott klasszikus dilemma terepe. Az ellenség-büntetőjog (Jakobs, Nagy Ferenc) és a hagyományos polgár-büntetőjog közötti elméleti feszültség a guantánamói gyakorlat, az enhanced interrogation techniques alkalmazása és a rendkívüli kiadatás programja révén a gyakorlatban is élesen kirajzolódott. A vizsgált joggyakorlat – különösen az amerikai Legfelsőbb Bíróság Hamdan v. Rumsfeld (2006) és Boumediene v. Bush (2008) ítéletei, valamint az izraeli Legfelsőbb Bíróság 1999-es HCJ 5100/94 számú döntése – egységesen a kínzás abszolút tilalmának fenntartása mellett foglalt állást, jóllehet az izraeli ítélet a szükséghelyzeti védekezés (necessity defense) kapuját egyedi esetekre nyitva hagyta. A Brugger által felvetett, az emberi méltóság abszolút védelmét extrém esetekben relativizáló álláspont az európai emberi jogi rendszerben (EJEE 3. cikk) nem nyert teret, és nézetem szerint a jogállami garanciarendszer integritásának megőrzése érdekében a továbbiakban sem nyerhet.

A harmadik szint – a közvetve érintettek, azaz a társadalom egészének – alapjogi pozíciója a legjelentősebb, mégis a legkevésbé reflektált terület. A 2001 utáni amerikai PATRIOT Act 215. szakasza, a National Security Letters rendszere, a 2013-ban nyilvánosságra került NSA-tömegmegfigyelési programok, valamint a francia 2015–2017-es szükségállapot 4200 adminisztratív házkutatása és 600 házi őrizetbe vétele azt szemlélteti, hogy a terrorellenes intézkedések érintettjei nagyságrendekkel meghaladják a terrorista gyanúsítottak szűk körét. A Charles Townshend által megfogalmazott paradoxon – miszerint a célzott fellépéshez szükséges adatszerzés szükségszerűen tömeges megfigyelést követel – nem pusztán technikai, hanem alapjogi jellegű ellentmondás, amelyet Finszter Géza az alkotmányos jogállam terrorellhárítási mozgásterét vizsgálva ugyancsak hangsúlyozott.

Az arányosság követelménye, mint központi mérce

A fejezet utolsó tematikus blokkja egyértelművé tette, hogy a terrorellenes jogalkotás és jogalkalmazás jogállami megítélésének lehangsúlyosabb pontja a szükségesség és arányosság követelménye. A vizsgált három modell – az amerikai (PATRIOT Act, FISA, Guantánamo, Snowden-ügy), a francia (2015-ös szükségállapot, SILT-törvény) és a magyar (a 2016-os hatodik alaptörvény-módosítással bevezetett terrorveszélyhelyzet) – 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?

A francia tapasztalat – amit az ENSZ terrorizmusellenes különmegbízottja kifejezetten figyelmeztetésként fogalmazott meg – arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendkívüli intézkedések normalizálása a kivételes állapot tartós beépülését eredményezheti, ami az alapjogvédelem intézményi integritását hosszú távon erodálja. Simicskó István elemzése a magyar különleges jogrendi kategóriákról azt mutatja, hogy a terrorveszélyhelyzet bevezetése részben éppen ezt a normalizálódási kockázatot kívánta korlátok közé szorítani azzal, hogy önálló, célzott különleges jogrendi kategóriaként jelent meg, nem pedig a meglévő, háborús jellegű kategóriák kiterjesztésével. Gesztei László elemzése és Finszter Géza álláspontja – miszerint a rendészeti intézkedések eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség viszont a hatósági kényszer korlátok közé szorítását követeli meg – pontosan ezt a kettős követelményt fogalmazza meg.

Magyarország sajátos pozíciója – a közvetlen érintettség hiánya, a közepes fenyegetettségi szint – módszertanilag kettős következménnyel jár: egyrészt nagyobb kutatói objektivitást tesz lehetővé, mivel a vizsgálatot nem terheli a közvetlen áldozati érintettség elemzési torzítása; másrészt a jelenség közvetett módon vizsgálható csak, ami a komparatív szemléletet és a nemzetközi tapasztalatok kritikus átültetésének igényét helyezi előtérbe.

A fejezet vizsgálódásai alapján összegzésképpen rögzíthető, hogy a terrorizmus elméleti hátterének és az alapjogokkal való kapcsolatának együttes elemzése elválaszthatatlan egységet alkot. A definíciós deficit nem csupán fogalomtörténeti probléma, hanem közvetlenül kihat az alapjog-korlátozás jogállami értékelésére: bizonytalan fogalmi keretek között az arányosság vizsgálata is óhatatlanul bizonytalanná válik. Ennek megfelelően a disszertáció további fejezetei a NATO és az EU definíciójára támaszkodva, az alapjogok három korlátozhatósági kategóriájának figyelembevételével, valamint a szükségesség és arányosság követelményének következetes mércéjével tárgyalják a terrorizmus elleni küzdelem konkrét intézményi és jogi

vetületeit. A fejezet részkövetkeztetései egyúttal kijelölik az értekezés további kutatási irányait is.

RENDESZET ÉS ALAPVETŐ JOGOK KAPCSOLATA

A kutatási témám elméleti keretének kidolgozásában központi helyet foglal el a rendészet és az alapvető jogok kapcsolatának részletes feltárása. E fejezet kiindulópontjaként Concha Gyöző gondolataival indítok, aki szerint „*Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatokban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét.*”⁹⁵ Ez a megállapítás napjainkban is helytálló, hiszen a rendészet alapvető funkciója – a közrend és a közbiztonság fenntartása – elválaszthatatlanul összefonódik az alapvető jogok védelmével és szükség esetén azok korlátozásával. A rendészet alkotmányos szerepének vizsgálata ezért elengedhetetlen a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott eszközök jogállami kereteinek megértéséhez.

A rendészet és az alapjogok kapcsolata két irányból ragadható meg. Egyrészt a rendészeti szervek alapvető feladata az egyének alapjogainak védelme a mások által elkövetett jogellenes cselekményekkel szemben. Másrészt a rendészeti szervek intézkedései – éppen e védelmi funkció ellátása közben – szükségszerűen maguk is érinthetik, korlátozhatják az egyének alapvető jogait.⁹⁶ E kettős természet adja a rendészeti igazgatás alkotmányos szabályozásának különös jelentőségét, amelyet az alábbiakban a pozitív, negatív és áttételes alkotmányos szabályozás hármásának bemutatásával kívánok megvilágítani.

A RENDESZET ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN

A rendészet alkotmányos szabályozásának vizsgálatát megelőzően fontos rögzíteni, hogy a modern demokratikus jogállamokban az alkotmányos rendelkezések nem csupán szervezeti és hatásköri kereteket rögzítenek, hanem az állami beavatkozás – és ezen belül a rendészeti fellépés – anyagi jogi korlátait is meghatározzák. A rendészet alkotmányjogi megítélése szorosan összefügg az állam és az egyén viszonyának kérdéseivel, amelynek keretében a rendészeti szervek egyszerre jelennek meg az alapjogok védelmezőiként és potenciális korlátozóiként. Finszter Géza elméleti rendszerezése alapján a rendészet alkotmányos szabályozásának három típusát különböztethetjük meg: a pozitív, a negatív és az

⁹⁵Concha Gy. (1903): A rendőrség természete és állása a szabad államban, Értekezések a társadalomtudományok köréből. MTA. Budapest.

⁹⁶Finszter G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest. 85.

áttételes szabályozást.⁹⁷ Ezen kategóriák mentén haladva mutatom be a hazai és nemzetközi szabályozási példákat.

Az alkotmányos szabályozás vizsgálata azért is kiemelt jelentőségű a kutatásom szempontjából, mert a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök jogszerűségének mércéjét végső soron az alkotmányos rendelkezések adják. Amennyiben a rendészeti szervek terrorizmus elleni fellépése során korlátozásra kerülnek az egyének alapvető jogai, az ilyen korlátozás alkotmányosságát mindig az alkotmányos keretrendszer alapján kell megítélni. Ezért szükséges a rendészet alkotmányos elhelyezésének átfogó vizsgálata, amely magában foglalja mind a hazai, mind a nemzetközi szabályozási modellek áttekintését.

A rendészet pozitív alkotmányos szabályozása

A rendészet pozitív alkotmányos szabályozása alatt azokat az alkotmányi rendelkezéseket értjük, amelyek kifejezetten megnevezik a rendészeti szerveket, rögzítik azok feladatait, szervezeti kereteit és működésük alapvető elveit. A pozitív szabályozás lényege, hogy az alkotmányozó hatalom az alaptörvényben explicite rendelkezik a rendészet intézményrendszeréről, ezáltal alkotmányos rangra emelve annak működését és feladatkörét.⁹⁸

Magyarország Alaptörvénye a pozitív alkotmányos szabályozás egyértelmű példáját nyújtja. Az Alaptörvény 46. cikke kifejezetten rendelkezik a rendőrségről, amikor rögzíti, hogy *“(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában. (2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.”*⁹⁹ E rendelkezés több szempontból is meghatározó. Egyrészt taxatív felsorolja a rendőrség alapvető feladatait, másrészt meghatározza a szervezet irányítási rendjét, harmadrészt – és a kutatásom szempontjából ez a legfontosabb – az alkotmányos szintre emelés önmagában is garanciális jelentőséggel bír, mivel a rendészeti szervek működésének alapjait nem lehet egyszerű törvénymódosítással felszámolni vagy alapvetően átalakítani.

A pozitív alkotmányos szabályozás hazai megvalósulása több szempontból is elemzésre érdemes. Az Alaptörvény a rendőrség feladatainak rögzítése mellett a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira vonatkozó speciális rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek többek között az alapjogok korlátozhatóságának sajátos szabályait is rögzítik e

⁹⁷Finszter G. (2014) i.m. 38–45.

⁹⁸Finszter G. (2014) i.m. 39.

⁹⁹Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk.

személyi kör tekintetében.¹⁰⁰ Továbbá az Alaptörvény Különleges jogrend című fejezete tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek rendkívüli körülmények között - így veszélyhelyzet, azon belül pedig terrorveszélyhelyzet esetén is - a rendészeti szervek számára többletjogosítványokat biztosítanak. A pozitív szabályozás keretében az Alaptörvény azt a koncepciót jeleníti meg, hogy a rendészeti szervek működése alkotmányos alapokon nyugszik, feladataik ellátásához szükséges felhatalmazást az Alaptörvényből nyerik, és működésük az alkotmányos garanciák rendszerébe illeszkedik.

A hazai pozitív szabályozás elemzése során ki kell emelni, hogy az Alaptörvény a rendészeti feladatokat ellátó szervek közül nem kizárólag a rendőrséget nevesíti, a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alkotmányos szabályozás is megjelenik. Ez a megoldás arra is rámutat, hogy a pozitív alkotmányos szabályozás szükségszerűen kiterjed a rendészeti igazgatás valamennyi szervére, és nemcsak a legfontosabb, legnagyobb létszámú és legszélesebb hatáskörrel rendelkező szervezetre fókuszál.¹⁰¹ Mindez összefüggésben áll azzal az elvi megállapítással is, hogy az alkotmányos szabályozás szintje és mélysége tükrözi az adott szerv társadalmi jelentőségét és az alapjogokkal való kapcsolatának intenzitását.

Az Alaptörvény pozitív szabályozási megoldásaiban megjelenik továbbá az államcél-jellegű közbiztonság védelme is. Az Alaptörvényben megfogalmazott állami kötelezettségvállalás a közbiztonság fenntartása iránt közvetlenül megalapozza a rendészeti szervek létezésének és működésének alkotmányos indokoltságát. Ez a megközelítés összhangban áll Finszter Géza álláspontjával, aki szerint a rendészet pozitív alkotmányos elismerése három okra vezethető vissza: először is, államcélként jelenik meg a közbiztonság fokozott védelme; másodsorban a legitim erőszak monopóliumának birtokosa szükségszerűen kapcsolatba kerül az alapjogok korlátozásával; harmadrészt az erőszak-monopóliummal való visszaélés elkerülése alkotmányos szintű szabályozást igényel.¹⁰²

A rendészet negatív alkotmányos szabályozása

A rendészet negatív alkotmányos szabályozása fogalmilag a pozitív szabályozás ellentétpárjaként jelenik meg. Negatív szabályozásról akkor beszélhetünk, amikor az adott állam alkotmánya nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a rendészeti szervekről, nem nevesíti a rendőrséget vagy más rendészeti szervezeteket, és az alkotmány szövegében nem találunk egyértelmű utalást a rendészeti feladatkörökre sem. A negatív szabályozás tehát nem

¹⁰⁰Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXXI. cikk

¹⁰¹Finszter G. (2014) i.m. 40–41.

¹⁰²Finszter G. (2014) i.m. 42.

a rendészeti tevékenység tilalmát jelenti, hanem azt, hogy az alkotmányozó hatalom nem tartotta szükségesnek a rendészeti szervek alkotmányos szintű nevesítését, és ezáltal a rendészeti igazgatás szabályozását teljes egészében az alsóbb szintű jogalkotásra bízta.¹⁰³

A negatív alkotmányos szabályozás modelljeinek vizsgálata arra mutat rá, hogy a rendészet alkotmányos elhelyezése nem csupán jogi-dogmatikai kérdés, hanem alapvetően az adott állam alkotmányos hagyományaiból, történelmi tapasztalataiból és politikai kultúrájából fakad. Egyes államokban az alkotmány hallgatása a rendészetről nem jelenti a garanciális szabályozás hiányát, csupán azt, hogy a rendészeti szervek működésének kereteit más szintű jogforrások – jellemzően törvények – határozzák meg. A negatív alkotmányos szabályozás modelljét alkalmazó államokban a rendészeti szervek alapjogokat korlátozó intézkedéseinek alkotmányosságát is közvetett úton, az általános alapjogi rendelkezések és a jogállamiság elvéből levezethető követelmények alapján kell megítélni.

A negatív szabályozás egyik legismertebb példáját az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya jelenti. Az 1787-ben elfogadott alkotmány és annak kiegészítései (amendments) nem tartalmaznak kifejezett rendelkezéseket a rendőrségről vagy más rendészeti szervekről. A rendészeti szervek működésének alkotmányos kereteit közvetett módon, az Alkotmány Bill of Rights-ban rögzített alapjogi garanciák jelölik ki, különösen a negyedik kiegészítés (indokolatlan házkutatások és lefoglalások tilalma), az ötödik kiegészítés (önvadásra kényszerítés tilalma, tisztességes eljáráshoz való jog) és a tizennegyedik kiegészítés (egyenlő törvényi védelem) révén.¹⁰⁴ Így az amerikai rendészeti szervek tevékenységét nem egy pozitív alkotmányos felhatalmazás határozza meg, hanem az alapjogi garanciákból levezethető korlátok negatív módon jelölik ki a megengedett cselekvés terét.

A negatív alkotmányos szabályozás sajátos következménye, hogy a rendészeti szervek feladatainak, hatásköreinek és működési elveinek meghatározása teljes egészében a törvényhozó hatalomra hárul, amely nagyobb szabadságot élvez a rendészeti rendszer átalakításában, mint a pozitív alkotmányos szabályozást alkalmazó államok törvényhozó szervei. Ez a sajátosság különösen releváns a terrorizmus elhárítása szempontjából, hiszen a rendészeti szervek terrorizmus elleni fellépésének jogi kereteit a negatív szabályozás modelljében gyorsabban és rugalmasabban lehet átalakítani, ugyanakkor az alkotmányos garanciák közvetett érvényesülése miatt az alapjogvédelmi mércék kevésbé egyértelműek.

¹⁰³Finszter G. (2014) i.m. 43.

¹⁰⁴U.S. Constitution, Amendments IV, V, XIV. Vö. Finszter G. (2014) i.m. 44.

A rendészet áttételes alkotmányos szabályozása

A rendészet alkotmányos szabályozásának harmadik típusaként az áttételes (más megnevezéssel: közvetett) alkotmányos szabályozást különböztetjük meg. E modell jellemzője, hogy az alkotmány ugyan nem tartalmaz kifejezetten a rendészeti szervekre vonatkozó rendelkezéseket, azonban más alkotmányos normákon – jellemzően az alapjogi katalóguson, a jogállamiság elvén, vagy a hatalommegosztás rendszerén – keresztül közvetett módon, de alkotmányos keretek közé szorítja a rendészeti tevékenységet.¹⁰⁵ Az áttételes szabályozás tehát nem a rendészeti szervek kifejezett alkotmányos nevesítésére épül, hanem az alkotmány általános rendelkezéseiből levezethető korlátok és garanciák rendszerére.

Az áttételes alkotmányos szabályozás egyik legfontosabb pillérét az alapjogi katalógus képezi. Az alkotmányokban rögzített alapvető jogok – így az emberi méltósághoz való jog, a személyes szabadsághoz való jog, a magánélet védelméhez való jog, vagy a tisztességes eljáráshoz való jog – a rendészeti szervek intézkedéseinek is korlátot szabnak, függetlenül attól, hogy az alkotmány kifejezetten említi-e a rendészetet. Ily módon az alapjogi katalógus közvetett módon határozza meg a rendészeti beavatkozás alkotmányos határait, így az alapjogok korlátozásának alkotmányos feltételrendszere a rendészeti intézkedésekre is alkalmazandó.¹⁰⁶

Az áttételes szabályozás másik meghatározó eleme a jogállamiság elve, amelyből következik, hogy a rendészeti szervek intézkedéseinek jogszabályi alappal kell rendelkezniük (törvényesség elve), a beavatkozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie (szükségesség-arányosság tesztje), és az intézkedésekkel szemben hatékony jogorvoslati lehetőségnek kell fennállnia (jogorvoslathoz való jog). A jogállamiság alkotmányos elvéből fakadó követelmények a rendészeti szervek számára általános magatartási keretet nyújtanak, amelytől sem normál jogrendi, sem különleges jogrendi viszonyok között nem lehet eltérni.¹⁰⁷

A hatalommegosztás alkotmányos rendszere szintén az áttételes szabályozás részét képezi. A végrehajtó hatalom részeként működő rendészeti szervek tevékenysége felett a törvényhozó hatalom jogalkotási és ellenőrzési funkciója, valamint az igazságszolgáltatás bírói

¹⁰⁵Finszter G. (2014) i.m. 44–45.

¹⁰⁶Halász I. (2012): Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után. In: Jakab András – Körösnéyi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. MTA TK PTI – Új Mandátum, Budapest 163-176.

¹⁰⁷Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. 94–108. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8

felülvizsgálati jogköre révén érvényesül az alkotmányos kontroll. Ez a kontrollmechanizmus a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti intézkedések esetében is működik, igaz, a különleges jogrendi időszakokban a kontroll intenzitása és formái eltérhetnek a normál jogrendi működéstől.

A hazai szabályozás elemzése során megállapítható, hogy Magyarország Alaptörvénye a pozitív és az áttételes szabályozás elemeit egyaránt magában foglalja. Az Alaptörvény 46. cikkében megjelenő pozitív szabályozást kiegészíti az Alaptörvény alapjogi katalógusa (Szabadság és Felelősség fejezet), a jogállamiság elvét rögzítő B) cikk, valamint a hatalommegosztás rendszeréből fakadó garanciák. Ezek együttesen alkotják azt az alkotmányos keretrendszert, amely a rendészeti szervek – és ezen belül kiemelten a terrorizmus elhárítása érdekében tevékenykedő szervek – működésének alkotmányos korlátait meghatározza. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata is az áttételes szabályozás részeként értékelhető, amennyiben a testület az alapjogi rendelkezések értelmezése során kimunkált elveket a rendészeti intézkedések alkotmányosságának vizsgálatára is alkalmazza.¹⁰⁸

A hazai szabályozást megerősítő nemzetközi szabályozási példák

A hazai rendészet alkotmányos szabályozásának nemzetközi kontextusban való elhelyezéséhez szükséges megvizsgálni azokat a külföldi szabályozási modelleket, amelyek a magyar megoldással hasonlóságot mutatnak, és ezáltal megerősítik a hazai alkotmányozói döntések megalapozottságát. Az összehasonlító alkotmányjogi elemzés azt mutatja, hogy az európai demokratikus jogállamok többsége a pozitív és az áttételes szabályozás kombinációját alkalmazza, ami egybecseng a magyar megoldással.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz) a rendészet alkotmányos szabályozásának tekintetében több vonatkozásban is párhuzamot mutat a magyar megoldással. A német alaptörvény a szövetségi szintű rendészeti szervek kereteit rögzíti, ezen túlmenően pedig a szövetségi és tartományi rendészeti hatáskörök megosztására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz. A 73. cikk a szövetségi kizárólagos jogalkotási hatáskörök között nevesíti a szövetségi bünyügyi rendőrség és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelem szabályozását, míg a 87. cikk a szövetségi határőrségre vonatkozó rendelkezéseket foglalja magában.¹⁰⁹ Ezáltal a német alaptörvény a rendészeti szervek tekintetében kifejezett, pozitív szabályozást alkalmaz, hasonlóan a magyar Alaptörvényhez. Emellett a Grundgesetz alapjogi

¹⁰⁸ 8/2004. (III. 25.) AB határozat; 9/2004. (III. 30.) AB határozat.

¹⁰⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 73., 87. cikkek. Forrás: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

katalógusa, különösen az emberi méltóság sérthetlenségét deklaráló 1. cikk és az általános cselekvési szabadságot biztosító 2. cikk áttételes módon szab korlátokat a rendészeti beavatkozásnak.

A francia szabályozás szintén megerősíti a hazai alkotmányozói koncepciót. Az V. Köztársaság 1958-as alkotmánya ugyan nem tartalmaz a rendőrségre vonatkozó részletes rendelkezéseket, azonban a 66. cikk kimondja, hogy az igazságszolgáltatás az egyéni szabadságjogok őre, ezáltal közvetett módon meghatározza a rendészeti intézkedések feletti bírói kontroll alkotmányos alapját. Továbbá az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata – amelyet az Alkotmánytanács (Conseil constitutionnel) 1971-ben az alkotmányos blokk (bloc de constitutionnalité) részének ismert el – 12. cikke kimondja, hogy az ember és polgár jogainak biztosítása közérőt igényel, amely a közjó érdekében jön létre, nem pedig azok egyéni hasznára, akikre rábízják.¹¹⁰ Ez a rendelkezés a rendészeti szervek létének és működésének alapvető alkotmányos indokolását adja, egyidejűleg pedig a közérdekű célhoz kötöttség elvét is rögzíti.

Az osztrák szabályozás a magyar megoldással szintén rokon vonásokat mutat. Az osztrák szövetségi alkotmánytörvény (Bundes-Verfassungsgesetz) a szövetségi szintű közbiztonsági igazgatásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, rögzíti a szövetségi és tartományi hatáskörök megosztását a rendészeti igazgatás területén, és az alapjogvédelmi garanciákat is alkotmányos szinten biztosítja. Az 1867-es alaptörvény az alapjogokról (Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger) és az Emberi Jogok Európai Egyezménye – amely az osztrák jogrendben alkotmányos rangú – együttesen alkotják azt a garanciális keretet, amely a rendészeti beavatkozás korlátait kijelöli.¹¹¹

A visegrádi államok alkotmányos megoldásainak vizsgálata szintén releváns összehasonlítási alapot nyújt. A Lengyel Köztársaság 1997-es Alkotmánya a 146. cikk keretében a Minisztertanács feladatai között nevesíti a közrend és a közbiztonság védelmét, a Cseh Köztársaság Alkotmánya és az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája szintén garanciális keretet biztosít a rendészeti intézkedések számára, míg a Szlovák Köztársaság Alkotmánya a biztonsági erők alkotmányos kereteit rögzíti.¹¹² A visegrádi államok

¹¹⁰Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, 12. cikk. Vö. Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

¹¹¹Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), valamint Staatsgrundgesetz 1867. Vö. az EJEE alkotmányos rangjáról: BGBl. Nr. 210/1958.

¹¹²Kelemen R. (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével. In: Bartkó R. (szerk.): A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században. Gondolat Kiadó. Budapest. 9–34.

alkotmányos megoldásainak közös vonása, hogy a rendészet pozitív és áttételes szabályozásának elemeit vegyítik, hasonlóan a magyar Alaptörvényhez. Ezen megoldások közös gyökereit a közös történelmi tapasztalatokban – különösen a rendszerváltást megelőző időszak rendészeti visszaéléseinek feldolgozásában – és az európai integrációs kötelezettségek teljesítésére való törekvésben kereshetjük.

A nemzetközi szabályozási példák megerősítik, hogy a hazai alkotmányozó a rendészet alkotmányos elhelyezésekor az európai demokratikus hagyományoknak megfelelő megoldást választott. A pozitív szabályozás és az áttételes garanciák kombinációja biztosítja, hogy a rendészeti szervek – és különösen a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök – működése alkotmányos keretek között maradjon, ugyanakkor a szükséges rugalmasság is rendelkezésre álljon a biztonsági kihívásokra való reagáláshoz.

A magyar szabályozástól eltérő nemzetközi példák

A hazai szabályozást megerősítő modellek mellett érdemes megvizsgálni azokat a szabályozási megoldásokat is, amelyek lényegesen eltérnek a magyar Alaptörvény megközelítésétől. Az eltérő modellek vizsgálata nem csupán az összehasonlító alkotmányjog igényeinek tesz eleget, hanem a kutatásom szempontjából is értékes tanulságokkal szolgálhat, különösen a terrorizmus elleni fellépés rendészeti eszközeinek alapjogi korlátait illetően.

Az Amerikai Egyesült Államok – mint fentebb már jeleztem – a negatív alkotmányos szabályozás modelljét alkalmazza a rendészet tekintetében. Az 1787-es alkotmány és annak kiegészítései nem tartalmazzak kifejezett rendelkezéseket a rendőrségről, a rendészeti szervek működésének kereteit a szövetségi és tagállami törvények, valamint a bírói gyakorlat alakítja.¹¹³ Ez a megoldás a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően különös jelentőséget nyert, amikor a Patriot Act és más szövetségi jogszabályok révén a rendészeti és nemzetbiztonsági szervek jelentősen kibővített felhatalmazást kaptak. Az alkotmányos szintű rendészeti szabályozás hiánya lehetővé tette a jogszabályi környezet gyors átalakítását, ugyanakkor az alapjogvédelmi garanciák érvényesülése a bírói felülvizsgálat függvényévé vált, ami több esetben is vitatott eredményekhez vezetett.

Az Egyesült Királyság szabályozása szintén sajátos modellt képvisel, amennyiben az íratlan alkotmány hagyományára épülő brit alkotmányos rendszerben a rendészet szabályozása kizárólag törvényi szinten valósul meg. A rendőrség működésének kereteit a Police Act és más

¹¹³Finszter G. (2014) i.m. 44. Vö. Rada M. – Vajda V. (2010): A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája. *Külügyi Szemle* (9) Magyar Külügyi Intézet. Budapest. 141–170.

parlamentari törvények határozzák meg, az alapjogvédelmi garanciákat pedig az 1998-as Human Rights Act biztosítja, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményét a brit belső jog részévé tette.¹¹⁴ A brit modell sajátossága, hogy a rendőri függetlenség elve (constabulary independence) alkotmányos konvenció rangjára emelkedett, amelynek értelmében a rendőrkapitány (Chief Constable) operatív döntéseibe sem a kormány, sem a helyi hatóságok nem avatkozhatnak be. Ez a megoldás a magyar szabályozástól alapvetően eltér, ahol az Alaptörvény kifejezetten a Kormány irányítási jogkörét rögzíti a rendőrség felett.

Említést érdemel továbbá az északi államok szabályozási modellje is. A skandináv alkotmányok jellemzően nem tartalmaznak részletes rendészeti szabályozást, a rendészeti szervek működését törvényi szinten szabályozzák, ugyanakkor az ombudsmani intézményrendszer és a közigazgatási bírászkodás erős hagyományai olyan garanciális rendszert hoztak létre, amely a rendészeti intézkedések feletti kontroll hatékony érvényesülését biztosítja.¹¹⁵ Svédországban például a Justitieombudsmannen (parlamentari ombudsman) intézménye 1809 óta működik, és hatásköre kiterjed a rendészeti szervek tevékenységének felügyeletére is. Finnországban hasonló intézmény működik, amelynek felügyeleti tevékenysége szintén kiterjed a rendőrségi intézkedések jogszerűségének vizsgálatára. Az északi modell tehát nem az alkotmányos szintű szabályozásra, hanem az intézményi garanciák erősségére épít, ami eltérő, de a maga módján hatékony alapjogvédelmi rendszert eredményez.

A Svájci Államszövetség alkotmánya (Bundesverfassung) szintén sajátos megoldást alkalmaz, amennyiben a rendészeti feladatok ellátása elsősorban kantoni hatáskörbe tartozik, és az alkotmány a rendészet szövetségi szintű szabályozását csak szűk körben tartalmazza. Az 57. cikk a szövetség és a kantonok együttműködési kötelezettségét rögzíti a belső biztonság terén, a részletes szabályozást azonban a kantoni törvényhozásra bízza.¹¹⁶ Ez a föderatív megoldás a magyar unitárius államszerkezeten alapuló szabályozástól gyökeresen eltér, és a terrorizmus elhárítása szempontjából sajátos koordinációs kihívásokat vet fel.

Végezetül kiemelendő Izrael Állam szabályozása, amely sajátos alkotmányos helyzetéből adódóan szintén eltérő modellt képvisel. Izraelnek nincs egységes, kodifikált alkotmánya, az alkotmányos kereteket az ún. alaptörvények (Basic Laws) rendszere és a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata határozza meg. A rendészeti és biztonsági szervek

¹¹⁴Police Act 1996; Human Rights Act 1998. Vö. Répási K. (2017): Merényletek az Egyesült Királyságban: kudarcosnak vagy eredményesnek tekinthető a brit terrorelhárítás? Nemzet és Biztonság 4. Budapest. 3–22.

¹¹⁵Boda J. et al. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok 17. NKE. Budapest.

¹¹⁶Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 57. cikk.

működésének kereteit a biztonsági törvények szabályozzák, amelyek a folyamatos terrorfenyegetettség miatt rendkívül széles felhatalmazást biztosítanak a hatóságoknak.¹¹⁷ Az izraeli megoldás a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából kiemelkedő tanulságokkal szolgálhat a kutatásom számára, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az izraeli modell az alapjogok korlátozásának mértékét és módját illetően is számos kritikával illethető, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményében rögzített standardok tükrében.

Az eltérő nemzetközi szabályozási modellek elemzéséből levonható következtetés, hogy a rendészet alkotmányos elhelyezésének módja közvetlenül befolyásolja a rendészeti szervek terrorizmus elleni fellépésének jogi kereteit, az alapjogok korlátozásának mértékét és a garanciális kontrollmechanizmusok hatékonyságát. A magyar Alaptörvény pozitív szabályozási megoldása a kontinentális európai hagyományokba illeszkedik, és az általa biztosított garanciális keret az eltérő modellek tanulságainak fényében is megalapozottnak tekinthető.

A RENDÉSZET ÉS AZ ALAPJOGOK KAPCSOLATÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ ELMÉLETEK

Jelen alcím indító gondolatai Concha Győző rendőrség természetét vizsgáló, feltáró kutatásaihoz köthetők, miszerint az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatokban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó örökdéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével.¹¹⁸ A rendőri működésnek diszkrecionárius és ügyelő, örökdő természeténél fogva óráról órára változó körülményekhez kell igazodnia. Concha e gondolatai a XIX. század végi liberális államfelfogásban gyökereznek, mégis napjainkig érvényesülő alapvetéseket fogalmaznak meg a rendészet természetéről.

A rendészet közjogi összetettségéből kiindulva fontos megjegyezni, hogy a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti intézkedésekben is lényeges eltéréseket tapasztalhatunk annak függvényében, hogy az intézkedésre a veszély bekövetkezése előtt, a veszély alatt, vagy a veszélyt követően kerül sor. Finszter Géza a rendészet elméleti keretrendszerét átfogó monográfiáiban dolgozta ki.¹¹⁹ A rendészettudomány meghatározó művelőjeként Finszter a rendészetet a közigazgatás részeként, de annak különös

¹¹⁷Gazdag F. – Remek É. (2018): A biztonsági tanulmányok alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest.

¹¹⁸Concha Gy. (1903): A rendőrség természete es állása a szabad államban. MTA. Budapest.

¹¹⁹Finszter G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.

sajátosságaival összhangban határozta meg. A modern rendészettudományi megközelítés szerint a rendőrség a modern államban a jog hadserege: miközben őröklik mások jogainak megvédelmezésén és ennek érdekében jogot korlátoz, maga is a jogrend szigora szerint tartozik működni.¹²⁰ Ez a kettős természet, azaz a jogkorlátozás és a joghoz kötöttség egyidejű jelenléte adja a rendészet és az alapjogok kapcsolatának elméleti alapját.

A rendészet és az emberi jogok kapcsolatának leginkább kézzelfogható megnyilvánulásait a hatályos Alaptörvény rendőrségre vonatkozó rendelkezéseiben fedezhetjük fel. Szamel Lajos meghatározó elmélete szerint a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.¹²¹ Az Alaptörvény 46. cikke a rendőrség alapvető feladatát a bűncselekmények megakadályozásában, felderítésében, a közbiztonság és közrend védelmében határozza meg.¹²² A rendészeti igazgatás jogállami minőségét az dönti el, hogy a szervezet mindennapi működése során támaszkodik-e a jogállamiság hárompillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak elválasztására, valamint az emberi jogok tiszteletére.¹²³ Kutatásom szempontjából ez utóbbi, azaz az emberi jogok tisztelete jelenik meg relevánsan a rendészeti igazgatásban.

A rendőrség olyan állami hatóság, amelynek kötelessége védelmezni az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait a mások által elkövetett jogellenes magatartásoktól. Azonban pont ebből fakadóan az eljárásai bizonyos esetekben megkövetelhetik az alapvető jogok önmaga általi korlátozását. Minderre biztosítékul szolgál az az alkotmányos rendelkezés, hogy a rendészeti szerv emberi jogot korlátozó intézkedéseinek is ki kell állnia a törvényesség próbáját. A rendészeti igazgatás az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag mások emberi jogainak korlátozásával biztosíthatja. A rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.¹²⁴

A rendészet alkotmányos szabályozásának három fő indoka emelhető ki. Elsősorban államcélként jelenik meg a közbiztonság fokozott védelméhez fűződő társadalmi érdek,

¹²⁰Finszter G. (2018): Rendészettan. Dialóg Campus. Budapest.

¹²¹Szamel L. (1990): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományok Kutatási Programirodája. Budapest. 27. Idézi Christián L. (2011): A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrséges a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft. Győr. 84.

¹²²Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk

¹²³Finszter G. (2009): Közbiztonság és jogállam. JOG ÁLLAM POLITIKA: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 1 : 3. Győr. 167-191.

¹²⁴Finszter G. (2014) i.m. 85.

amelynek megvalósítása a rendészeti szervek feladata. Másodsorban a legitim erőszak monopóliumának birtokosa a büntető hatalom, ezáltal e monopólium az alapjogok korlátozásának lehetőségét is magába foglalhatja, így szükséges az alaptörvényi szabályozás. Harmadrészt az erőszak-monopóliummal való visszaélés elkerülése, kizárása miatt alkotmányba emelt törvényességi kontroll szükséges, amely képes megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását. Balla Zoltán rendszerezése szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, az egyik legősibb szakigazgatási ágazat, amely közhatalmi eszközökkel és a legitim fizikai erőszak monopóliumával rendelkezik, végrehajtó-rendelkező tevékenységet végez.¹²⁵ Szikinger István ehhez kapcsolódva hangsúlyozza, hogy a demokratikus jogállamban a rendőrség működésének minden mozzanatában érvényesülnie kell a joghoz kötöttség követelményének, amely garanciális jelentőséggel bír mind a rendészeti szervek, mind az állampolgárok számára.¹²⁶

A terrorizmus elleni küzdelem és a rendészet kapcsolatának vizsgálata során különös hangsúlyt kap Finszter Géza azon megállapítása, miszerint a bűncselekmény hadüzenetként való felfogása korlátlaná teszi a megtorlás eszközeinek alkalmazhatóságát. A fellépés jogállami elvei, az alapjogok kapcsán megkerülhetetlen szükségesség és arányosság követelményeinek betartása a veszély nagyságára tekintettel sem korlátozhatják a titkos beavatkozások mértékét. Ez szükségszerűen a civil közeg kíméletének felrúgásával jár.¹²⁷ Gesztei László gondolataiban szintén hangsúlyozza az alapjogok állam általi korlátozási lehetőségeit, amikor megállapítja, hogy az állam akkor élhet az alapjogok korlátozásának eszközével, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme más módon nem érhető el, és vizsgálnia kell, hogy a korlátozás arányban áll-e az érvényesíteni kívánt értékekkel vagy célokkal.¹²⁸

A rendészettudományi kutatások elméletét feltérképező kutatócsoport tagjai tanulmányukban rámutattak, hogy a közrend és közbiztonság területét érintő politikai konszenzus alig-alig érhető tetten, sőt a rendészeti szervezetek szakmai támogatása, valamint a szabadság és biztonság egyensúlyára alapozó társadalmi igény is hiányzik.¹²⁹ Mindez azt

¹²⁵Balla Z. (2016): Monográfia a rendészetről. Rejtjel. Budapest.

¹²⁶Szikinger I. (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kft. Budapest.

¹²⁷Finszter G. (2002): Az alkotmányos jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben. Belügyi Szemle 2002/6-7. 156-166.

¹²⁸Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8

¹²⁹Boda et al. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása. Államtudományi Műhelytanulmányok 17. NKE. Budapest.

jelenti, hogy a rendészet és az alapjogok kapcsolatának vizsgálata nem csupán elméleti jelentőségű, hanem a demokratikus jogállam működésének gyakorlati kérdéseit is közvetlenül érinti. A rendészet és az alapjogok kapcsolatát vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a két terület közötti feszültség immanens jellegű: a rendészet hatékony működése nem képzelhető el az alapjogok bizonyos mértékű korlátozása nélkül, ugyanakkor az alapjogok tiszteletben tartása a rendészet legitim működésének alapfeltétele. Ez a feszültség a terrorizmus kontextusában különösen kiéleződik, hiszen a terrorcselekmények által képviselt rendkívüli veszély fokozza a hatékony fellépés iránti igényt, miközben éppen a rendkívüli helyzetekben van a legnagyobb szükség az alapjogi garanciák működésére.

Ennél a résznél indokoltnak látszik a rendvédelem és a honvédelem alkotmányos szabályozásának elkülönítése is. Az Alaptörvény kitüntetett figyelmet fordít a rendészet alkotmányos szabályozására, gondoskodva arról, hogy a honvédelem csak kivételes helyzetekben gyakorolhasson rendészeti funkciókat. Az alkotmányos jogállamban a rendészeti és a honvédelmi funkciók elkülönítése garanciális jelentőségű, hiszen a két terület eltérő szabályozási logikát és eltérő alapjogi mércéket igényel. A rendészet a belső biztonság fenntartására irányul, míg a honvédelem a külső fenyegetések elhárítását szolgálja. A terrorizmus jelensége éppen ezt a határvonalat teszi elmosódottá, hiszen a terrorista fenyegetés egyszerre belső és külső természetű, ami szükségessé teszi a rendészeti és honvédelmi szervek közötti új típusú együttműködési formák kialakítását.

A rendészet és az alapjogok kapcsolatánál szükséges rövid kitekintést tenni a külföldi szabályozásra is. Az európai kontinensen a rendészet alkotmányos szabályozásának három fő modellje különböztethető meg: a pozitív, a negatív és az áttételes alkotmányos szabályozás. A pozitív modellben az alkotmány kifejezetten nevesíti a rendészeti szerveket és azok feladatait, ahogyan ez a magyar Alaptörvényben is történik. A negatív modellben az alkotmány elsősorban tilalmakat fogalmaz meg a rendészeti hatalom gyakorlásával szemben, míg az áttételes modellben a rendészet alkotmányos pozícióját más alkotmányos rendelkezésekből lehet levezetni. Hazánkban a pozitív szabályozás érvényesül. A különböző szabályozási modellek összehasonlítása rámutat arra, hogy a rendészet és az alapjogok viszonya nem csupán jogi, hanem mélyen kulturális kérdés is, amelynek gyökerei az egyes államok történelmi tapasztalataiban keresendők. Az angolszász rendészeti modell a közösségi rendőrség eszméjén alapul, míg a kontinentális modell inkább az államhatalom érvényesítésére helyezi a hangsúlyt.

A RENDÉSZET FUNKCIÓI

A rendészet funkcióinak áttekintése a kutatási téma szempontjából azért bír megkerülhetetlen jelentőséggel, mert a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök és intézkedések alapjogi hatásainak vizsgálata elképzelhetetlen anélkül, hogy a rendészet funkcióit pontosan körülírjuk, rendszerezzük és tartalmukkal együtt bemutassuk. A funkciók ismerete megteremti azt az elméleti alapot, amelyre ráépíthetők a terrorizmus elleni fellépés rendészeti lehetőségeinek és korlátainak vizsgálatai. Mivel a rendészet funkciói szoros kapcsolatban állnak az alapjogok korlátozhatóságának kérdéskörével, ezért az egyes funkciók bemutatása során külön figyelmet fordítok azok alapjogi vonatkozásaira is. A rendészet funkcióinak tudományos vizsgálata a hazai rendészettudományban több elméleti iskola nyomán bontakozott ki, amelyek közül elsősorban Concha Győző és Finszter Géza munkássága emelkedik ki.

Hazai elméletek a rendészet funkcióiról

A hazai rendészettudomány funkcióelméleteinek áttekintésekor mindenképpen vissza kell nyúlnunk a XX. század elejéig, Concha Győző munkásságáig. Sallai János tanulmányában részletesen bemutatta Concha 1901-ben a rendőrség természetéről címmel megtartott akadémiai székfoglalóját.¹³⁰ Ma már Sallai összefoglaló tanulmányának köszönhetően ismerhetjük meg a XVIII-XIX. századok fordulójakor jeles gondolkodó elméletét a rendészetről. A magyar rendészettudomány etablációjához az elmúlt másfélszáz évben nagyon sok jeles jogtudós járult hozzá, ezek közül is kiemelkedik Concha, aki főművében, a Politika II. kötetében is jelentős teret adott a rendészetről szóló gondolatainak.¹³¹

Nándori Nikoletta Petra kutatásaiban Concha rendőri erényekkel kapcsolatos elméletét dolgozta fel, megvizsgálva azokat az állandó jellegű képességeket, amelyek a rendőri hivatás feladatellátásához szükségesek.¹³² Concha gondolataiban már ekkor megjelenik a rendészet három alapvető jellemzője: az állandó örökös, a diszkrecionális hatalom és a fizikai erő alkalmazása. Concha elméletében a rendészet alapvetően kétirányú funkciót tölt be: egyrészt preventív jelleggel az akadályok elhárítására törekszik, másrészt reaktív jelleggel a jogsértő állapotok felszámolásában működik közre. Concha a rendészeti működés lényegét az egyének szabadságának és javainak védelmében ragadta meg, elmélete az egyéni jogok és javak védelmére koncentrál, amelynek háttérében a XIX. századi liberális államfelfogás húzódik

¹³⁰Sallai J. (2015): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. Magyar Rendészet 15. (1). 39-45.

¹³¹Concha Gy. (1905): Politika. II. kötet. Közigazgatástan. Budapest

¹³²Nándori N. P. (2021): Concha Győző és a rendőri erények. Magyar Rendészet 21. (3). 155-170.

meg. Concha elméletének időtállóságát bizonyítja, hogy a modern rendészettudomány számos alaptétele visszavezethető gondolataira. Ugyanakkor a XX. század végi és a XXI. század biztonsági kihívásai, köztük a terrorizmus jelenségének globalizálódása, szükségessé tették a rendészet funkcióinak újragondolását és a modern viszonyokhoz igazítását.

Ebben a folyamatban meghatározó szerepet tölt be Finszter Géza munkássága, aki átfogó rendészettudományi kutatásaiban a rendészet funkcióit a demokratikus jogállam keretei között értelmezte újra. Első monográfiája, *A rendészet elmélete* 2003-ban jelent meg,¹³³ amelyet 2014-ben *A rendőrség joga* című műve,¹³⁴ majd 2018-ban a *Rendészettan* című tankönyve követt. Finszter rendészeti funkció elmélete négy fő funkciót különböztet meg, amelyek együttesen alkotják a rendészeti tevékenység teljes spektrumát: a jelenlét és őrködés funkcióját; a legitim fizikai erőszak alkalmazásának funkcióját; az információszerző funkciót; valamint a rendészeti hatósági jogalkalmazás funkcióját. E négy funkció rendszerbe foglalása lehetővé teszi a rendészeti tevékenység differenciált vizsgálatát, amelyen belül az egyes funkciók alapjogi hatásai eltérő intenzitásúak és jellegűek.

A két elmélet összehasonlítása során megállapítható, hogy míg Concha a rendészet funkcióit elsősorban az egyén szabadságának védelmében ragadta meg, addig Finszter már a közösségi biztonság és a jogállamiság követelményrendszerének tükrében vizsgálta azokat. Mindkét elmélet közös vonása, hogy a rendészeti funkciók gyakorlását a jog keretei közé szorítja és hangsúlyozza a rendészeti hatalom korlátainak fontosságát. A modern rendészettudományban Balla Zoltán tovább fejlesztette e kereteket, hangsúlyozva a rendészet negatív kontroll-funkcióját, azaz hogy a rendészet akkor sikeres, ha minél több akadályt állít a jogsértések elé és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat.¹³⁵ Christián László a komplementer rendészet fogalmával egészítette ki az elméleteket, rámutatva a rendészeti funkciók érvényesülésének új formáira a magánbiztonság és az önkormányzati rendészet bevonásával.¹³⁶

A rendészet funkcióinak részletes bemutatására Finszter Géza elméletét választom vezérfonalul, tekintettel arra, hogy ez az elmélet nyújtja a kutatásom számára a legátfogóbb és legrendszeresebb képet a modern rendészet feladatairól és lehetőségeiről.¹³⁷ Finszter négy fő funkciót azonosít, amelyek mindegyike sajátos jelleggel és eltérő alapjogi hatással bír. Az

¹³³Finszter G. (2003): *A rendészet elmélete*. KJK Kerszöv. Budapest.

¹³⁴Finszter G. (2014) i.m. 48-62.

¹³⁵Christián L. (2022): *Komplementer rendészet*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest.

¹³⁶Balla Z. (2016) i.m. 48-51.

¹³⁷Finszter G. (2014) i.m. 52.

alábbiakban e funkciók részletes ismertetésére kerül sor, különös tekintettel azok terrorizmus elleni küzdelemben betöltött szerepére és alapjogi vonatkozásaira. A funkciók elemzése során arra törekszem, hogy bemutassam az egyes funkciók közötti összefüggéseket és kölcsönhatásokat is, hiszen a rendészeti tevékenység a gyakorlatban ritkán választható szét tisztán egy-egy funkcióra: a terrorellenes intézkedések során jellemzően több funkció egyidejű érvényesülése figyelhető meg.

Jelenlét és őrködés funkció

A rendészet első és talán legősibb funkciója a jelenlét és az őrködés, amelyet már Concha Gyöző is a rendészeti működés alapjaként azonosított.¹³⁸ E funkció lényege, hogy a rendészeti szervek fizikai jelenlétükkel, láthatóságukkal és folyamatos őrködésükkel teremtik meg a közbiztonság fenntartásának elsődleges feltételeit. A jelenlét önmagában preventív hatással bír, hiszen a rendészeti szervek láthatósága visszatartó erőt fejt ki a potenciális jogsértőkre nézve. A terrorizmus elhárítása szempontjából ez a funkció különösen a kritikus infrastruktúra, a nagy tömegeket vonzó események és a kiemelt közbiztonsági célpontok védelmében ölt testet. A jelenlét funkció a rendészeti tevékenységnek az a dimenziója, amely a legközvetlenebbül érzékelhető a társadalom számára, és amelyen keresztül a rendészet és a társadalom közötti viszony leginkább megnyilvánul.

A jelenlét és őrködés funkciója kapcsán Finszter kiemeli, hogy e tevékenység a rendészet legkevésbé jogkorlátozó megnyilvánulása, hiszen a fizikai jelenlét önmagában nem jár az alapjogok szükségszerű korlátozásával.¹³⁹ Ugyanakkor a terrorizmus fenyegetettségével összefüggésben a jelenlét intenzitása és módja jelentősen változhat. A terrorveszélyhelyzetben elrendelt fokozott rendőri jelenlét, a járőrözés gyakoriságának növelése, a biztonsági zónák kialakítása mind a jelenlét és őrködés funkció kiterjesztett alkalmazásai, amelyek azonban már közvetve érinthetik az egyének szabad mozgáshoz való jogát, vagy éppen a magánélethez fűződő jogát. Különösen igaz ez abban az esetben, ha a fokozott jelenlét állandósul és a lakosság mindennapjainak szerves részévé válik, ami a megszokottól eltérő életkörülményeket teremtve hosszú távon az egyéni szabadság korlátozásának érzetét keltheti. Itt nem kizárólag a hosszantartó fokozott jelenlét félelmet is fokozó jelenségére kell figyelmet fordítani, hanem az időben ugyan nem elhúzódó, de a közterületeken nyíltan megjelenő, felszereléseikben,

¹³⁸Finszter G. (2014) i.m. 53.

¹³⁹Sallai J. et al. (2016): A jó rendészet közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. Államtudományi Műhelytanulmányok 31. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.

eszközeikben a teljes tárházat felvonultató, az átlagos járőr létszámot meghaladó létszámú csoportok, egységek jelenlétének félelmet fokozó hatásait is gondolni szükséges.

A jelenlét és őrködés funkciójának további fontos aspektusa a közösségi rendészeti modellben való megjelenése. A demokratikus jogállamokban a rendőri jelenlét nem csupán a veszélyek elhárításának eszköze, hanem egyben a közbizalom építésének és fenntartásának egyik alapvető formája is. A „jó rendészet” koncepciója értelmében a közösségi bizalom megléte közvetlenül befolyásolja a lakosság együttműködési hajlandóságát a biztonsági szervekkel, ami a terrorizmus megelőzésének egyik kulcstényezője.¹⁴⁰ A rendészettudományi kutatásokban Martin Innes „tükör és motor” metaforája szintén ide kapcsolódik: a rendészet egyszerre tükrözi a társadalom állapotát és motorjaként is szolgál az új fejlesztéseknek.¹⁴¹ A terrorizmus elleni küzdelem kontextusában a jelenlét és őrködés funkciójának tehát kettős szerepe van: egyrészt közvetlenül hozzájárul a fizikai biztonság fenntartásához, másrészt a közbizalom erősítésén keresztül közvetve is támogatja a megelőzési erőfeszítéseket.

A jelenlét és őrködés funkciójának a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában való értékelése kapcsán fontos rámutatni a technológiai fejlődés hatásaira is. A hagyományos fizikai jelenlét mellett egyre nagyobb szerepet kap az elektronikus megfigyelés, a kamerarendszerek üzemeltetése és az intelligens biztonsági technológiák alkalmazása. Ezek az eszközök a jelenlét és őrködés funkciójának kiterjesztéseként értelmezhetők, ugyanakkor alapjogi szempontból jelentősen eltérnek a hagyományos fizikai jelenléttől. Míg a rendőri járőr jelenléte nyílt és az érintettek számára érzékelhető, addig a kamerarendszerek és más technikai eszközök alkalmazása rejtett jellegű is lehet, ami a magánélethez és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat intenzívebben érinti. A terrorizmus elhárítása érdekében kiépített kamerarendszerek, arcfelismerő technológiák és egyéb intelligens biztonsági megoldások alkalmazása során ezért különös figyelmet kell fordítani a szükségesség és arányosság követelményeinek érvényesítésére, valamint az adatvédelmi garanciák betartására.

A legitim fizikai erőszak alkalmazása

A rendészet második funkciója a legitim fizikai erőszak alkalmazása, amelyet Finszter a rendészeti tevékenység leginkább karakterisztikus és egyúttal legproblematisabb funkciójának tekint.¹⁴² Az állam erőszak-monopóliuma a rendészeti szervek kezében összpontosul, amelyek jogosultak arra, hogy a jogszabályokban meghatározott feltételek

¹⁴⁰Innes, M. (2010): A Mirror and a Motor. Policing 4. (2).

¹⁴¹Finszter G. (2014) i.m. 54.

¹⁴²Rtv. 48-54. §

mellett fizikai kényszert alkalmazzanak. E funkció a terrorizmus elhárítása érdekében kiemelt jelentőségre tesz szert, hiszen a terrorcselekmények félbeszakítása, az elkövetők elfogása, illetve a tűzhelyzetek felszámolása a fizikai erőszak alkalmazásának legszélsőségesebb formáit is szükségessé teheti. A rendőrség birtokolja a legitim fizikai erőszak monopóliumát, és ez a felhatalmazás a jogállamban is nélkülözhetetlen, de a legalitáshoz három feltétel szükséges: a törvény ereje, a szakmai felkészültség az erőszak kontroll alatt tartására és a felelősségvállalás az alkalmazás jogszerűségéért.

A legitim fizikai erőszak alkalmazása a rendészeti funkciók közül a legintenzívebb alapjog-korlátozó hatással bír. A kényszerítő eszközök alkalmazása közvetlenül érinti az érintett személy személyi szabadságát, testi épségéhez való jogát, emberi méltóságát, sőt szélsőséges esetben az élethez való jogát is. Éppen ezért e funkció gyakorlása a legszigorúbb jogi korlátok között valósulhat meg, amelyek biztosítják a szükségesség és az arányosság követelményeinek érvényesülését. A hazai szabályozásban a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény részletesen meghatározza a kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeit és korlátait, beleértve a lőfegyverhasználat szabályait is.¹⁴³ A törvény a kényszerítő eszközök fokozatos alkalmazásának elvét rögzíti, amelynek értelmében a rendőrnek mindig a legkevésbé korlátozó, de még hatékony eszközt kell alkalmaznia. Ez az elv a terrorizmus elleni fellépés során különös hangsúlyt kap, tekintettel az ilyen helyzetek rendkívüli veszélyességére és az idő szorítására.

A terrorizmus elleni fellépés kontextusában a legitim fizikai erőszak alkalmazásának kérdésköre különös érellel vetődik fel. A terrorellenes műveletek során alkalmazott fizikai kényszer intenzitása jellemzően meghaladja a normál rendészeti intézkedések szintjét. A terrorizmus elhárításáért felelős speciális egységek, így hazánkban a Terrorelhárítási Központ műveleti tevékenysége során alkalmazott erőszak-monopólium különleges szabályok szerint érvényesül. Az arányosság mércéje ilyenkor is érvényes, azonban a fenyegetés súlyossága és közvetlensége jelentős mértékben befolyásolja annak megítélését, hogy milyen szintű erőszak alkalmazása tekinthető arányosnak.¹⁴⁴ A terrorcselekmények félbeszakítására irányuló műveletek során a rendészeti szervek olyan szituációkkal szembesülhetnek, amelyekben a célzott lövés alkalmazása is szóba kerülhet, ami az alapjogok korlátozásának

¹⁴³Finszter G. (2014) i.m. 55.

¹⁴⁴Hetesy Zs. (2012): A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia. Magyar Rendészet. 2012/Különszám 47-58.

legszélsőségesebb formáját képviseli. Az ilyen helyzetek előzetes szabályozása és a döntéshozók felkészítése elengedhetetlen a jogszerű és arányos fellépés biztosítása érdekében.

Információszerző funkció

A rendészet harmadik funkciója az információszerzés, amelyet Finszter a modern rendészeti működés egyik legdinamikusabban fejlődő területként azonosít.¹⁴⁵ Az információszerző funkció két fő területre oszlik: egyrészt a nyílt információszerzésre, másrészt a titkos információszerzésre, azaz a felderítő-elhárító tevékenységre. A terrorizmus elleni küzdelem szempontjából ez a funkció kiemelt relevanciával bír, hiszen a terrorcselekmények megelőzésének leghatékonyabb eszköze a megfelelő és időben szerzett információ birtoklása. A nyílt információszerzés körébe tartozik a rendészeti szervek által végzett adatgyűjtés, a nyílt forrásból származó információk feldolgozása, valamint az állampolgárok bejelentéseinek kezelése. Ezen tevékenységek alapjogi hatása viszonylag mérsékelt, bár az adatkezelés szabályainak betartása és az információs önrendelkezéshez való jog tiszteletben tartása itt is elengedhetetlen.

Ezzel szemben a titkos információszerzés az alapjogok korlátozásának legérzékenyebb területe. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény,¹⁴⁶ valamint az egyéb ágazati jogszabályok részletesen szabályozzák a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit, amelyek közé tartozik többek között a titkos kutatás, a lehallgatás, a postai küldemények ellenőrzése, valamint a technikai eszközökkel történő megfigyelés. Fábíán Péter átfogó elemzésében rámutatott, hogy a titkosszolgálati eszközök közös jellemzője, hogy alkalmazásukra az érintett tudta és engedélye nélkül kerül sor, a konspiráció a titkos információgyűjtés lényegéből fakad.¹⁴⁷ A titkos információgyűjtés az alapjogok közül elsősorban a magánélethez való jogot, az információs önrendelkezés jogát, a kommunikáció sérthetlenségéhez fűződő jogot, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot érinti közvetlenül és intenzív mértékben.

A 2018-ban hatályba lépett új büntetőeljárás törvény jelentős változásokat hozott a titkos felderítés szabályozásában. Bárándy Gergely és Enyedi Krisztián elemzése szerint a korábbi titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét a „leplezett eszközök” egységes rendszere váltotta fel, amely három csoportba sorolja az eszközöket: bírói

¹⁴⁵Finszter G. (2014) i.m. 56.

¹⁴⁶Nbtv. 1995. évi CXXV. törvény

¹⁴⁷Fábíán P. (2022): A titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok jogfejlődésének büntetőjogi értékelése. Forrás: <https://ujbtk.hu/dr-fabian-peter-a-titkos-informaciogyujtesre-vonatkozó-szabályok-jogfejlodesenek-buntetojogi-ertekelese/>

engedélyhez kötött, ügyészi engedélyhez kötött és engedélyhez nem kötött leplezett eszközök.¹⁴⁸ Különösen jelentős az Emberi Jogok Európai Bíróságának Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amelyben a bíróság egyezményesértőnek minősítette a magyar titkos információgyűjtés egyes rendelkezéseit a magánszféra védelméhez való jog megsértése miatt.¹⁴⁹ Ez az ítélet rávilágított arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelem során alkalmazott titkos felderítési eszközök is meg kell, hogy feleljenek a nemzetközi emberi jogi előírásoknak, és a nemzeti biztonsági célok önmagukban nem igazolhatják az alapjogok korlátlan korlátozását.

Az információszerző funkció terrorizmus elleni küzdelemben betöltött szerepének értékelése kapcsán mindenképpen szólni kell a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ létrehozásáról is, amely szervezet a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, a rendőri szervektől és egyéb forrásokból érkező információk integrált elemzésére és értékelésére volt hivatott. A fúziós központok kialakítása nemzetközi trend, amely a terrorizmus elhárításának hatékonyságát kívánja növelni az információk összehangolt feldolgozásával. Ugyanakkor az ilyen központok működése szükségszerűen felveti az adatvédelem, a célhoz kötöttség és az arányosság kérdéseit, hiszen a különböző forrásokból származó információk összefésülése az egyének magánéletébe történő beavatkozás fokozódásával járhat. E jogok korlátozása csak bírói vagy igazságügyi miniszteri engedéllyel, a szükségesség és arányosság szigorú mércéjének megfelelően valósulhat meg.¹⁵⁰

Rendészeti hatósági jogalkalmazás

A rendészet negyedik funkciója a hatósági jogalkalmazás, amelyet Finszter a rendészeti tevékenység jogi eszköztáráként jellemez.¹⁵¹ E funkció keretében a rendészeti szervek jogszabályban meghatározott hatósági jogkörükben eljárva hoznak kötelező erejű döntéseket, végeznek ellenőrzéseket, alkalmaznak szankciókat. A hatósági jogalkalmazás a rendészeti funkciók közül a leginkább formalizált, hiszen az eljárási szabályok pontos betartása és a döntések jogszabályi megalapozottsága alapvető követelmény. A rendészeti igazgatás hatósági jogalkalmazási tevékenysége során a jogállammal szemben támasztott követelmények érvényesülnek: a döntéseknek jogszabályon kell alapulniuk, az eljárási garanciákat be kell tartani, és a döntések ellen jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.

¹⁴⁸Bárándy G. - Enyedi K. (2017): Leplezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára. ujbtk.hu

¹⁴⁹Szabó és Vissy kontra Magyarország (37138/14). EJEB, 2016. január 12.

¹⁵⁰Finszter G. (2014) i.m. 57.

¹⁵¹Finszter G. (2014) i.m. 58.

A terrorizmus elhárítása szempontjából a rendészeti hatósági jogalkalmazás több területen is megjelenik. Ide tartoznak a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelése kapcsán hozott hatósági döntések, a létfontosságú rendszerelemek védelmével összefüggő hatósági feladatok, az engedélyezési eljárások keretében végzett biztonsági ellenőrzések, valamint a szankcionálási tevékenység is. A hatósági jogalkalmazás funkciójában különös jelentőséggel bír a büntetőeljárást megelőző felderítési tevékenység, amely a terrorizmus elleni küzdelem egyik kulcseleme. A hatósági jogalkalmazás alapjogi hatásai rendkívül szerteágazóak: az ellenőrzési tevékenység érintheti a tulajdonhoz való jogot, a vállalkozás szabadságát, a magánélethez való jogot, míg a szankcionálási tevékenység a személyes szabadság, a tulajdonjog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog korlátozásával járhat. A terrorizmus elhárításával összefüggő hatósági intézkedések kapcsán a jogalkotó a normál jogrendi és a különleges jogrendi időszakokra eltérő felhatalmazási kereteket határoz meg, amelyek a korlátozás intenzitásában és terjedelmében is különböznek egymástól.¹⁵²

A fentiekben bemutatott négy rendészeti funkció együttesen alkotja azt a keretrendszert, amelyen belül a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök és intézkedések alapjogi hatásai elemezhetők. A funkciók közötti összefüggések és kölcsönhatások vizsgálata rámutat arra, hogy a terrorellenes rendészeti tevékenység a gyakorlatban ritkán választható szét egyetlen funkcióra: egy terrorcselekmény elhárítása során a jelenlét biztosítása, az információszerzés, a fizikai kényszer alkalmazása és a hatósági jogalkalmazás egyidejűleg, párhuzamosan is érvényesülhet. Ez a funkciók integrált alkalmazása fokozottan felveti az alapjog-korlátozás kumulatív hatásainak kérdését, azaz azt, hogy az egyes funkciók keretében önmagukban arányosnak tekinthető korlátozások összeadódva nem eredményeznek-e aránytalan alapjog-korlátozást. A doktori értekezés empirikus kutatási részében e kumulatív hatások vizsgálatára is törekszem.

A rendészet funkcióinak korlátai

A rendészet funkcióinak gyakorlása a demokratikus jogállamban nem korlátlan. A rendészeti szervek tevékenységének jogi, alkotmányos, funkcionális és garanciális korlátai egyaránt meghatározóak abban, hogy az egyes funkciók milyen keretek között és milyen mértékben érvényesülhetnek. Ezen korlátok ismerete a terrorizmus elleni küzdelem rendészeti eszközeinek vizsgálata során elengedhetetlen, hiszen a korlátok áthágása vagy figyelmen kívül hagyása a jogállamiság alapjainak sérelmét eredményezheti. A korlátok rendszere egymásra

¹⁵²Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés

épülő, többszintű védelmet nyújt az alapjogok számára, ugyanakkor lehetővé teszi a rendészeti szervek hatékony működését is.

A korlátok vizsgálata során különös hangsúlyt kapnak az elmúlt évtized jogszabályi változásai. A 2016-os Alaptörvény-módosítás, amely bevezette a terrorveszélyhelyzet intézményét, majd a 2022-es kilencedik módosítás, amely háromra csökkentette a különleges jogrendi kategóriákat, egyaránt jelentős hatással bírtak a rendészeti funkciók gyakorlásának korlátrendszerére. E változások nem csupán a jogi kereteket módosították, hanem a funkcionális és garanciális korlátok érvényesülését is befolyásolták, amennyiben a hatásköri viszonyok és az ellenőrzési mechanizmusok átrendeződtek.

A korlátok rendszere szorosan összefügg a rendészet társadalmi legitimitációjával is. A rendészeti szervek tevékenységének társadalmi elfogadottsága nagymértékben függ attól, hogy a lakosság mennyiben érzékeli e korlátok tényleges érvényesülését. Amennyiben a rendészeti szervek tevékenysége során a korlátok megsértésének tapasztalata általánossá válik, az nem csupán az egyéni alapjogok sérelmét eredményezi, hanem a rendészet iránti közbizalom eróziójához is vezet. Ez a bizalomvesztés különösen veszélyes a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában, hiszen a lakosság együttműködési hajlandósága a hatékony megelőzés egyik kulcstényezője. A terrorellenes intézkedések legitimitása tehát nem csupán jogi, hanem társadalmi értelemben is a korlátok betartásán múlik.¹⁵³

A Boda József és szerzőtársai által végzett kutatás rámutatott, hogy a rendészeti szervek működésének hatékonysága és törvényessége nagymértékben függ a szervezeti kultúrától, a személyi állomány felkészültségétől és a társadalmi beágyazottságtól is.¹⁵⁴ A terrorellenes fellépés során e tényezők különösen fontos szerepet játszanak, hiszen a rendkívüli helyzetek kezelése olyan kompetenciákat igényel, amelyek a normál rendészeti működés során nem feltétlenül kerülnek előtérbe.

Jogi és alkotmányos korlátok

A rendészet funkcióinak legfontosabb korlátját a jogállamiság követelményrendszere jelenti. Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül

¹⁵³ Sallai J. et al. (2016): A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. Államtudományi Műhelytanulmányok 31. NKE. Budapest.

¹⁵⁴ Boda et al. (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok 17. NKE. Budapest.

szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.¹⁵⁵ Ez az úgynevezett szükségességi-arányossági teszt a rendészeti intézkedések jogszerűségének megítélésében is központi szerepet játszik. Gárdos-Orosz Fruzsina átfogó elemzésében rámutatott, hogy ez a teszt az elmúlt ötven évben Európában a legelterjedtebb módja volt az alapvető jogok korlátozásának.¹⁵⁶

A szükségességi-arányossági teszt kialakulásának történeti háttere a német alkotmánybírósági gyakorlatban keresendő. A német Szövetségi Alkotmánybíróság az 1950-es évek végére fejlesztette ki ezt a tesztet, 1963-ban kimondta, hogy minden alapjogkorlátozás esetében alkalmazni fogja, 1965-ben pedig azt is hozzátette, hogy alkotmányossági követelményt jelent a szükségesség-arányosság. A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltást követően, a 2/1990. (II. 18.) AB határozattól kezdődően építette ki saját gyakorlatát, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése normaszöveggént is megerősített. Az Alkotmánybíróság funkcióját tekintve az alapjogok tartalmát és korlátozásuk mércéjét az egyes alapjogoknál külön-külön, az illető alapjog sajátosságainak megfelelően bontja ki, így nem szükséges olyan szintű általánosságokra hivatkozni, mint az alkotmány értékrendje. A testület a 2012 előtti gyakorlat és az Alaptörvény szövegszerű hasonlóságai ellenére kisebb-nagyobb módosításokkal alkalmazza a rendszerváltást követően kialakított mércét, a különböző alapvető jogok és konkrét esetek tekintetében eltérő szigorúsággal.

A szükségességi-arányossági teszt legáltalánosabb formája három lépésből áll: elsőként vizsgálni kell, hogy van-e a korlátozásnak legitim, azaz alkotmányosnak tekinthető jogalkotói célja; másodsor, szükséges-e a korlátozás az elérni kívánt cél eléréséhez; és harmadszor, arányos-e a korlátozás az elérni kívánt céllal. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán kutatásaiban részletesen elemezte e teszt dogmatikáját, kiemelve, hogy a vizsgálat kiegészülhet a legkevésbé korlátozó megoldás követelményével is.¹⁵⁷ A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az arányosság egy olyan elve a jognak, amely a szabadság és a biztonság közötti egyensúlyi helyzet megteremtésére képes. Ez a felismerés a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában különösen releváns, ahol a biztonság és a szabadság közötti egyensúly megteremtése a jogalkotó és a jogalkalmazó legfontosabb feladata.

A magyar Alkotmánybíróság a rendészeti intézkedések alapjogi hatásainak megítélése során is ezt a tesztet alkalmazza. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat rögzítette azokat az alapvetéseket,

¹⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés

¹⁵⁶ Gárdos-Orosz F. (2020): Az alapjogok korlátozása. Internetes Jogtudományi Enciklopédia. ijoten.hu

¹⁵⁷ Pozsár-Szentmiklósy Z. (2016): Alapjogok mérlegen. HVG-ORAC. Budapest.

amelyek a rendszert képezik.¹⁵⁸ Balogh Zsolt az Alkotmánybíróság gyakorlatát áttekintve megállapította, hogy a testület az egyes alapjogokhoz sajátos, az adott jog jellegéhez igazodó korlátozási mércéket is kialakított az általános teszt mellett.¹⁵⁹ Az Alkotmánybíróság esetről esetre állapítja meg, hogy a támadott jogszabály meghozatala során a törvényhozónak volt-e alkotmányosan elismerhető kényszerű oka az alapjog korlátozására, annak súlya arányban áll-e az elérni kívánt céllal, illetve a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazta-e a jogalkotó.

A rendészeti szervek tevékenysége szempontjából az alkotmányos korlátok két síkon érvényesülnek. Egyrészt a jogalkotás szintjén: a rendészeti szervek hatáskörét, intézkedési jogosultságait és eszköztárát meghatározó törvényeknek meg kell felelniük az alkotmányosság követelményének. Másrészt a jogalkalmazás szintjén: az egyes konkrét rendészeti intézkedéseknek is ki kell állniuk a szükségesség és arányosság próbáját. Finszter Géza kiemeli, hogy a rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.¹⁶⁰

Az Alkotmánybíróság jogvédő tevékenysége az alapjogi korlátok rendszerének gerince, amely szervezet az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére hivatott és működése még különleges jogrendben sem korlátozható. Gesztei László rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság koherens mércerendszert alakított ki,¹⁶¹ és az alapjogok tartalmának értelmezése során nem csupán a normaszöveget kell figyelembe venni, hanem a mögöttes jelentéstartalmakat is, amelyekben az adott korszak politikai környezete és erkölcsi értékítéletei is megjelennek.¹⁶² E megállapítás a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában különösen releváns, ahol a biztonsági fenyegetettség érzékelése jelentősen befolyásolhatja az arányossági mércék alkalmazását.

A jogi korlátok körében külön figyelmet érdemel a nemzetközi jogi kötelezettségek rendszere. A polgári és politikai jogokról szóló 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmány kifejezetten rögzíti, hogy melyek azok az alapjogok, amelyek korlátozására még rendkívüli jogrend esetén sem kerülhet sor.¹⁶³ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikke hasonló garanciákat

¹⁵⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

¹⁵⁹ Balogh Zs. (2000): Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Halmai G. (szerk.): A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. INOK, Budapest. 122-144.

¹⁶⁰ Finszter G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszerzői Intézet. Budapest. 85.

¹⁶¹ Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírósági értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8 94-108.

¹⁶² Gesztei L. (2019) i.m. 100.

¹⁶³ Polgári és politikai jogokról szóló 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmány 4. cikk

tartalmaz,¹⁶⁴ míg az Európai Unió Alapjogi Chartája szintén rögzíti az alapjogok korlátozásának feltételeit.¹⁶⁵ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az alapjogok korlátozásának mértékét illetően, különösen a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében, azonban e mérlegelési jogkör nem korlátlan, és a korlátozásnak meg kell felelnie a demokratikus társadalomban szükséges mérték követelményének. A Szabó és Vissy kontra Magyarország ítélet különösen tanulságos a titkos információgyűjtés garanciáinak megítélése szempontjából.¹⁶⁶

A különleges jogrendi időszakok szabályozása a jogi és alkotmányos korlátok sajátos dimenzióját képezi. Kelemen Roland tanulmányában rámutatott, hogy a különleges jogrendi szabályok a szükség óráiban növelik a jogállam operativitását, emellett pedig fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi rezsim jelenti a jogállam talán egyedüli garanciáját is vészidőszakokban.¹⁶⁷ Simicskó István a terrorizmus elleni védelem fokozása kapcsán megállapította, hogy a rendkívüli állapot egyértelműen a közvetlen háborús veszélyre irányul, így a terrorfenyegetettség kezelésére nem alkalmas, és az állampolgárok jogainak korlátozását a biztonsági helyzethez képest túlzott mértékben tenné lehetővé.¹⁶⁸ A szükségállapottal kapcsolatban is hasonlóképpen fogalmazott.¹⁶⁹

Az Alaptörvény hatodik módosítása 2016. július 1-jétől lehetővé tette a terrorveszélyhelyzet kihirdetését terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, valamint terrortámadás bekövetkezése esetén.¹⁷⁰ A jogalkotói cél az volt, hogy a Kormány megfelelő választ tudjon adni az új típusú biztonsági kihívásokra, amikor a fenyegetés már a békeidejű eszköztáron túli fellépést igényel, de a különleges jogrend hatályos formái által biztosított jogkorlátozási szintek még nem indokoltak feltétel nélkül.

Az Alaptörvény hatodik módosításával 2016-ban bevezetett terrorveszélyhelyzet szabályozása fontos tanulságokkal szolgál az alapjogok korlátozásának alkotmányos korlátairól. A módosítás lehetővé tette, hogy a Kormány a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének

¹⁶⁴ Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikk

¹⁶⁵ EU Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdés

¹⁶⁶ Szabó és Vissy kontra Magyarország (37138/14). EJEB, 2016. január 12.

¹⁶⁷ Kelemen R. (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével. In: Bartkó R. (szerk.): A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században. Gondolat Kiadó. Budapest. 9-34.

¹⁶⁸ Simicskó, I. (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány*. 2016/3–4. 105.

¹⁶⁹ Simicskó I. (2016) i.m. 106.

¹⁷⁰ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (Hatályba lépés: 2016. június 14.)

kezdeményezése után is bevezethessen bizonyos intézkedéseket, amelyek a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérnek. Ez a megoldás azt a törekvést tükrözte, hogy a Kormány az új típusú biztonsági kihívásokra optimális cselekvési lehetőséggel rendelkezzen egy olyan stádiumban, amikor a fenyegetés már a békeidejű eszköztáron túli fellépést igényel, de a különleges jogrend hatályos formái által biztosított jogkorlátozási szintet még nem érik el. A szabályozás azonban vitákat is kiváltott: egyes szerzők a parlamenti kontroll hiányosságaira hívták fel a figyelmet, rámutatva, hogy a Kormány intézkedései felett az Országgyűlés nem rendelkezett kellő ellenőrzési jogkörrel. Európa számos országához hasonlóan hazánkban is a különleges jogrend speciális fajtájaként jelent meg a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás, amellyel különösen a Franciaországban, a párizsi terrortámadásokat követően bevezetett szükségállapotú intézkedések mutattak hasonlóságot.

Fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely 2022. november 1-jén lépett hatályba, a korábbi hat különleges jogrendi kategóriát háromra csökkentette: a hadiállapotra, a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre.¹⁷¹ Ennek során a terrorveszélyhelyzet mint önálló különleges jogrendi kategória megszűnt. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény új keretrendszert hozott létre,¹⁷² amelyben a terrorizmus elleni rendészeti fellépés jogi keretei is átalakultak. E változás a doktori értekezés egyik fontos vizsgálati kérdése, különös tekintettel arra, hogy a korábbi terrorveszélyhelyzeti szabályozás által biztosított jogkorlátozási szintek hogyan érvényesülnek az új rendszerben.

Az abszolút jogok és tilalmak rendszere a rendészeti funkciók gyakorlásának végső korlátját képezi. A Polgári és Politikai Jogokról szóló 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmány értelmében még rendkívüli jogrend esetén sem korlátozható: az élethez való jog; a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma; a rabszolgaság tilalma; a törvényesség elve a büntetőjog területén; a törvény előtti személyként való elismeréshez való jog; valamint a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság. Ezek az abszolút tilalmak a rendészeti szervek számára is megkerülhetetlenek, függetlenül a fenyegetettség mértékétől és a különleges jogrend fennállásától.

Funkcionális és hatásköri korlátok

¹⁷¹ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. (Hatályba lépés: 2022. november 1.)

¹⁷² 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

A rendészet funkcióinak gyakorlását a jogi és alkotmányos korlátok mellett funkcionális és hatásköri korlátok is behatárolják. A funkcionális korlátok abból fakadnak, hogy a rendészet nem rendelkezik valamennyi veszélyhelyzet kezelésére alkalmas eszközzel és kapacitással. Finszter elméletének egyik fontos tézise, hogy a rendészet funkciói az adott veszélyhelyzethez igazodóan differenciáltan érvényesülnek, és a funkciók korlátait éppen az adott helyzet jellege és súlyossága határozza meg.¹⁷³ A veszély előtti állapotokban a rendészetnek sincs a kezében jogon belüli eszközök széles tárháza, így ebben a fázisban hatósági kényszer sem alkalmazható. Ha mégis sor kerül kényszer alkalmazására, annak minden esetben anyagi és alaki jogszabályokban rögzítettnek kell lennie.

A hatásköri korlátok a rendészeti szervek közötti feladatmegosztásból erednek. A terrorizmus elhárítása terén ez különösen összetett kérdéskör, hiszen a terrorizmus elleni küzdelemben az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervek, a Terrorelhárítási Központ, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a TIBEK és általános jogutódja a Nemzeti Információs Központ (NIK), valamint adott esetben a Magyar Honvédség is részt vesz. Balla Zoltán hangsúlyozza, hogy e szervek hatáskörének pontos elhatárolása, valamint az együttműködésük szabályainak meghatározása elengedhetetlen a hatékony és jogszerű fellépés biztosítása érdekében.¹⁷⁴ A hatásköri túllépés nem csupán jogszabálysértést jelent, hanem az alapjogok aránytalan korlátozásához is vezethet. A rendőrségi törvény lehetőséget nyújt arra, hogy a Magyar Honvédség bizonyos személyvédelmi és létesítményvédelmi feladatokba bekapcsolódjon különleges jogrendi időszakban.¹⁷⁵ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosításával létrejött fúziós központ – napjainkban ezt a feladatot a NIK látja el – a különböző szervektől érkező információk integrált elemzését végzi.¹⁷⁶

Ennél a résznél szükséges megjegyezni, hogy a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti intézkedésekben lényeges eltéréseket tapasztalhatunk annak függvényében is, hogy az intézkedésre normál jogrendi vagy különleges jogrendi időszakban kerül sor. A 2022. november 1-jétől hatályos új különleges jogrendi rendszerben a korábbi hat kategória helyett három maradt: a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet. A terrorista fenyegetés kezelésére immár elsősorban a szükségállapot, illetve bizonyos esetekben a veszélyhelyzet keretei között nyílik lehetőség. Ez a változás a hatásköri korlátok szempontjából is releváns,

¹⁷³ Finszter G. (2014) i.m. 86-88.

¹⁷⁴ Balla Z. (2016): Monográfia a rendészetről. Rejtjel. Budapest.

¹⁷⁵ Rtv. 7/E. § (7) bekezdés

¹⁷⁶ Nbtv. 1995. évi CXXV. törvény

hiszen az egyes különleges jogrendi kategóriák eltérő felhatalmazási kereteket biztosítanak a rendészeti szervek számára.

A rendészeti és honvédelmi funkciók elkülönítése a demokratikus jogállamok egyik alapvető garanciája. A terrorizmus jelensége azonban éppen ezt a határvonalat teszi elmosódottá, hiszen a terrorista fenyegetés egyszerre belső és külső természetű. Az Alaptörvény gondoskodik arról, hogy a honvédelem csak kivételes helyzetekben gyakorolhasson rendészeti funkciókat. Ugyanakkor a 2016-os és 2022-es jogszabályi változások rugalmasabb kereteket teremtettek a rendészeti és honvédelmi szervek közötti együttműködés számára. A hatásköri keretek rugalmasabb kezelése azonban nem jelent hatásköri korlátlanyságot: az egyes szervek közötti feladatmegosztás szabályainak betartása a jogállamban akkor is elengedhetetlen, ha a különleges jogrendi helyzet szélesebb mozgásteret biztosít.

A terrorizmus megelőzése érdekében a rendészeti szervek preventív tevékenysége elsősorban az információszerzésre és a jelenlét biztosítására szorítkozik, míg a kényszerítő eszközök alkalmazására csak a veszély közvetlen fennállása esetén nyílik lehetőség. Ez a korlát különösen a terrorcselekmények megelőzése kapcsán vet fel nehéz kérdéseket, hiszen a megelőzés hatékonysága sok esetben a korai beavatkozás lehetőségétől függ, ugyanakkor a korai beavatkozás a jogállamiság követelményeivel ütközhet. A hatásköri korlátok kérdésköre az elmúlt évtizedben jelentős jogszabályi változásokon ment keresztül. A 2016-os szabályozás új kereteket teremtett: a rendőrségi törvény kiegészült a kiemelt biztonsági intézkedések körével, amelyek a terrorcselekmény hatásterületén alkalmazhatók. A 2022-es átalakítás további változásokat hozott: a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény integráltabb megközelítést valósított meg a különböző szervek együttműködésének szabályozásában.

A funkcionális korlátok vizsgálata során figyelembe kell venni a rendészet társadalmi rendeltetésének változásait is. Finszter a közbiztonságot kollektív társadalmi terméként határozta meg, amelynek fenntartásában a rendészeti szervek mellett a társadalom egésze részt vesz.¹⁷⁷ Sallai János és szerzőtársai rámutattak, hogy a rendészeti tevékenység hatékonysága és a jogállamiság közötti kapcsolat egymást erősítő jellegű: a törvényes működés hosszú távon a hatékonyságot is növeli, amennyiben erősíti a lakosság együttműködési hajlandóságát.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Finszter G. (2009): Közbiztonság és jogállam. JOG ÁLLAM POLITIKA: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 1 : 3. Győr. 167-191.

¹⁷⁸ Sallai J. et al. (2016) i.m.

Garanciális, avagy ellenőrzési korlátok

A rendészeti funkciók gyakorlásának harmadik korlátszoportját a garanciális, más megnevezéssel ellenőrzési korlátok alkotják. Ezek azok az intézményi és eljárási biztosítékok, amelyek hivatottak megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását és biztosítani az alapjogok védelmét a rendészeti intézkedésekkel szemben. Balla Zoltán átfogó tanulmányában részletesen elemzi a rendészet működése feletti ellenőrzési rendszert, rámutatva annak többrétegű és összetett jellegére.¹⁷⁹ A garanciális korlátok rendszere három szintből áll, amelyek egymást kiegészítve alkotnak egy átfogó ellenőrzési hálót.

Az első szintet a belső ellenőrzési mechanizmusok jelentik, amelyek a rendészeti szervek szervezetén belül működnek. Ide tartozik a szolgálati előljárók felügyeleti tevékenysége, a belső ellenőrzési szervek működése, valamint az egyes intézkedések dokumentálásának kötelezettsége. A terrorellenes intézkedések kapcsán e belső kontroll különös jelentőséggel bír, hiszen afokozott fenyegetettségi környezetben a gyors döntéshozatal szükségessége és a jogszerűség követelménye között fennálló feszültség kezelése elsősorban a belső ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságán múlik. A belső ellenőrzés az intézkedés dokumentálásának kötelezettségén keresztül biztosítja, hogy a rendészeti cselekmények utólag rekonstruálhatók és felülvizsgálhatók legyenek.

A második szintet a külső ellenőrzési mechanizmusok alkotják, amelyek közül kiemelkedik a bírói kontroll szerepe. Az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.¹⁸⁰ A titkos információgyűjtés engedélyezésének bírói kontroll alá helyezése, a kényszerintézkedések elleni jogorvoslati lehetőség biztosítása, valamint az Alkotmánybíróság normakontroll tevékenysége egyaránt a garanciális rendszer részét képezik. Szikinger István kiemeli, hogy a demokratikus jogállamban a rendőrség működésének minden mozzanatában érvényesülnie kell a joghoz kötöttség követelményének.¹⁸¹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben hozott ítélete rávilágított arra, hogy a titkos információgyűjtés feletti bírói kontroll hiányosságai egyezményesértést eredményezhetnek. Christián László a

¹⁷⁹ Balla Z. (2016): A rendészet működése feletti ellenőrzési rendszer. In: Gaál, Gy.; Hautzinger, Z. (szerk.) A határrendészettől a rendészettudományig. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 41-48.

¹⁸⁰ Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (2) bekezdés

¹⁸¹ Szikinger I. (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kft. Budapest.

komplementer rendészet keretében pedig arra mutatott rá, hogy a rendészeti tevékenység új formái is új ellenőrzési kihívásokat vetnek fel.¹⁸²

A harmadik szintet az országgyűlési és társadalmi kontroll jelenti. Az Országgyűlés honvédelmi és rendészeti bizottsága, a nemzetbiztonsági bizottság, az alapvető jogok biztosa, a média, a civil szervezetek és az akadémiai szféra egyaránt hozzájárul a rendészeti funkciók gyakorlásának átláthatóságához. Itt is ki kell emelni Finszter Géza összefoglaló megállapítását, hogy a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amelynek fenntartásában nem csupán a rendészeti szervek, hanem a társadalom egésze is részt vesz.¹⁸³

A garanciális korlátok vizsgálata során figyelmet kell fordítani az ombudsmani intézmény szerepére is. Az alapvető jogok biztosa a rendészeti intézkedések alapjogi szempontú vizsgálatában fontos funkciót tölt be, amennyiben az állampolgárok panaszai alapján vizsgálja a rendészeti szervek eljárásait. Az ombudsman ajánlásai ugyan nem rendelkeznek kötelező erővel, azonban befolyásolják a rendészeti szervek gyakorlatát és hozzájárulnak a jogalkalmazás egységesítéséhez. A terrorizmus elleni küzdelem kontextusában az ombudsmani kontroll sajátos kihívásokkal szembesül, hiszen a titkos intézkedések felülvizsgálata és a nemzetbiztonsági érdekek védelme korlátozhatja a vizsgálati lehetőségeket. Ugyanakkor az ombudsman szerepe a rendészeti intézkedések jogszerűségének és arányosságának utólagos értékelésében pótolhatatlan, különösen azokban az esetekben, amikor az érintett személy nem rendelkezik más hatékony jogorvoslati lehetőséggel.

A garanciális korlátok érvényesülésének vizsgálata során a doktori értekezés empirikus kutatási részében különös figyelmet fordítok arra is, hogy a rendészeti szervek személyi állományának felkészültsége és jogismerete milyen mértékben befolyásolja a garanciális keretek tényleges működését. A jogszabályi garanciák léte önmagában nem biztosítja azok érvényesülését: szükség van a rendészeti szervek munkatársainak folyamatos képzésére, a jogalkalmazási gyakorlat egységesítésére és a jogi kultúra fejlesztésére is. A terrorizmus elleni küzdelemben részt vevő rendészeti szervek személyi állománya számára ez különösen fontos, hiszen a rendkívüli helyzetekben hozott döntések alapjogi következményei sokszor csak utólag mérhetők fel teljes terjedelmükben. A belső képzési programok, a szimulációs gyakorlatok és a nemzetközi tapasztalatcsere mind hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a garanciális korlátok nem csupán papíron, hanem a gyakorlatban is érvényesüljenek. A rendészettudományi kutatások e

¹⁸² Christián L. (2022): Komplementer rendészet. Ludovika. Budapest.

¹⁸³ Finszter G. (2009) i.m.

területen is fontos szerepet töltenek be, amennyiben feltárják a garanciális keretek működésének gyakorlati hiányosságait és javaslatokat fogalmaznak meg azok kiküszöbölésére.

A garanciális korlátok európai dimenzióját az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata adja. A Bíróság több döntésében is foglalkozott a rendészeti intézkedések alapjogi megítélésével, és a tagállamok számára kötelező érvényű standardokat fogalmazott meg. A Bíróság ítéletei különösen a titkos megfigyelés, a fogva tartás feltételei és a rendőri erőszak alkalmazása terén szolgáltattak fontos precedenseket. A terrorizmus elleni küzdelem kontextusában a Bíróság következetesen hangsúlyozza, hogy a terrorista fenyegetés nagysága önmagában nem igazolhatja az alapjogok korlátlan korlátozását, és az államok kötelesek biztosítani a hatékony jogorvoslat lehetőségét. E nemzetközi garanciális keret a hazai rendészeti funkciók gyakorlásának is megkerülhetetlen korlátját képezi, és a magyar jogalkalmazásnak is meg kell felelnie ezen előírásoknak.

A garanciális korlátok rendszerének hatékonysága különös próbatétel elé kerül a terrorizmus elleni küzdelem során. A titkos információgyűjtés természetéből adódóan az érintett személy nem tud az intézkedésről, így a jogvédelem utólagos jellegű. A bírói engedély előzetes garanciaként funkcionál, azonban hatékonysága attól függ, hogy a bíró milyen részletes információk birtokában hozza meg döntését. A rendészettudományi kutatások rámutattak, hogy a társadalmi kontroll is kihívások elé néz: a terrorizmus elleni küzdelem szükségszerű titkossága korlátozza a nyilvánosság tájékoztatásának lehetőségét, ami a társadalmi kontroll hatékonyságát gyengítheti. Mindezen garanciális korlátok összessége hivatott biztosítani, hogy a rendészet funkcióinak gyakorlása a jogállamiság keretei között maradjon.

A rendészeti intézkedések és rendészeti célú eszközök veszély előtti, alatti és elhárítást követő helyzete

A rendészeti intézkedések és rendészeti célú eszközök vizsgálata a terrorizmus kontextusában megköveteli, hogy a rendészeti tevékenységet a veszély időbeli fázisaival összefüggésben is elemezzük. Ez a megközelítés visszavezethető a rendészet közjogi összetettségére. Finszter elméletét alapul véve a rendészeti intézkedések három időbeli fázisban vizsgálhatók: a veszély bekövetkezése előtti, a veszély alatti, valamint a veszély elhárítását követő időszakban.¹⁸⁴ E három fázis mindegyikében eltérő jogszabályi keretek, eltérő intézkedési lehetőségek és eltérő alapjogi hatások érvényesülnek. A rendészeti igazgatás intézkedései ezáltal csoportosíthatók is

¹⁸⁴ Finszter G. (2014) i.m. 96.

mégpedig úgy, hogy az egyik csoportba a veszélyeztetett értékek birtokosainak védelmében tett intézkedések, míg a másik csoportba azok a rendészeti kényszerintézkedések tartoznak, amelyek megakadályozzák a jogsértőt abban, hogy jogsértő cselekményét megkezdje, folytassa vagy befejezze.

A veszély bekövetkezése előtti időszakban a rendészeti szervek elsősorban preventív tevékenységet végeznek. Ebben a fázisban a rendészet mozgásterét a legkorlátozottabb, hiszen hatósági kényszer alkalmazására általában nincs jogalap. A veszély előtti állapotokban a rendészetnek sincs a kezében jogon belüli eszközök széles tárháza. Ha mégis sor kerül kényszer alkalmazására, annak minden esetben anyagi és alaki jogszabályokban rögzítettnek kell lennie. Hetesy Zsolt kutatásaiban rámutatott, hogy a szabályozás korábbi hiányosságai kiemelkedő jelentőségűek az aránytalanság kérdéskörének vizsgálatában, hiszen az operatív felderítés a terrorellenes fellépés olyan eszköze, amelynek alapjogokkal való kapcsolata a legszorosabbnak mondható.¹⁸⁵

A veszély alatti rendészeti beavatkozás az aktuálisan jelenlévő veszély elhárítására koncentrál, célja pedig magának a veszélynek az elhárítása. A veszélyelhárító rendészeti cselekmények különös hangsúlyt kapnak a doktori értekezés elméleti részében, fontos a spontán, az amorf és az autonóm cselekmények részleteinek kidolgozása és értelmezése. A spontán rendészeti cselekmények a rendészeti szerv egyedi döntésén alapulnak, amelyeket a helyzet azonnali értékelése alapján hoz meg. Az amorf cselekmények formalizált keretek nélkül, a helyzet követelményeihez igazodva valósulnak meg, míg az autonóm cselekmények a rendészeti szerv önálló, saját hatáskörben hozott döntésén alapulnak. A terrorizmus elleni fellépés során mindhárom típusú cselekmény megjelenik, és azok alapjogi hatásainak differenciált vizsgálata is elengedhetetlen.

A veszély alatti időszakban a rendészeti funkciók teljes spektruma aktiválódhat. A kiemelt biztonsági intézkedések a rendőrségi törvényben taxatív felsorolt eszközöket foglalják magukban.¹⁸⁶ Csányi Csaba megállapítása szerint a terrorizmus esetében az áldozatok csak véletlenül válnak áldozatokká, az erőszak céljával való kapcsolatuk szimbolikus, ugyanakkor a terrorellenes küzdelem érint minden állampolgárt.¹⁸⁷ Charles Townshend központi paradoxonja szerint a különleges terrorellenes intézkedések visszaélés nélküli alkalmazása

¹⁸⁵ Hetesy Zs. (2012): A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia. Magyar Rendészet. 2012/Különszám 47-58.

¹⁸⁶ Rtv. 37/A. §

¹⁸⁷ Csányi Cs. (2017): Terrorizmus és az emberi jogok. Büntetőjogi Szemle 2017/2. 56.

csak akkor történhet meg, ha a hatóságok megfelelő és pontos adatokkal rendelkeznek. Ezeket az adatokat azonban csak különféle megfigyelő és hírszerző eszközök bevetésével képesek megszerezni, amelyek a társadalom egészéről szolgáltatnak információkat, ezáltal az emberi jogok korlátozása a társadalom egészére nézve érvényesül.¹⁸⁸ Finszter Géza szintén aggodalmát fejezi ki, amikor megállapítja, hogy a bűncselekmény hadüzenetként való felfogása korlátlaná teszi a megtorlás eszközeinek alkalmazhatóságát.¹⁸⁹ Rada Mátyás és Vajda Viktor a terrorizmus elleni küzdelmet a 22-es csapdájaként jellemzik, rámutatva arra a paradoxonra, hogy a hatékony fellépés érdekében alkalmazott eszközök maguk is az alapjogok sérelméhez vezethetnek.¹⁹⁰

A három időbeli fázis vizsgálata során fontos hangsúlyozni, hogy a rendészeti igazgatás intézkedéseinek alapjogi hatása nem csupán a korlátozás intenzitásában, hanem annak terjedelmében is eltér az egyes fázisokban. A veszély előtti időszakban a korlátozás jellemzően szűk személyi körre irányul: a gyanúsítottakra, a nyomozás érdekkörébe tartozó személyekre. A veszély alatti időszakban a korlátozás személyi köre drasztikusan kitágul, hiszen a kiemelt biztonsági intézkedések hatálya a terrorcselekmény hatásterületén tartózkodó valamennyi személyre kiterjed. Ez a kiterjedés az alapjog-korlátozás kollektív dimenzióját nyitja meg, amelynek vizsgálata a doktori értekezés egyik kiemelt kutatási kérdése. A veszély elhárítását követő időszakban a korlátozás személyi köre ismét szűkül, de a nyomozási cselekmények és a bizonyítékgyűjtés továbbra is széles kört érinthet.

A rendészeti intézkedések időbeli fázisainak elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a fázisok közötti átmenetek nem mindig egyértelműek. A terrorcselekmények természetéből adódóan a veszély előtti és a veszély alatti állapot közötti határvonal gyakran csak utólag állapítható meg pontosan, ami a rendészeti szervek számára különös kihívást jelent a jogszerű intézkedések megválasztásában. Hasonlóképpen a veszély alatti és a veszélyelhárítást követő időszak közötti átmenet sem mindig egyértelmű, különösen akkor, ha az újabb terrorcselekmény bekövetkezésének veszélye fennáll. Az alapjogok a mindennapokban elkerülhetetlenül konfliktusba kerülhetnek egymással és más alkotmányos értékekkel, célokkal, és e természetes alapjogi konfliktusokat az államnak, a törvényalkotónak

¹⁸⁸ Rada M. – Vajda V. (2010): A terrorizmus elleni küzdelem. avagy a 22-es csapdája. *Külügyi Szemle* (9). Budapest.139-170.

¹⁸⁹ Finszter G. (2002): Az alkotmányos jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben. *Belügyi Szemle* 2002/6-7. Budapest. 156-166.

¹⁹⁰ Rada M. – Vajda V. (2010) i.m.

a lehetősége feloldani, sőt kötelessége is rendezni, mégpedig az ütköző jogoknak és értékeknek az egymás javára történő korlátozása útján.

A veszély elhárítását követő időszakban a rendészet funkciója átalakul: az előkészítő funkciót tölti be az igazságszolgáltatás számára. A 2018-ban hatályba lépett új büntetőeljárás törvény a leplezett eszközök egységes rendszerét vezette be, amely a korábbi titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét szüntette meg.¹⁹¹ Fábíán Péter elemzésében rámutatott, hogy e változás a bizonyítékok elvesztésének kockázatát jelentős mértékben csökkentette.¹⁹²

A rendészeti igazgatás intézkedéseinek a fentiekben rögzített elméleten alapuló kategorizálásához igazítottan szükséges a rendészet és az alapjogok kapcsolatát áttekinteni. A rendészeti igazgatásnak a veszélyelhárításhoz kapcsolódó definíciója szolgál ehhez további támpontként: a rendészeti igazgatás a szándékos és gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló, a rendészeti közjog által szabályozott végrehajtó-rendelkező tevékenység.¹⁹³ E definíció alapján a rendészeti igazgatás intézkedései csoportosíthatók az időbeli fázisok és az intézkedések irányultsága szerint egyaránt, megteremtve azt a komplex elemzési keretet, amely a terrorizmus elleni rendészeti fellépés alapjogi vonatkozásainak feltárásához szükséges.

A rendészeti intézkedések időbeli fázisainak elemzése a terrorizmus kontextusában arra is rávilágít, hogy az egyes fázisokban alkalmazott eszközök kumulatív alapjogi hatásai meghaladhatják az egyes intézkedések önmagukban vett korlátozó hatásait. A veszély előtti időszakban indított titkos információgyűjtés, a veszély alatti kényszerítő eszközök alkalmazása, majd a veszélyelhárítást követő nyomozási cselekmények összessége az érintett személy alapjogainak tartós és sokoldalú korlátozásával járhat. Ez a kumulatív hatás felveti azt a kérdést, hogy az egyes intézkedések önmagukban vett arányossága mellett vizsgálni szükséges-e azok összességében vett arányosságát is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata e kérdéskörben még nem kialakult, ugyanakkor a nemzetközi emberi jogi fórumok, különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága egyes döntéseiben már foglalkozott a korlátozások kumulatív hatásainak megítélésével. A doktori értekezés ezen aspektus vizsgálatára is kiterjed,

¹⁹¹ Bárándy G. – Enyedi K. (2017): Leplezett eszközök es titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára. ujbtk.hu

¹⁹² Fábíán P. (2022): A titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok jogfejlődésének büntetőjogi értékelése. ujbtk.hu

¹⁹³ Finszter G. (2014) i.m. 27.

különös tekintettel arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelem során alkalmazott rendészeti eszközök összessége hogyan hat az egyének alapjogaira és szubjektív biztonságérzetére.

A nemzetbiztonsági szervek és a bűnüldöző szervek együttműködésének keretei a terrorizmus elleni küzdelem mindhárom fázisában meghatározóak. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladata a fenyegetések felismerése és az azokra való reagálás, míg a bűnüldöző szervek elsődlegesen a büntetőjogi felelősség érvényesítését szolgálják. E két tevékenységi kör közötti határvonal azonban a terrorizmus kontextusában elmosódhat, különösen a leplezett eszközök alkalmazásának tekintetében. A 2018-ban hatályba lépett új büntetőeljárási törvény éppen e problémára reflektálva integrálta a bűnügyi titkos felderítést a büntetőeljárási keretbe, megteremtve az átjárhatóságot a nemzetbiztonsági és bűnüldözési célú információszerzés között. E változás a rendészeti intézkedések mindhárom időbeli fázisában érezteti hatását.

A rendészeti igazgatás intézkedései a veszélyeztetett értékek birtokosainak védelmében

A rendészeti igazgatás intézkedéseinek egyik fő csoportját a veszélyeztetett értékek birtokosainak védelmében tett intézkedések alkotják. E csoportba azok a rendészeti cselekmények tartoznak, amelyek célja nem a jogsértő személy magatartásának megakadályozása, hanem a potenciális áldozatok, a veszélyeztetett személyek és javak aktív védelme. A terrorizmussal összefüggésben ez a védelmi funkció különösen hangsúlyos, hiszen a terrorcselekmények jellegzetessége, hogy a civil lakosság, a nyilvános terek és a kritikus infrastruktúra elleni támadásokkal a lehető legnagyobb kárt kívánják okozni.

A veszélyeztetett értékek védelmében tett rendészeti intézkedések körébe a hazai szabályozás alapján számos eszköz sorolható. Ezek közé tartozik mindenekelőtt a személyvédelmi tevékenység, amelynek köre és intenzitása a terrorveszély növekedésével nőhet. A létfontosságú rendszerelemek védelme szintén kiemelt jelentőségű, a terrorcselekmények potenciális célpontjai között előkelő helyen szerepelnek az energetikai, közlekedési, távközlési és egyéb kritikus infrastrukturális létesítmények. A fúziós központ létrehozása e védelmi funkcióhoz is kapcsolódik, amennyiben az integrált információelemzés a veszélyeztetett célpontok azonosítását és prioritizálását szolgálja.¹⁹⁴

A hatásterületre történő be- és kilépés ellenőrzése és a személyek igazoltatása a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog kapcsán bír korlátozó hatással. A személyek ruházatának és csomagjainak, valamint az épületek és járművek

¹⁹⁴ Nemzeti Információs Központ honlapja. <https://nik.gov.hu/>

átvizsgálására irányuló rendőri intézkedések a megalázó bánásmód tilalmához, valamint a testi és lelki egészséghez fűződő alapjogokkal mutatnak szoros kapcsolatot. A bűnüldöző szervek által a közbiztonságra veszélyt jelentő eszközök lefoglalására nyitva álló lehetőség a tulajdonhoz való jog korlátozásának kérdéseit is felvetheti. Az Rtv. 37/A. § (1) bekezdésének f) pontjában felsorolt események, helyszínek tekintetében jelennek meg a terrorcselekmények megelőzése érdekében bevezethető rendőri intézkedések legkomplexebb alapjogi kört érintő hatásai, hiszen a rendezvény jellegétől függően akár a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás, vagy a vallásszabadság korlátozására is sor kerülhet.¹⁹⁵

A rendezvények biztosítása az egyik legösszetettebb alapjogi kört érintő rendészeti feladat, különösen a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben. A tömeges részvételű rendezvények a terrorizmus potenciális célpontjai, ezért azok biztonsági szintjének emelése kiemelt rendészeti feladat. Ugyanakkor a rendezvénybiztosítás során a rendészeti szervek a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a vallásszabadság és a szabad mozgás jogának gyakorlásával kerülnek közvetlen érintkezésbe. A rendőrségről szóló törvény rendelkezései lehetővé teszik a rendezvény feltételeinek ellenőrzését, szélsőséges esetben a rendezvény félbeszakítását, ami a gyülekezési jog korlátozásának legsúlyosabb formája. Az arányosság mércéjének alkalmazása során a rendészeti szerveknek mérlegelniük kell a terrorveszély valószínűségét és súlyosságát az érintett alapjogok korlátozásának mértékével szemben. Összefoglalóan megállapítható, hogy a rendészeti igazgatás veszélyeztetett értékek birtokosainak védelmében tett intézkedései a terrorizmus elleni küzdelem fontos pillérét alkotják, és hatékonyságuk azon múlik, hogy a rendészeti szervek képesek-e a védelem és az alapjog-korlátozás között fennálló feszültséget a jogállamiság követelményeinek megfelelően kezelni.

A védelem aktív és passzív formáinak elhatárolása alapvető kérdés. A passzív védelmi intézkedések, mint a fizikai biztonsági rendszerek kiépítése, a beléptetési rendszerek működtetése és a biztonsági ellenőrzések lefolytatása, jellemzően alacsonyabb szintű alapjog-korlátozással járnak. Ezzel szemben az aktív védelmi intézkedések, amelyek a rendészeti szervek közvetlen beavatkozását és a kényszerítő eszközök alkalmazását foglalják magukban, az alapjogokat intenzívebben érintik. A technológiai fejlődés e téren is új lehetőségeket nyit meg: az intelligens kamerarendszerek, az arcfelismerő technológiák és más automatizált

¹⁹⁵ Rtv. 37/A. § (1) bekezdés f) pont

biztonsági megoldások a passzív védelem hatékonyságát növelik, ugyanakkor újfajta adatvédelmi és magánéleti kérdéseket vetnek fel.

A rendészeti kényszerintézkedések a jogsértő cselekmény elkövetőjének feltartóztatása érdekében

A rendészeti igazgatás intézkedéseinek második főcsoportját azok a rendészeti kényszerintézkedések alkotják, amelyek célja a jogsértő személy magatartásának megakadályozása, megkezdésének megelőzése, folytatásának félbeszakítása, vagy befejezésének elhárítása.¹⁹⁶ A kényszerintézkedések két szinten jelennek meg a hazai jogszabályi környezetben. Az első szintet a személyes szabadságot érintő kényszerintézkedések alkotják: elfogás, előállítás, személyi szabadság korlátozása, őrizet. A második szintet a kényszerítő eszközök alkalmazása jelenti, a testi kényszertől a bilincs használaton és a vegyi eszközök bevetésén át egészen a lőfegyverhasználatig.¹⁹⁷

A terrorcselekmények megakadályozása érdekében alkalmazott kényszer intenzitása jellemzően meghaladja a szokványos bűnüldözési tevékenység szintjét. Ennek oka egyrészt a rendkívüli veszély nagysága, másrészt az elkövetők által tanúsított fokozott ellenállás, harmadrészt pedig az időnyomás, amely alatt a rendészeti szerveknek a beavatkozásról dönteniük kell. A hatályos Btk. a terrorcselekmény előkészületét is bűncselekményként határozza meg,¹⁹⁸ ami lehetővé teszi, hogy a rendészeti szervek már a terrorcselekmény elkövetését megelőzően, az előkészületi szakaszban is kényszerintézkedéseket alkalmazzanak, amennyiben a büntetőeljárás törvényi feltételei fennállnak.¹⁹⁹ Ez a jogi konstrukció kedvező a terrorizmus elleni küzdelem hatékonysága szempontjából, ugyanakkor felveti az alapjogok korai korlátozásának kérdését.

A kényszerintézkedések alkalmazhatóságának időbeli aspektusa a terrorizmus kontextusában különös hangsúlyt kap. A veszély bekövetkezése előtti időszakban a kényszerintézkedések alkalmazása korlátozott, és elsősorban a büntetőeljárás keretében, a gyanú megalapozottságához kötötten valósítható meg. A veszély alatti időszakban a Terrorelhárítási Központ műveleti egységei olyan speciális eszközöket és technikákat alkalmazhatnak, amelyek a normál rendészeti tevékenység során nem állnak rendelkezésre. A döntéshozatal rendszerint minimális idő alatt történik, ami további kihívásokat jelent az arányosság mércéjének betartása

¹⁹⁶ Finszter G. (2014) i.m. 97-102.

¹⁹⁷ Rtv. 48-54. §

¹⁹⁸ Btk. 314. § (1)-(2) bekezdés

¹⁹⁹ Be. 2017. évi XC. törvény 276. §

szempontjából. A kényszerintézkedések által érintett alapjogok körének meghatározása összetett feladat: a közvetlenül érintett alapjogok körébe tartozik a személyes szabadsághoz való jog, a testi épséghez való jog, az emberi méltóság védelme, és szélsőséges esetben az élethez való jog is. A kényszerintézkedéssel érintett személy jogainak érvényesülése a kényszer alkalmazását követően is fontos kérdés: a rendőrségi törvény előírja az érintett tájékoztatását jogairól, vizsgálati kötelezettséget ír elő, és biztosítja a panasztételi jogot. Ezen garanciális rendelkezések a jogállamiság nélkülözhetetlen elemei.

A kényszerintézkedések jogszerűségének megítélése kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága több ítéletében kimondta, hogy az élethez való jog korlátozása, azaz a halálos erő alkalmazása kizárólag akkor tekinthető jogszerűnek, ha az feltétlenül szükséges volt más személyek jogellenes erőszaktól való védelme érdekében. Finszter rámutat, hogy a veszély elhárítására a legitim erőszak bevetésének ideje és alkalmazásának módja nem lehet tárgya a jogi szabályozásnak, ám az a cél, amelynek elérésére irányul, kizárólag a veszély elhárítása lehet.²⁰⁰ A rendőrségi törvény előírja a kényszerítő eszköz alkalmazásának vizsgálatát, az érintett személy tájékoztatását jogairól, valamint panasztételi jogának biztosítását.²⁰¹

A normál jogrendi és különleges jogrendi helyzetek közötti különbség a kényszerintézkedések alkalmazhatósága szempontjából meghatározó. Az Rtv. 37/A. szakasza a terrorcselekmény hatásterületén bevezethető intézkedésekről rendelkezik, amelyek széles alapjogi kört érintenek. Concha Győző már egy évszázaddal ezelőtt felismerte, hogy a rendőri működésnek az óráról órára változó körülményekhez kell igazodnia,²⁰² és ez a megállapítás napjainkban, a terrorizmus fenyegetettsége közepette különös élességgel vetődik fel.

Az igazoltatás, a ruházat- és csomagátvizsgálás, valamint a helyszín biztosítása szintén a jogsértő feltartóztatását szolgáló kényszerintézkedések közé sorolhatók, még ha intenzitásuk alacsonyabb is, mint az elfogásé vagy akár a lőfegyverhasználaté. Az igazoltatás a személyes adatok védelméhez és az információs önrendelkezéshez való jogot érinti, míg a ruházatátvizsgálás az emberi méltósághoz és a magánélethez fűződő jogokkal mutat szoros kapcsolatot. A terrorveszélyhelyzetben ezen intézkedések alkalmazásának gyakorisága és intenzitása jelentősen növekedhet, ami a társadalom egészére nézve az alapjog-korlátozás általánossá válásának kockázatát hordozza magában. A normál jogrendi és különleges jogrendi

²⁰⁰ Finszter G. (2014) i.m. 58.

²⁰¹ Rtv. 15-20. §

²⁰² Concha Gy. (1903): A rendőrség természete és állása a szabad államban, Értekezések a társadalomtudományok köréből. MTA. Budapest.

helyzetek közötti különbség e tekintetben is meghatározó: míg normál jogrendi viszonyok között a kényszerintézkedések alkalmazása személyre szabott mérlegelést igényel, addig különleges jogrendi időszakban a jogalkotó az arányosság mércéjének alkalmazása során a veszély súlyosságának fokozott figyelembevételét teszi lehetővé. E különbségtétel a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából alapvető fontosságú.

A rendészeti kényszerintézkedések rendszerének a terrorizmus kontextusában történő vizsgálata kapcsán szükséges kitérni a nemzetközi összehasonlító szempontra is. Az európai államok többsége hasonló kihívásokkal szembesül a terrorellenes kényszerintézkedések szabályozása terén, és a megoldási modellek között jelentős eltérések tapasztalhatók. A francia jogrendszer a szükségállapotú intézkedések széles tárházát biztosítja, amely a párizsi terrortámadásokat követően hosszú időn át érvényben is volt. A brit rendszer a terrorellenes kényszerintézkedések tekintetében sajátos megközelítést alkalmaz, négy kategóriába sorolva a terrorista fenyegetés típusait. A német rendszer az arányosság elvének szigorú alkalmazásával igyekszik biztosítani az alapjogok védelmét a terrorellenes intézkedések során is. A hazai szabályozás e nemzetközi modellek tanulságait is figyelembe véve alakult ki. Az összehasonlítás révén feltárhatók azok a legjobb gyakorlatok, amelyek a hatékony terrorellenes fellépés és az alapjogok védelmének egyidejű érvényesítését biztosítják.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a rendészeti kényszerintézkedések a terrorizmus elleni küzdelem nélkülözhetetlen eszközei, amelyek alkalmazása a rendészeti tevékenység legintenzívebb alapjog-korlátozó megnyilvánulása. A hatékony veszélyelhárítás igénye és az alapjogok tiszteletben tartásának követelménye közötti feszültség feloldásának kulcsa a jogi keretek pontos betartása, a döntéshozók megfelelő felkészítettsége, valamint a kényszerintézkedések utólagos felülvizsgálatának garanciális rendszere. A demokratikus jogállam védelme maga is a terrorellenes fellépés végső célja, márpedig ennek sérelme nélkül kell biztosítani a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságát.

RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A „Rendészet és alapvető jogok kapcsolata” című fejezet részletes elemzése több, egymással szorosan összefüggő következtetéshez vezetett, amelyek a doktori értekezés további fejezeteiben kibontandó vizsgálatok elméleti és módszertani kiindulópontjául szolgálnak. A részkövetkeztetések megfogalmazása során arra törekedtem, hogy az egyes alfejezetekben tárgyalt témaköröket – a rendészet alkotmányos szabályozását, a rendészet funkcióit, a funkciók korlátait, valamint a rendészeti intézkedéseknek a veszélyhelyzetek időbeli fázisaihoz

igazodó rendszerét – egységes elméleti keretbe foglaljam, és rámutassak azokra a feszültségpontokra, amelyek a terrorizmus elleni rendészeti fellépés és az alapjogvédelem viszonyában figyelmet érdemelnek.

A rendészet és az alapjogok kapcsolatának kettős természete

A vizsgálat egyértelműen igazolta, hogy a rendészet és az alapjogok viszonya immanens módon kettős természetű. A rendészeti szervek egyszerre jelennek meg az alapjogok védelmezőiként és potenciális korlátozóiként, ami nem valamiféle szabályozási hiányosság vagy rendszerszintű ellentmondás következménye, hanem a rendészeti tevékenység lényegi sajátossága. Concha Győző XX. század eleji elméletétől Finszter Géza modern rendészettudományi rendszerezéséig húzódó szakirodalmi vonalvezetés egybehangozóan megerősíti, hogy ez a kettősség a rendészet alkotmányos létezésének alapvető feltétele, nem pedig kiküszöbölendő ellentmondás. A rendészet ugyanis pontosan azért képes mások alapjogait megvédelmezni, hogy bizonyos esetekben – a szükségesség és arányosság szigorú feltételei mellett – maga is korlátoz alapjogokat.

Ez a felismerés a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában különös élességgel jelentkezik. A terrorcselekmények rendkívüli veszélyessége fokozza a hatékony rendészeti fellépés iránti igényt, miközben éppen e rendkívüli helyzetekben válik leginkább kockázatosná az alapjog-korlátozás eszkalálódása. A részkövetkeztetésem szerint a kettős természet feloldása nem lehetséges és nem is kívánatos: a feladat sokkal inkább a kettősségből fakadó feszültség jogállami keretek közötti kezelése, amelynek kulcsa a jogi, alkotmányos és garanciális korlátok rendszerének következetes érvényesítése.

A pozitív, negatív és áttételes alkotmányos szabályozás összevetésének tanulságai

Finszter Géza nyomán részletesen vizsgáltam a rendészet alkotmányos szabályozásának három modelljét, és összehasonlító elemzéssel megerősítettem azt a megállapítást, 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-klauszula, valamint a hatalommegosztás rendszeréből fakadó áttételes garanciák egészítik ki. E megoldás a kontinentális európai – különösen a német, francia, osztrák és visegrádi államok – alkotmányos hagyományokba szervesen illeszkedik, és egyben elhatárolódik az amerikai negatív, a brit íratlan, a skandináv intézményi-garanciális, valamint az izraeli „nemzetbiztonsági többletkorlátozó” modelltől.

A nemzetközi összehasonlítás meggyőzően támasztja alá azt a részkövetkeztetést, hogy a magyar megoldás a terrorizmus elleni fellépés jogállami kereteinek biztosítása szempontjából megfelelő alapot nyújt: a pozitív szabályozás egyrészt alkotmányos rangra emeli a rendészeti szervek létezését és feladatkörét – amely garanciális jelentőségű, mivel nem szüntethető meg egyszerű törvénymódosítással –, másrészt az áttételes szabályozási elemek biztosítják az alapjogi mércék közvetlen érvényesülését a rendészeti intézkedések felett. Ugyanakkor az amerikai modell vizsgálata azt is megmutatta, hogy a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő jogalkotás – a Patriot Act és más szövetségi jogszabályok – kiterjedt felhatalmazásai éppen azért válhattak vitatottá, mert a negatív szabályozás keretrendszerében az alapjogi garanciák érvényesülése a bírói felülvizsgálat utólagos és időigényes mechanizmusától függött. Ez a tanulság megerősíti, hogy a magyar pozitív-áttételes modell előzetes garanciális ereje nagyobb védelmet nyújt az alapjogok számára a rendkívüli biztonsági kihívások közepette is.

A rendészeti funkciók differenciált alapjogi hatása

A Finszter-féle négyfunkciós rendszer – jelenlét és örökös, legitim fizikai erőszak alkalmazása, információszerzés, hatósági jogalkalmazás – elemzéséből az a részkövetkeztetés vonható le, hogy a rendészeti funkciók alapjogi hatása rendkívül differenciált, és e differenciáltság a terrorizmus elleni küzdelem rendészeti eszközeinek alapjogi értékelésekor is megkerülhetetlen. 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 – különösen az arcfelismerő technológiák alkalmazása – révén ez a funkció is jelentős, intenzitásában fokozódó alapjogi terhet keletkeztethet. A legitim fizikai erőszak alkalmazása a leginkább markánsan megjelenő, ám egyben a legintenzívebb alapjog-korlátozást megvalósító funkció, amelynek terrorellenes felhasználása speciális szabályozási kihívásokat vet fel.

Az információszerző funkció – ezen belül különösen a titkos információgyűjtés – azonosítható a fejezet alapján olyan területként, ahol a hagyományos arányossági mérlegelés a leginkább nehezedik. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben hozott ítélete egyértelműen rávilágított, hogy a nemzetbiztonsági célok önmagukban nem igazolhatják az alapjogok korlátlan korlátozását, és hogy a hazai szabályozás ezen a téren érdemi felülvizsgálatra szorul. A 2018-ban bevezetett, leplezett eszközöket egységesítő rendszer ugyan jelentős előrelépést jelent, mindazonáltal a részkövetkeztetésem szerint a titkos felderítés feletti bírói kontroll tartalmi kiteljesítése – különösen a bíró

rendelkezésre álló információ minőségének és teljességének garantálása – további jogalkotási és jogalkalmazási finomhangolást igényel. A hatósági jogalkalmazás funkciója pedig azt mutatja, hogy a normál jogrendi és különleges jogrendi időszakok közötti eltérő felhatalmazási keretek differenciált alapjogi hatást keletkeztetnek, ami a kumulatív korlátozási hatás vizsgálatát teszi szükségessé.

A korlátok hárompilléres rendszerének jelentősége

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 jogi-alkotmányos korlátok közül központi szerepet játszik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt, amelynek dogmatikai kidolgozottsága – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina és Balogh Zsolt elemzése alapján – kellően árnyalt ahhoz, hogy a terrorellenes intézkedések alkotmányossági mércéjét is megfelelően kijelölje. Az abszolút jogok és tilalmak rendszere – az élethez való jog, a kínzás tilalma, a rabszolgaság tilalma, a törvényesség elve, a törvény előtti személyként való elismerés, valamint a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság – a legszélsőségesebb biztonsági fenyegetettség esetén sem korlátozható, ami a rendészeti hatalom végső alkotmányos korlátját képezi.

A funkcionális és hatásköri korlátok elemzése feltárta, hogy a rendvédelem és a honvédelem közötti határvonal a terrorizmus jelensége folytán elmosódóban van, ami szükségessé teszi a két szervezeti kör közötti együttműködési formák új típusú szabályozását – mindazonáltal a hatáskörök rugalmasabb kezelése sosem jelenthet hatáskörnélküliséget. A garanciális korlátok háromszintű rendszere – a belső szervezeti, a külső bírói-alkotmánybírósági, valamint az országgyűlési-társadalmi-ombudsmani kontroll – akkor képes betölteni rendeltetését, ha mindhárom szint érdemi, nem pedig formális. A részkövetkeztetésem szerint éppen a terrorizmus elleni küzdelem titkos jellege miatt különösen fontos a társadalmi és parlamenti kontroll erősítése, amely a hagyományos egyéni jogvédelem hatókörén kívül eső kollektív alapjogi hatások megítélésében nélkülözhetetlen.

Az időbeli fázisok és a kumulatív alapjogi hatás kérdése

A rendészeti intézkedések veszély előtti, alatti és elhárítást követő fázisokban történő vizsgálata olyan elméleti kategorizálási kísérletet eredményezett, amely a doktori értekezés

további fejezeteinek elemzési kerete is lesz. A három fázis vizsgálata során arra a részkövetkeztetésre jutottam, hogy az egyes fázisokban alkalmazott rendészeti eszközök önálló alapjogi hatásai mellett szükséges azok kumulatív hatásait is mérlegelni. A veszély előtti titkos információgyűjtés, a veszély alatti kényszerítő eszközök és intézkedések, valamint a veszélyelhárítást követő nyomozási cselekmények egymásra épülő rendszere ugyanis az érintett személy alapjogainak tartós, sokrétű és intenzív korlátozásával járhat.

Az alapjog-korlátozások kumulatív hatásának vizsgálata olyan dogmatikai kérdés, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem nyert kidolgozott formát, ám az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes ítéletei már jelzik az ilyen jellegű mérlegelés szükségességét. A doktori értekezés empirikus kutatási része ezért külön figyelmet fordít e kumulatív hatás vizsgálatára, különös tekintettel arra, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések terrorcselekmény hatásterületén történő alkalmazása nemcsak a célszemélyek, hanem a területen tartózkodó, jogsértést el nem követő személyek alapjogainak korlátozásával is jár, ami az alapjog-korlátozás kollektív dimenzióját nyitja meg.

A 2016-os és 2022-es jogszabályi változások mérlege

Az Alaptörvény 2016. évi hatodik módosítása – amely bevezette a terrorveszélyhelyzet intézményét –, valamint a 2022. évi kilencedik módosítása – amely a különleges jogrendi kategóriákat háromra csökkentette –, együttesen jelentős átrendeződést hoztak a terrorellenes rendészeti fellépés alkotmányos kereteiben. A 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról új keretrendszert hozott létre, amelyben a korábbi terrorveszélyhelyzeti szabályozás által biztosított jogkorlátozási szintek átkerültek a megújult különleges jogrendi rendszerbe. A részkövetkeztetésem ehelyütt kettős: egyrészt a változások jogtechnikailag indokoltak voltak, mivel a hat különleges jogrendi kategória rendszertani tisztasága kedvezőbb a háromnál; másrészt azonban a parlamenti kontroll, az alkotmánybírósági korlátok és a társadalmi átláthatóság érdemi érvényesülésének biztosítása az új rendszerben is folyamatos figyelmet igényel.

Az új szabályozás értékelése szempontjából különösen jelentős az a kérdés, hogy a korábbi terrorveszélyhelyzeti szabályozás által biztosított, az Országgyűlés ellenőrzési jogkörével kapcsolatban felmerülő aggályok mennyiben kerültek orvoslásra az új rendszerben. A jelen fejezet vizsgálatai alapján megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény integráltabb megközelítése a hatásköri viszonyok tisztábbá

tételével hozzájárulhat a jogalkalmazás kiszámíthatóságához és az alapjogi garanciák érvényesüléséhez egyaránt.

A rendészet, a legitimáció és a társadalmi bizalom összefüggése

A fejezet utolsó fontos részkövetkeztetése a rendészet, a társadalmi legitimáció és a közbizalom közötti összefüggés feltárásához kapcsolódik. Finszter Géza azon megállapítása, miszerint a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amelynek létrehozásában a rendészeti szervek mellett a társadalom egésze is részt vesz, szervesen kapcsolódik Boda József és szerzőtársai kutatási eredményeihez, amelyek szerint a rendészet hatékonysága és törvényessége egymást erősítő tényezők. A terrorizmus elleni küzdelem szempontjából ez a felismerés alapvető: a hatékony megelőzés a lakosság bejelentési és együttműködési hajlandóságán múlik, amely viszont közvetlenül összefügg azzal, hogy a társadalom mennyire érzékeli a rendészeti hatalom korlátok közé szorítottságát.

A részkövetkeztetésem szerint a terrorellenes rendészeti intézkedések társadalmi legitimitása nem pusztán erkölcsi vagy politikai kérdés, hanem a hatékonyság szempontjából is döntő tényező. Amennyiben a fokozott biztonsági intézkedések a lakosság megszokott életkörülményeinek tartós átalakulását eredményezik – például a fokozott rendőri jelenlét állandósulása, a felszereléseiben jelentős létszámú egységek nyílt jelenléte, az igazoltatások és csomagátvizsgálások gyakorivá válása révén –, az nem csupán az egyéni szabadság korlátozásának érzetét, hanem a rendészetbe vetett bizalom eróziója felé mutató tendenciákat is keletkeztethet. Ezért a terrorellenes rendészeti eszköztár alkalmazása során a jogállami kereteken kívül a kommunikációs és társadalmi átláthatósági szempontok érvényesítése is elengedhetetlen.

A fejezet egészének részkövetkeztetéseként megfogalmazható, hogy a rendészet és az alapjogok kapcsolatának hazai alkotmányos rendszere – a pozitív és áttételes szabályozás kombinációja, az alapjog-korlátozás szigorú szükségességi-arányossági mércéje, a hárompilléres korlárendszer és a négyfunkciós rendészeti modell együttes érvényesülése révén – általánosságban megfelelő keretet biztosít a terrorizmus elleni küzdelem jogállami kereteinek fenntartásához. Ugyanakkor a fejezet vizsgálatai több olyan területet is azonosítottak, ahol további elemzés és esetlegesen jogalkotási finomítás indokolt: ilyen a titkos információgyűjtés feletti bírói kontroll tartalmi mélyítése, az alapjog-korlátozások kumulatív hatásának dogmatikai kidolgozása, a 2022-es új különleges jogrendi rendszerben a parlamenti kontroll

érdemi érvényesülésének biztosítása, valamint a rendészeti és honvédelmi funkciók közötti határvonal terrorizmusból fakadó elmosódásának kezelése.

E részkövetkeztetések – Concha Győző klasszikus tételére visszahivatkozva, miszerint a rendőri működésnek óráról órára változó körülményekhez kell igazodnia – egyúttal arra is rávilágítanak, hogy a terrorizmus elleni rendészeti fellépés jogi keretrendszere nem statikus, hanem folyamatosan alakuló képződmény, amelynek fejlődését a tudományos kutatásnak nyomon kell követnie és kritikailag is értékelnie kell. A doktori értekezés további fejezetei ezt a feladatot tűzik ki maguk elé, kiindulva azokból az elméleti alapokból, amelyeket jelen fejezetben megalapoztam, és felhasználva azokat a részkövetkeztetéseket, amelyek a vizsgálódás további irányát meghatározzák.

BIZTONSÁG ÉS BIZTONSÁGÉRZET, KAPCSOLATUK A RENDÉSZETI IGAZGATÁSBA ÉS ANNAK ESZKÖZEIBE VETETT BIZALOMMAL

A biztonság a modern jogállam egyik legösszetettebb és egyben legvitatottabb fogalmi kategóriája, amelynek tartalma a XX. század második felétől napjainkig folyamatos átalakuláson megy keresztül. A jelen fejezet célja, hogy a biztonság és a biztonságérzet fogalmainak tudományos vizsgálatán keresztül feltárja azokat az összefüggéseket, amelyek e két – egymástól elválasztható, ám a társadalmi gyakorlatban szétválaszthatatlanul összefonódó – jelenség és a rendészeti igazgatás eszközrendszerébe vetett bizalom között fennállnak. A vizsgálat kiindulópontja az a felismerés, hogy a biztonság egyszerre objektív társadalmi állapot és szubjektív percepció, amelynek tényleges szintje és társadalmi megélése között – ahogyan azt a hazai és nemzetközi empirikus kutatások egyaránt igazolják – gyakran jelentős eltérés mutatkozik. E feszültség kezelése a rendészeti igazgatás egyik központi feladata, amelynek sikere alapvetően függ a rendészeti szervek és a társadalom közötti bizalmi viszony minőségétől. A fejezet elsőként a biztonság nemzetközi elméleti megközelítéseit tekinti át, különös tekintettel az izraeli, az amerikai és az európai biztonságfelfogások sajátosságaira, majd a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elméletének elemzésén keresztül mutatja be azt a társadalmi folyamatokat, amelynek révén egyes társadalmi kérdések - köztük kiemelten a terrorizmus - rendkívüli intézkedéseket legitimáló biztonsági kérdéssé válnak. Ezt követően a hazai biztonsági gondolkodás sajátosságainak feltárására kerül sor, amelynek keretében a közbiztonság, az objektív és a szubjektív biztonság hármasság fogalmi rendszere kerül elemzésre, figyelemmel arra a tényre, hogy Magyarország Alaptörvényének 46. cikke a rendőrség alapvető feladataként kifejezetten a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének

védelmét határozza meg. A vizsgálat különös tekintettel veszi figyelembe, hogy a magyar alkotmányos és jogszabályi környezet a közelmúltban lényegi átalakuláson ment keresztül: az Alaptörvény kilencedik módosítása – amely 2022. november 1-jével lépett hatályba – a különleges jogrendi kategóriák körét hadiállapokra, szükségállapokra és veszélyhelyzetre szűkítette. A 2022. évi IV. törvény eredményeként a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) általános jogutódjaként – immár kibővített hatáskörökkel és önálló információgyűjtési jogosultsággal – létrejött a Nemzeti Információs Központ (NIK), amely a hazai nemzetbiztonsági rendszer egészére kiterjedő, polgári nemzetbiztonsági szolgálatként működő információ-fúziós központként látja el feladatait. E megújult intézményi és alkotmányos környezetben különös jelentőséggel bír annak vizsgálata, hogy a rendészeti igazgatás nyílt és fedett eszközei miként hatnak az állampolgárok biztonságérzetére, illetve hogyan járulnak hozzá – vagy éppen vetik vissza – a rendészeti szervek iránti közbizalom alakulását. A fejezet végső soron arra a kérdésre keresi a választ, hogy a biztonság objektív állapotának javítását célzó rendészeti eszközök alkalmazása mennyiben egyeztethető össze az alapjogok tiszteletben tartásának követelményével, és milyen feltételek mellett képes a rendészeti igazgatás egyszerre szolgálni a tényleges biztonság megteremtését és a biztonságérzet erősítését a jogállami garanciák sérelme nélkül.

BIZTONSÁG ELMÉLETEK KÜLFÖLDÖN

A biztonság fogalmának tudományos igényű vizsgálata a XX. század második felétől vált a társadalomtudományok egyik meghatározó kutatási területévé. Bár a biztonságra való törekvés – mint az emberi lét egyik legalapvetőbb igénye – egyidős az emberiséggel, a fogalom szisztematikus elemzése, elméleti keretek közé foglalása viszonylag újkeletű fejlemény. A biztonsági tanulmányok (security studies) mint önálló akadémiai diszciplína a hidegháborús időszakban intézményesültek, kezdetben szinte kizárólag a katonai dimenzióra és az államok közötti hatalmi viszonyokra koncentrálnak.²⁰³ A hidegháború végével azonban a biztonsági gondolkodás paradigmatis átalakuláson ment keresztül: a hagyományos, államközpontú, militarista megközelítéseket egyre inkább kiegészítették, sőt bizonyos akadémiai műhelyekben felváltották a tágabb, átfogóbb biztonságfelfogások, amelyek az egyéni, társadalmi, gazdasági, környezeti és politikai dimenziók komplex összefüggéseit is vizsgálat tárgyává tették.

Arnold Wolfers klasszikus meghatározása szerint a biztonság objektív értelemben a megszerzett értékeket fenyegető veszélyek hiányát, szubjektív értelemben pedig az attól való

²⁰³Buzan, B. (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd edition. Harvester Wheatsheaf. London. 18–19.

félelem hiányát jelenti, hogy ezeket az értékeket támadás éri.²⁰⁴ Ez a kétarcú – objektív és szubjektív – megközelítés a mai napig a biztonságelméletek egyik sarokpontja, és különösen releváns a terrorizmus kontextusában, ahol a tényleges fenyegetettség mértéke és a társadalomban kialakult félelem között gyakran jelentős eltérés figyelhető meg. A biztonsági tanulmányok fejlődésének megértése elengedhetetlen a terrorizmus és az alapjogok korlátozhatóságának összefüggéseinek feltárásához, hiszen a biztonság fogalmának kiterjesztése, illetve szűkítése közvetlenül kihat arra, hogy az államok milyen körben és milyen mértékben tartják indokoltnak az alapvető jogok korlátozását.²⁰⁵

A biztonsági tanulmányok fejlődési íve három nagy korszakra bontható: az első korszak a hidegháború alatti időszak, amelyben a biztonság gyakorlatilag a katonai erővel és az államok túlélésével volt azonos; a második korszak a hidegháború végétől az 1990-es évek közepéig tartó átmeneti időszak, amelyben az új típusú fenyegetések (szervezett bűnözés, terrorizmus, környezeti katasztrófák, migrációs nyomás) szélesítették a biztonság fenntartásával kapcsolatos teendők listáját; végül a harmadik korszak napjainkig tart, amelyben a kritikai biztonsági elméletek, a koppenhágai iskola biztonságiasítás-konceptiója és az emberi biztonság fogalma együttesen formálják a diskurzust. E korszakok mindegyike sajátos módon viszonyul az alapjogok és a biztonság közötti egyensúly kérdéséhez, és eltérő következtetéseket von le a rendészeti eszközök alkalmazásának jogosságáról és korlátairól.

Jelen fejezet célja, hogy a biztonság fogalmának nemzetközi elméleti megközelítéseit rendszerezze, különös tekintettel azokra az elméleti iskolákra és gondolati hagyományokra, amelyek közvetlen hatást gyakorolnak a terrorizmus elleni küzdelem jogi és rendészeti keretrendszerének alakulására. Ennek keretében elsőként a biztonság általános definícióit és az egyes államok – különösen Izrael, az Amerikai Egyesült Államok és az európai államok – sajátos biztonságfelfogásait mutatom be, majd a biztonságiasítás (securitization) jelenségének és problematikájának elemzésére térek rá, amely koncepció a terrorizmus és az alapjogok viszonyának megértésében kulcsfontosságú szerepet tölt be.

Biztonságról általánosságban: izraeli, amerikai, európai megközelítések

A biztonság fogalmának általános vizsgálatát a nemzetközi kapcsolatok és a politikatudomány elméleti hagyományainak áttekintésével célszerű megkezdeni, hiszen ezen diszciplínák keretében dolgozták ki azokat a meghatározásokat és elemzési kereteket, amelyek

²⁰⁴Wolfer, A. (1962): *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. The Johns Hopkins Press. Baltimore. 150.

²⁰⁵Gazdag F. – Remek É. (2018): *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 15–32.

napjaink rendészeti és terrorellenes gondolkodásának elméleti alapjait képezik. A biztonsági tanulmányok alapkérdése – amelyet Barry Buzan klasszikus munkájában találóan fogalmazott meg – nem más, mint annak meghatározása, hogy ki vagy mi a biztonság referencia-objektuma, azaz kinek vagy minek a biztonságáról beszélünk.²⁰⁶ Ez a kérdés messze nem csupán akadémiai jellegű: a referencia-objektum kijelölése közvetlenül determinálja a biztonsági politika eszköztárát, beleértve az alapjogok korlátozásának mértékét és irányát is.

David A. Baldwin a biztonság fogalmának analitikus elemzésében arra hívta fel a figyelmet, hogy a biztonság, mint koncepció akkor válik tudományosan értelmezhetővé, ha pontosan meghatározzuk annak öt speciális dimenzióját azaz, hogy a biztonság kinek a biztonsága (for whom?), milyen értékek biztonsága (of what values?), milyen fenyegetésekkel szemben (from what threats?), milyen eszközökkel biztosított (by what means?), és milyen költségek mellett (at what cost?).²⁰⁷ Baldwin tipológiája különösen releváns a terrorizmus kontextusában, hiszen a terrorellenes intézkedések minden esetben felvetik a biztonság és a szabadság közötti egyensúly kérdését: milyen árat – az alapjogok milyen mértékű korlátozását – hajlandó a társadalom elfogadni a biztonság növelése érdekében?

Emma Rothschild átfogó történeti elemzésében a biztonság fogalmának négyirányú kiterjesztéséről ír: az államtól lefelé az egyén felé, az államtól felfelé a nemzetközi rendszer és az emberiség egésze felé, horizontálisan pedig a katonai dimenzióról a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziókra, végül pedig a politikai felelősség tekintetében a nemzeti kormányoktól a nemzetközi intézmények, a helyi kormányzatok, a civil szervezetek, a magánszektor és a közvélemény irányába.²⁰⁸ Mindez azt jelenti, hogy a biztonság fogalma az elmúlt évtizedekben nemcsak tartalmilag, hanem strukturálisan is alapvetően átalakult, és ez az átalakulás természetes hatást gyakorol a rendészeti eszközök alkalmazásának jogi és alkotmányos keretrendszerére is.

A hagyományos, realista biztonsági paradigma – amelyet Richard Ullman,²⁰⁹ Stephen Walt²¹⁰ és mások munkássága fémjelez – a biztonságot elsősorban az állam katonai erejével és területi integritásával azonosítja. E megközelítés gyökerei Hans Morgenthau politikai realizmusáig nyúlnak vissza, aki a nemzetközi politikát a hatalom megszerzéséért és

²⁰⁶Buzan, B. (1991) i.m. 35.

²⁰⁷Baldwin, D. A. (1997): The Concept of Security. *Review of International Studies* 23. (1). Cambridge University Press. 5–26. DOI: 10.1017/S0260210597000053

²⁰⁸Rothschild, E. (1995): What is Security? *Daedalus* 124. (3). MIT Press. 53–98.

²⁰⁹Ullman, R. H. (1983): Redefining Security. *International Security* 8. (1). MIT Press. 129–153.

²¹⁰Walt, S. M. (1991): The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly* 35. (2). 211–239.

megtartásáért folytatott küzdelemként értelmezte.²¹¹ A strukturális realizmus, különösen Kenneth Waltz elmélete az anarchikus nemzetközi rendszer önérdek-vezérelt szereplőiről, a biztonságot a túlélés szinonimájaként kezeli: az államok elsődleges célja a fennmaradás biztosítása egy állandó fenyegetettségi környezetben.²¹² A realista hagyomány a biztonság biztosítását szinte kizárólag állami feladatnak tekinti, és a fegyveres erők alkalmazásához, szövetségi rendszerek kialakításához és az elrettentés stratégiájához köti. Az alapjogok ebben a keretrendszerben másodlagos szempontként jelennek meg: a nemzeti biztonság primátusa az egyéni jogok fölött – a realista gondolkodásban – szinte ellentmondásmentes alapállításként működik.

Buzan az 1991-ben megjelent alaplívében azonban már jóval tágabb értelmezést javasol. Szerinte a biztonság öt szektorra bontható: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti biztonságra, amelyek mindegyike sajátos referencia-objektumokkal, fenyegetéstípusokkal és biztonsági dinamikákkal rendelkezik.²¹³ Ez a szektorális megközelítés forradalmi hatást gyakorolt a biztonsági tanulmányokra, mivel lehetővé tette a nem katonai jellegű fenyegetések – köztük a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kiberfenyegetések és a migráció – szisztematikus vizsgálatát is. A szektorális biztonságfelfogás ugyanakkor fontos jogelméleti összefüggésekkel is bír: ha a biztonság nem kizárólag katonai természetű, akkor a biztosítására alkalmazott eszközöknek – beleértve a rendészeti intézkedéseket – sem kell szükségszerűen a katonai logikát követniük, ami az alapjogi garanciák erősebb érvényesülésének lehetőségét hordozza magában.

A realista hagyomány offenzív ágát képviselő John J. Mearsheimer az államok közötti biztonságversengés elkerülhetetlenségét hangsúlyozza, amely elmélet szerint a nagyhatalmi politika tragédiája abban rejlik, hogy az államok sohasem lehetnek biztosak a többi állam szándékaiban, ezért racionálisan maximalizálni igyekeznek relatív hatalmukat.²¹⁴ Bár Mearsheimer elmélete elsődlegesen az államközi kapcsolatokra vonatkozik, a biztonsági versengés logikája a terrorizmus elleni küzdelemben is megfigyelhető: az államok gyakran a maximális biztonság elérésére törekednek, akár az alapjogok rovására is, ami a biztonsági dilemma sajátos belső politikai formáját hozza létre.

²¹¹Morgenthau, H. J. (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf. New York. 5. fejezet.

²¹²Waltz, K. (1979): *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing. Reading, MA.

²¹³Buzan, B. (1991) i.m. 19–20.

²¹⁴Mearsheimer, J. J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company. New York. 30–36.

A liberális biztonságfelfogás ezzel szemben az együttműködés, az intézmények és a kölcsönös függőség szerepét emeli ki. Robert O. Keohane és Joseph S. Nye interdependenciaelmélete szerint az államok közötti összefonódás csökkenti a katonai konfliktus valószínűségét, és a biztonság biztosítását a multilaterális intézmények és a nemzetközi jog keretei között helyezi el.²¹⁵ A liberális megközelítés az alapjogok és a biztonság viszonyát alapvetően harmonikus relációként értelmezi: a jogok tiszteletben tartása nem gyengíti, hanem erősíti a biztonságot, mivel a legitim, jogállami keretek között működő államok stabilabbak és ellenállóbbak a belső és külső fenyegetésekkel szemben. Ez az álláspont a terrorizmus elleni küzdelemben különös relevanciával bír, hiszen az emberi jogok megsértése – amint azt az ENSZ terrorizmus elleni stratégiája is hangsúlyozza – hozzájárulhat az erőszakos szélsőségek terjedéséhez.

A kritikai biztonsági tanulmányok a walesi iskola vezetésével az emancipáció fogalmát állították a biztonsági gondolkodás középpontjába. Ken Booth meghatározó tézise szerint a biztonság nem más, mint az emancipáció: az egyén felszabadítása mindazon fizikai és emberi korlátozások alól, amelyek megakadályozzák abban, hogy azt tehesse, amit szabadon választana.²¹⁶ Booth szerint a biztonságot nem az államhoz, hanem az egyénhez kell kötni, mivel végső soron az emberi lények azok, akik szenvednek a bizonytalanságtól, és akiknek a biztonsága a legfőbb érték kell, hogy képviselje.²¹⁷ A kritikai biztonsági tanulmányok képviselői – köztük Keith Krause és Michael C. Williams – arra hívják fel a figyelmet, hogy a biztonság fogalmának meghatározása soha nem semleges, hanem mindig hatalmi viszonyokat tükröz és reprodukál.²¹⁸

Az emberi biztonság (human security) koncepciója az 1994-es ENSZ Humán Fejlődési Jelentésben nyerte el legismertebb megfogalmazását, amely a biztonság hét dimenzióját különböztette meg: gazdasági, élelmezési, egészségügyi, környezeti, személyes, közösségi és politikai biztonságot.²¹⁹ Az emberi biztonság fogalma a biztonsági gondolkodás radikális átkeretezését jelenti: a biztonság referencia-objektuma nem az állam, hanem az egyén, és a fenyegetések nem kizárólag katonai természetűek, hanem a mindennapi élet legkülönbözőbb

²¹⁵Keohane, R. O. – Nye, J. S. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown. Boston.

²¹⁶Booth, K. (1991): *Security and Emancipation*. *Review of International Studies* 17. (4). Cambridge University Press. 313–326.

²¹⁷Booth, K. (2007): *Theory of World Security*. Cambridge University Press. Cambridge. 110.

²¹⁸Krause, K. – Williams, M. C. (1997): *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. UCL Press. London. 33–59.

²¹⁹UNDP (1994): *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford University Press. New York. 22–36.

területein jelentkezhettek. Ez a megközelítés közvetlen kapcsolatot teremt a biztonsági és az alapjogi diskurzus között, hiszen az egyén biztonsága lényegében alapvető jogainak – élethez, testi épséghez, személyes szabadsághoz, méltósághoz való jogának – érvényesülését jelenti.²²⁰

Az izraeli biztonságfelfogás

Az izraeli biztonságfelfogás megértéséhez elengedhetetlen figyelembe venni azt az egyedülálló geopolitikai és történelmi kontextust, amelyben az izraeli állam biztonságpolitikája formálódott. Izrael létrejötte óta folyamatos biztonsági kihívásokkal szembesül, amelyek közé a konvencionális katonai fenyegetések, az aszimmetrikus hadviselés, a terrorizmus és a nem állami szereplők fegyveres tevékenysége egyaránt tartozik. Ez a permanens fenyegetettség állapot sajátos biztonságfilozófiát alakított ki, amely a nyugati demokratikus hagyományokkal ötvözve egyedülálló modellt képvisel a biztonsági tanulmányok palettáján.²²¹

Az izraeli nemzetbiztonsági koncepció eredendően Ben-Gurion doktrínáján alapul, amely három alappilléren nyugszik: elrettentés, korai figyelmeztetés és döntő katonai csapás. Ez a triász az államalapítástól kezdve meghatározza Izrael biztonsági gondolkodását, bár az elmúlt évtizedekben jelentős átalakulásokon ment keresztül, különösen a terrorizmus és az aszimmetrikus fenyegetések előtérbe kerülésével.²²² Az izraeli biztonságfelfogás sajátossága, hogy a biztonságot nem pusztán az állam integritása, hanem az állampolgárok mindennapi életének védelme szempontjából értelmezi. Ez a megközelítés az országot ért számtalan terrorcselekmény tapasztalataiból fakad, amelyek a civil lakosság közvetlen és folyamatos fenyegetettségét demonstrálták.²²³

Az izraeli biztonsági hálózatok kutatásában Oren Barak és Gabriel Sheffer rámutattak arra, hogy Izraelben a biztonság nem pusztán állami feladat, hanem a társadalom egészét átszövő hálózatok működésének eredménye. Az állami biztonsági szervek – a hadsereg (IDF), a belső biztonsági szolgálat (Shin Bet), a külföldi hírszerzés (Mossad) és a rendőrség – mellett a civil társadalom, az önkéntes szervezetek és a magánszektor is aktív szerepet vállal a

²²⁰Fierke, K. M. (2015): *Critical Approaches to International Security*. 2nd edition. Polity Press. Cambridge. 105–128.

²²¹Ben-Israel, Isaac (1989): *Philosophy and Methodology of Intelligence: The Logic of Estimate Process*. Intelligence and National Security.

²²²Israel National Security Council: *National Security Concept (NSC 2017)*. Forrás: <https://www.gov.il/en/departments/general/national-security-concept> (letöltés ideje: 2024. december 15.)

²²³Bar-Joseph, U. (2005): *The Watchman Fell Asleep: The Surprise of Yom Kippur and Its Sources*. State University of New York Press. Albany. 12–28.

biztonság biztosításában.²²⁴ Ez a hálózatos biztonságfelfogás közvetlenül kihat az alapjogok és a biztonság viszonyára is: az átfogó biztonsági hálózat működtetése szükségszerűen szélesebb körű információgyűjtést, megfigyelést és adatkezelést igényel, ami az egyéni jogok – különösen a magánélethez való jog és az információs önrendelkezés – korlátozásának kérdéseit veti fel.

Efraim Inbar átfogó elemzésében az izraeli nemzetbiztonság több dimenziójának összefonódására hívja fel a figyelmet: a katonai biztonság mellett a demográfiai, gazdasági, politikai és társadalmi biztonság egyaránt megjelenik az izraeli biztonsági diskurzusban.²²⁵ Az izraeli modell sajátos vonása, hogy a terrorizmus elleni küzdelem szervesen beépült a mindennapi biztonsági gyakorlatba, és nem csupán rendkívüli jogrendi intézkedések formájában jelenik meg. Az izraeli alkotmányjog – formális alkotmány hiányában az alaptörvények rendszere – lehetővé teszi a biztonsági szervek számára a széles körű felhatalmazást, ugyanakkor az izraeli Legfelsőbb Bíróság aktív alkotmánybírói szerepet tölt be az alapjogok védelmében, amint azt egy a kínzás tilalmáról szóló 1999-es ítélet is szemléletesen bizonyítja.²²⁶

Boaz Ganor az izraeli terrorizmus-kutatás egyik meghatározó alakja a biztonság és a terrorizmus összefüggéseiben különösen a prevenció fontosságát hangsúlyozza. Ganor definíciója szerint a terrorizmus nem más, mint erőszak szándékos alkalmazása vagy azzal való fenyegetés a civil lakosság ellen politikai célok elérése érdekében.²²⁷ Az izraeli tapasztalatok alapján Ganor mellett érvel, hogy a hatékony terrorellenes stratégiának proaktívnak kell lennie, ami szükségszerűen feszültségbe kerül az alapjogok tiszteletben tartásának követelményével. Az izraeli modell így egyfajta laboratóriumként szolgál a biztonság és a szabadságjogok közötti egyensúly vizsgálatához, ahol az elméleti kérdések a gyakorlat tüzeiben nyerik el valódi jelentőségüket.

Az amerikai biztonságfelfogás

Az Amerikai Egyesült Államok biztonságfelfogása a XX. század közepétől formálódó nemzetbiztonsági állam (national security state) koncepciójában gyökerezik. Az 1947-es

²²⁴Barak, O. – Sheffer, G. (2013): *Israel's Security Networks: A Theoretical and Comparative Perspective*. Cambridge University Press. Cambridge. 45–67.

²²⁵Inbar, E. (2008): *Israel's National Security: Issues and Challenges Since the Yom Kippur War*. Routledge. London – New York. 3–18.

²²⁶Pedahzur, A. – Perliger, A. (2009): *Jewish Terrorism in Israel*. Columbia University Press. New York. 1–15.

²²⁷Ganor, B. (2005): *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*. Transaction Publishers. New Brunswick. 17.

Nemzetbiztonsági Törvény (National Security Act) megalkotásával az Egyesült Államok nemcsak intézményi kereteit hozta létre a nemzetbiztonsági politikának – a Nemzetbiztonsági Tanácsot (NSC), a Központi Hírszerző Ügynökséget (CIA) és a védelmi szféra egységes irányítását biztosító Védelmi Minisztériumot –, hanem konceptuálisan is meghatározta a biztonság tartalmát és terjedelmét.²²⁸ Az amerikai nemzetbiztonsági koncepció eredendően az állam és a nemzet túlélését, szuverenitásának megőrzését, valamint az amerikai érdekek és értékek globális érvényesítését foglalja magában. A 2022-es Nemzetbiztonsági Stratégia már egy integráltabb megközelítést tükröz, amelyben a hagyományos katonai fenyegetések mellett a klímaváltozás, a járványveszély, a kiberbiztonság és a technológiai versengés is megjelenik.²²⁹ A 2025-ös Nemzetbiztonsági Stratégia pedig ekként fogalmaz: „elsősorban és mindenekelőtt azt akarjuk, hogy az Egyesült Államok mint független, szuverén köztársaság továbbra is fennmaradjon és biztonságban legyen, olyan államként, amelynek kormánya biztosítja polgárai Istentől kapott természetes jogait, és elsődlegesen az ő jólétüket és érdekeiket szolgálja.”²³⁰

Az amerikai biztonsági gondolkodás központi fogalma a „nemzeti biztonság” (national security), amelyet Wolfers klasszikus definíciója nyomán a megszerzett értékek védelmének képességeként értelmezzük.²³¹ Az amerikai modellben a biztonság hagyományosan szorosan összefonódik a katonai hatalommal és a globális erőkitetés képességével, amit Joseph Nye „kemény hatalom” (hard power) fogalmával ír le. Nye ugyanakkor a „puha hatalom” (soft power) és az „okos hatalom” (smart power) koncepciójának kidolgozásával rámutatott arra, hogy a biztonság biztosítása nem kizárólag katonai eszközökkel lehetséges, hanem a diplomácia, a gazdasági befolyás és a kulturális vonzerő is a biztonságpolitika eszköztárába tartozik.²³²

A 2001. szeptember 11-i terrortámadások gyökeresen átalakították az amerikai biztonságfelfogást. A Homeland Security koncepciójának kidolgozása és a Belbiztonsági Minisztérium (Department of Homeland Security) létrehozása a biztonság fogalmának belső dimenzióját erősítette meg: a biztonság immár nem csupán a határon túli fenyegetések

²²⁸National Security Act of 1947, Public Law 80-253. 50 U.S.C. § 3001. Forrás: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf> (letöltés ideje: 2024. december 15.)

²²⁹National Security Strategy of the United States (2022). The White House. Washington D.C. 7–12.

²³⁰ National Security Strategy of the United States (november 2025). The White House. Washington D.C. 7.

²³¹Wolfers, A. (1962) i.m. 150.

²³²Nye, J. S. (2011): The Future of Power. Public Affairs. New York. 207–234.

elhárítását, hanem a belső biztonság komplex biztosítását is magában foglalja.²³³ A belbiztonsági megközelítés lényegi eleme, hogy a terrorizmus elleni küzdelmet a bűnüldözés, a hírszerzés, a határvédelem, a kritikus infrastruktúra védelme és a katasztrófavédelmi felkészültség integrált rendszereként kezeli. Ez a szemléletváltás jelentős hatást gyakorolt az alapjogok és a biztonság viszonyára is, mivel a belbiztonsági intézkedések – a Patriot Act rendelkezéseitől a tömeges megfigyelési programokig – közvetlenül érintik az amerikai állampolgárok alkotmányos jogait.

A RAND Corporation 2019-es elemzése szerint az amerikai nemzetbiztonsági rendszer újragondolása szükségessé vált, mivel a hagyományos intézményi struktúrák nem képesek megfelelően kezelni a XXI. század összetett biztonsági kihívásait.²³⁴ Az elemzés arra mutat rá, hogy a terrorizmus elleni küzdelem és a kiberbiztonság olyan területek, amelyek az állami és nem állami szereplők közötti határ elmosódásával járnak, és a biztonság biztosításának hagyományos - katonai és rendészeti - eszközei önmagukban nem elégségesek. Ez az elemzés közvetlenül érinti a kutatásom tárgyát, hiszen a rendészeti eszközök hatékonysága és alapjogi korlátai éppen azokban a szürke zónákban válnak a legkritikusabbá, ahol a biztonsági kihívások természete meghaladja a hagyományos kategóriákat.

Az amerikai biztonságfelfogás sajátos eleme a „szabadság és biztonság” kettősségének alkotmányos dimenziója. Az Egyesült Államok Alkotmánya – különösen a Bill of Rights – az egyéni szabadságjogok védelmét az állami hatalom korlátozásán keresztül biztosítja. A terrorizmus elleni küzdelem kontextusában ez a hagyomány különösen éles vitákat generál: a Patriot Act, a titkos megfigyelési programok a guantánamói fogolytábor és az „enhanced interrogation techniques” alkalmazása mind a biztonság és a szabadság közötti egyensúly kérdéseit vetik fel. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság több fontos döntésében – köztük a Hamdan v. Rumsfeld (2006) és a Boumediene v. Bush (2008) ügyekben – foglalkozott ezekkel a kérdésekkel, és általában az alapjogi garanciák fenntartása mellett érvelt, még a terrorizmus elleni küzdelem területén is.

Az európai biztonságfelfogás

Az európai biztonságfelfogás gyökeresen különbözik mind az izraeli, mind az amerikai modelltől, ami elsősorban az európai integráció sajátos történelmi tapasztalataiból és az

²³³Department of Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296. 6 U.S.C. § 101. Forrás: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf (letöltés ideje: 2024. december 15.)

²³⁴RAND Corporation (2019): Reimagining the National Security Enterprise. RAND. Santa Monica. 1–10.

Európai Unió sui generis természetéből fakad. Az európai biztonsági gondolkodás a II. világháborút követő békeprojekt részeként formálódott, amelynek célja eredetileg az államok közötti háború megismétlődésének megakadályozása volt. Az Európai Unióról szóló szerződés V. címe határozza meg a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kereteit, amelynek keretében az EU tagállamai közös biztonsági és védelmi politikát alakítottak ki.²³⁵ Az európai biztonságfelfogás sajátossága, hogy a biztonságot nem kizárólag katonai kategóriaként, hanem elsősorban az emberi jogok, a jogállamiság és a demokratikus értékek védelmének összefüggésében értelmezi.²³⁶

A 2003-as Európai Biztonsági Stratégia (ESS) – amely „Biztonságos Európa egy jobb világban” címmel jelent meg – öt fő fenyegetést azonosított: a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek térnyerését, a regionális konfliktusokat, az államkudarcot és a szervezett bűnözést.²³⁷ A stratégia hangsúlyozta, hogy az EU biztonságának garantálása az értékek védelmén – az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásán – keresztül valósulhat meg a leghatékonyabban. Ez a megközelítés alapvetően eltér a realista hagyománytól, és az emberi biztonság koncepciójához áll közel, amennyiben a biztonság referencia-objektumaként nem kizárólag az államot, hanem az egyént és a társadalmat is megjelöli.

A 2016-os EU Globális Stratégia – amelyet „Közös jövőkép, közös cselekvés: Erősebb Európa” címmel fogadtak el – továbblépést jelentett az ESS-hez képest, mivel a „stratégiai autonómia” fogalmát és az „integrált megközelítés” elvét helyezte középpontba.²³⁸ Az integrált megközelítés lényege, hogy a biztonsági kihívásokra – beleértve a terrorizmust – nem kizárólag katonai vagy rendészeti eszközökkel, hanem a diplomácia, a fejlesztéspolitika, a kereskedelempolitika és a humanitárius segélyezés kombinálásával kell választ adni. Ez a megközelítés közvetlen következményekkel bír az alapjogok védelmére, mivel az integrált stratégia hangsúlyozza, hogy a biztonság biztosítása és az emberi jogok védelme nem egymást kizáró, hanem egymást erősítő célkitűzések.

Az EU belső biztonsági stratégiájának elemzésében Raphael Bossong és Mark Rhinard arra mutattak rá, hogy az európai belső biztonság fogalma az elmúlt két évtizedben jelentős

²³⁵Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata, V. cím, 21–46. cikk. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu> (letöltés ideje: 2024. december 15.)

²³⁶A Közös Kül- és Biztonságpolitikáról: Gazdag F. – Remek É. (2018) i.m. 210–235.

²³⁷European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World (2003). Council of the European Union. Brussels. 1–14.

²³⁸Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (2016). European External Action Service. Brussels.

átalakuláson ment keresztül. A schengeni övezet létrehozása, a szabad mozgás biztosítása és a belső határellenőrzések megszüntetése új típusú biztonsági kihívásokat hozott felszínre, amelyek kezelése a tagállamok közötti együttműködést és a közös intézményrendszer – különösen az Europol, a Frontex (immár Európai Határ- és Parti Őrség) és az Eurojust – megerősítését tette szükségessé.²³⁹ Az Europol legfrissebb terrorizmus-helyzetjelentése (TE-SAT) alapján Európában a terrorfenyegetettség továbbra is magas szintű, és a fenyegetés jellege diverzifikálódott: az iszlamista terrorizmus mellett a szélsőjobboldali és szélsőbaloldali, valamint az egyéni motivációjú terrorcselekmények is növekvő kihívást jelentenek.²⁴⁰

A NATO – mint Európa biztonsági szerkezetének egyik meghatározó eleme szintén jelentős hatást gyakorol az európai biztonságfelfogásra. A szövetség 2022-es Stratégiai Koncepciója a terrorfenyegetettséget a NATO biztonságának egyik legközvetlenebb aszimmetrikus veszélyeként azonosítja, és a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság hármásában helyezi el a terrorellenes küzdelmet.²⁴¹ Az európai biztonságfelfogás összegzéseként elmondható, hogy az emberijog-központú, normatív megközelítés dominanciája – a realista hagyomány bizonyos mértékű jelenlétével együtt – megkülönbözteti azt mind az izraeli, mind az amerikai modelltől, és sajátos keretrendszert biztosít az alapjogok és a terrorizmus elleni küzdelem viszonyának vizsgálatához.

A három vizsgált biztonságfelfogás összevetéséből fontos következtetések vonhatók le a kutatás szempontjából. Az izraeli modell a permanens és közvetlen fenyegetettség tapasztalataiból kiindulva pragmatikus, proaktív, hírszerzés-központú biztonsági gondolkodást alakított ki, amelyben az alapjogok korlátozása – jóllehet alkotmányos korlátok között – szélesebb körben elfogadott. Az amerikai modell a globális hatalmi pozícióból kiindulva a nemzetbiztonság fogalmát rendkívül szélesen értelmezi, és a 2001-es terrortámadásokat követően a belbiztonsági dimenzió megerősödésével az alapjogok és a biztonság közötti feszültség éleződött ki. Az európai modell az emberi jogok és a jogállamiság normatív primátusát hangsúlyozza, és a biztonságot nem elsősorban katonai, hanem átfogó, integrált kategóriaként kezeli. E három megközelítés nem egymást kizáró, hanem komplementer

²³⁹Bossong, R. (2014): „EU Cooperation on Terrorism Prevention and Violent Radicalization: Frustrated Ambitions or New Forms of EU Security Governance?”. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 66–82.

²⁴⁰Europol (2024): *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2024)*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. The Hague.

²⁴¹NATO: *Strategic Concept 2022*. Forrás: <https://www.nato.int/strategic-concept/> (letöltés ideje: 2024. december 15.)

jellegű: mindegyik fontos tanulságokat kínál a hazai terrorizmus elleni küzdelem és az alapjogok korlátozásának jogelméleti és rendészettudományi vizsgálatához.²⁴²

Biztonságiasítás jelensége és problematikája

A biztonságiasítás (securitization) fogalma a nemzetközi kapcsolatok és a biztonsági tanulmányok egyik legjelentősebb elméleti innovációja, amely a koppenhágai iskola – elsősorban Barry Buzan, Ole Wæver és Jaap de Wilde – munkásságának köszönhetően vált a biztonsági diskurzus megkerülhetetlen elemévé. A biztonságiasítás-elmélet központi tézise szerint a biztonság nem objektív, előzetesen adott állapot, hanem társadalmi konstrukció: egy kérdés akkor válik biztonsági kérdéssé, amikor egy erre felhatalmazott szereplő (securitizing actor) sikeresen prezentálja azt egzisztenciális fenyegetésként egy kijelölt referencia-objektumra nézve, és ezzel legitimálja a rendkívüli – a normál politikai eljárásrendtől eltérő – intézkedések alkalmazását.²⁴³

Wæver eredeti megfogalmazásában a biztonságiasítás nem más, mint egy beszédaktus, amelynek révén egy szereplő egy adott kérdést a „normál politika” szférájából a „biztonsági politika” szférájába emel. A biztonságiasítás sikeres végrehajtásának három feltétele van: (1) egzisztenciális fenyegetés pontos és határozott megfogalmazása egy referencia-objektumra nézve; (2) sürgős, rendkívüli cselekvés szükségességének kinyilvánítása; (3) a normál politikai szabályok és eljárások áttörésének legitimálása.²⁴⁴ A biztonságiasítás tehát lényegében a politika rendkívüli állapotának megteremtése: olyan állapot kialakítása, amelyben a szokásos demokratikus kontrollmechanizmusok, garanciák és eljárási szabályok felfüggeszthetővé, megkerülhetővé válnak a fenyegetés elhárításának címén. Wæver hangsúlyozza, hogy a biztonságiasítás nem feltétlenül kívánatos folyamat: a „normál politika” keretei között való kezelés – vagyis a deszekuritizáció – gyakran előnyösebb, mivel megőrzi a demokratikus eljárásrend integritását.²⁴⁵

A koppenhágai iskola biztonságiasítás-elméletének részletes kifejtése öt szektort különböztet meg, amelyekben a biztonságiasítás végbemehet: a katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti szektort. Mindegyik szektornak sajátos referencia-objektumai és jellemző fenyegetés-konstrukciói vannak. A katonai szektorban a referencia-objektum

²⁴²Finszter G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. 33–42.

²⁴³Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998): Security: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers. Boulder, CO. 23–26.

²⁴⁴Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998) i.m. 24.

²⁴⁵Wæver, O. (1995): Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, Ronnie D. (ed.): On Security. Columbia University Press. New York. 46–86.

jellemzően az állam, a fenyegetés pedig a katonai agresszió; a politikai szektorban a szuverenitás és az ideológiai legitimitás áll a középpontban; a gazdasági szektorban a gazdasági rendszer működőképessége; a társadalmi szektorban az identitás (nemzeti, etnikai, vallási) megőrzése; a környezeti szektorban pedig az ökoszisztémák fenntarthatósága.²⁴⁶ A terrorizmus biztonságiasítása jellemzően a katonai és politikai szektor metszéspontjában valósul meg, azonban a társadalmi dimenzió – különösen a nemzeti identitás védelme és a kulturális biztonság kérdése – egyre hangsúlyosabb szerepet kap, ahogy az iszlamofóbia és a migráció biztonságiasítása összefonódik a terrorizmus elleni küzdelemmel.

A biztonságiasítás-elmélet tovább fejlesztésében Thierry Balzacq jelentős szerepet játszott, amikor rámutatott arra, hogy a koppenhágai iskola eredeti modellje – amely elsősorban a beszédaktus-elméletre épít – túlságosan leegyszerűsíti a biztonságiasítás folyamatát. Balzacq pragmatikus megközelítése szerint a biztonságiasítás nem csupán logikai következtetéseken alapuló gyakorlat, hanem stratégiai (pragmatikus) cselekvés is, amelyet bizonyos tényezők – az érintett közönség befogadóképessége, a fenyegetés hitelessége és a biztonságiasító szereplő tekintélye – együttesen határoznak meg.²⁴⁷ Balzacq modellje a terrorizmus kontextusában különösen releváns, hiszen a terrorcselekményeket követő politikai reakciók – a rendkívüli intézkedések bevezetése, az alapjogok korlátozása – nem pusztán retorikai aktusok, hanem a félelem, a médiahatás és az intézményi érdekek komplex összjátékának eredményei.

Rita Taureck a biztonságiasítás-elmélet alkalmazhatóságának kritikai vizsgálatában arra hívta fel a figyelmet, hogy a koppenhágai iskola normatív megközelítése – miszerint a deszekuritizáció kívánatos, a biztonságiasítás pedig elkerülendő – nem mindig tartható fenn.²⁴⁸ Egyes esetekben – így például a terrorizmus elleni küzdelemben – a biztonságiasítás indokolt lehet, amennyiben a fenyegetés valós és a rendkívüli intézkedések arányosak. A kérdés tehát nem az, hogy a biztonságiasítás önmagában jó vagy rossz, hanem az, hogy milyen feltételek mellett, milyen korlátokkal és milyen garanciák alkalmazásával valósul meg. Holger Stritzel a biztonságiasítás kontextus-érzékeny vizsgálatát szorgalmazza, hangsúlyozva, hogy a biztonságiasítás nem egyszeri beszédaktus, hanem folyamat, amelyet a politikai kontextus, az intézményi struktúrák és a társadalmi diskurzus dinamikája együttesen formál.²⁴⁹

²⁴⁶Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998) i.m. 25–33.

²⁴⁷Balzacq, T. (2005): The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations* 11. (2). SAGE. 171–201.

²⁴⁸Taureck, R. (2006): Securitization Theory and Securitization Studies. *Journal of International Relations and Development* 9. (1). 53–61.

²⁴⁹Stritzel, H. (2007): Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations* 13. (3). SAGE. 357–383.

A biztonságiasítás és az alapvető jogok korlátozásának kapcsolata a kutatásom szempontjából elméleti jelentőséggel bír. A biztonságiasítás logikája ugyanis pontosan azt a mechanizmust írja le, amelynek révén a terrorizmus elleni küzdelem legitimálja az alapjogok korlátozását: a terrorizmust egzisztenciális fenyegetésként prezentálva a politikai döntéshozók a rendkívüli intézkedések szükségességét deklarálják, és ezzel a normál alkotmányos garanciák megkerülésének vagy felfüggesztésének lehetőségét teremtik meg. Wæver figyelmeztetése szerint a biztonságiasítás veszélye éppen abban rejlik, hogy a rendkívüli állapot normalizálódhat: ami eredetileg átmeneti intézkedésként került bevezetésre, az idővel a jogrendszer állandó elemévé válhat.²⁵⁰

Jef Huysmans a bizonytalanság politikájáról szóló elemzésében arra mutat rá, hogy az Európai Unióban a terrorizmus, a migráció és az menedékpolitika biztonságiasítása egymást erősítő folyamatként valósul meg, amelynek eredményeként a „biztonságra hivatkozás” (security argument) mindinkább a politikai döntéshozatal domináns keretévé válik.²⁵¹ Huysmans szerint ez a tendencia különösen veszélyes, mert az alapjogok korlátozását nem a fenyegetés objektív nagyságrendje, hanem a politikai diskurzus dinamikája határozza meg. Didier Bigo hasonlóképpen az „aggodalom kormányzásáról” (governmentality of unease) beszél, amelyben a biztonsági szakértők és intézmények folyamatosan újratermelik a fenyegetettség érzetét, és ezzel állandósítják a rendkívüli intézkedések fenntartásának igényét.²⁵²

Matt McDonald a biztonságiasítás-elmélet alternatív megközelítésében amellet érvel, hogy a biztonság fogalmának meghatározásáért folytatott küzdelem eredendően normatív természetű. McDonald szerint a kérdés nem az, hogy mi „valóban” biztonsági kérdés és mi nem, hanem az, hogy milyen értékek és érdekek szolgálatában történik a biztonságiasítás.²⁵³ Ez a megközelítés közvetlen relevanciával bír a terrorizmus és az alapjogok viszonyának vizsgálatában: a terrorizmus biztonságiasítása ugyanis nem semleges, technikai folyamat, hanem politikai döntés, amelynek nyertesei és vesztesei vannak. Az alapjogok korlátozásának mértéke és módja pedig közvetlenül függ attól, hogy a politikai diskurzusban milyen biztonságkoncepció érvényesül.

²⁵⁰Wæver, O. (1995) i.m. 55.

²⁵¹Huysmans, J. (2006): *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge. London – New York. 1–18.

²⁵²Bigo, D. (2002): *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. *Alternatives: Global, Local, Political* 27. (Special Issue). 63–92.

²⁵³McDonald, M. (2008): *Securitization and the Construction of Security*. *European Journal of International Relations* 14. (4). SAGE. 563–587.

Giorgio Agamben a kivételes állapot (state of exception) elméletében radikális következtetést von le a biztonságiasítás logikájából. Agamben szerint a modern államokban a kivételes állapot – amely eredetileg ideiglenes és rendkívüli intézkedésként jelent meg – tendenciaszerűen a kormányzás uralkodó paradigmájává válik.²⁵⁴ A terrorizmus elleni küzdelem esetén ez azt jelenti, hogy a rendkívüli jogosítványok – a fokozott megfigyelés, a megelőző őrizetbe vétel, a titkos információgyűjtés kiterjesztése – nem átmeneti eszközök, hanem a biztonsági állam állandó infrastruktúrájának elemei. Agamben elemzése figyelmeztetésül szolgál a jogalkotó és a jogalkalmazó számára egyaránt: a rendkívüli intézkedések normalizálódása az alkotmányos jogállam fundamentumait ássa alá. Ezzel szemben Claudia Aradau az emancipációt középpontba helyező biztonságfelfogás perspektívájából amellet érvel, hogy a deszekuritizáció – azaz a kérdések visszahelyezése a normál politikai diskurzushoz – az alapjogok védelmének leghatékonyabb eszköze.²⁵⁵

Az Európai Unió vonatkozásában Andrew W. Neal rámutatott arra, hogy a biztonságiasítás intézményi dimenziója kiemelt figyelmet érdemel. Neal elemzése szerint a Frontex létrehozása tipikus példája az intézményi szintű biztonságiasításnak: a migráció és a határvédelem kérdését a „biztonsági kérdés” keretében történő kezelés intézményi struktúrák kiépítéséhez és új felhatalmazások megszerzéséhez vezetett.²⁵⁶ Ez az intézményi dinamika a terrorizmus elleni küzdelemben is megfigyelhető: a terrorellenes szervek – Magyarországon a TEK, a TIBEK, majd később a NIK, az Egyesült Államokban a Department of Homeland Security – létrehozása egyben a biztonsági diskurzushoz intézményi beágyazottságát is erősíti, ami az alapjogok korlátozásának tartós intézményi kereteit teremti meg.²⁵⁷

A biztonságiasítás problematikáját a kutatásom szempontjából három fő dimenzióban kívánom összefoglalni. Az első dimenzió a demokrácia és a jogállamiság eróziójának veszélye. A biztonságiasítás logikája szerint a rendkívüli fenyegetés rendkívüli választ igényel, ami a normál alkotmányos garanciák felfüggesztésének vagy megkerülésének legitimálásához vezet. Amint azt Gesztei László is hangsúlyozza, az állam az alapjogok korlátozásának eszközével csak akkor élhet, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme más módon nem érhető el, és vizsgálnia kell, hogy a korlátozás arányban áll-e az érvényesíteni kívánt értékekkel vagy

²⁵⁴Agamben, G. (2005): *State of Exception*. University of Chicago Press. Chicago. 1–12.

²⁵⁵Aradau, C. (2004): *Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation*. *Journal of International Relations and Development* 7. (4). 388–413.

²⁵⁶Neal, A. W. (2009): *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*. *Journal of Common Market Studies* 47. (2). 333–356.

²⁵⁷Hetesy Zs. (2012): *A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon*. *Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia*. *Magyar Rendészet*. 2012/Különszám. 47–58.

célokkal.²⁵⁸ A biztonságiasítás kérdéskörében azonban a fenyegetés „rendkívüli” jellegére való hivatkozás gyakran kiüresíti az arányossági vizsgálatot: ha a fenyegetés egzisztenciális, akkor bármilyen korlátozás arányosnak tűnhet.

A második dimenzió a biztonságiasítás szelektivitásának problémája. A biztonságiasítás nem egyformán érint minden társadalmi csoportot: a terrorizmus biztonságiasítása jellemzően bizonyos kisebbségeket - különösen a muzulmán közösségeket - aránytalanul nagy mértékben sújt, ami a diszkrimináció tilalmának és az egyenlő bánásmód elvének megsértéséhez vezethet.²⁵⁹ A biztonsági profilalkotás (security profiling), a célzott megfigyelés és a megelőző intézkedések szelektív alkalmazása olyan alapjogi kérdéseket vet fel, amelyek a formális jogegyenlőség fenntartása mellett a tényleges egyenlőtlenségek elmélyítéséhez vezethetnek. Neal arra is rámutat, hogy a biztonságiasítás gyakran strukturális egyenlőtlenségeket reprodukál, amennyiben a biztonsági intézkedések elsősorban a társadalom legkiszolgáltatottabb csoportjait érintik.²⁶⁰

A harmadik dimenzió a biztonságiasítás önbeteljesítő jellege. Huysmans érvelése szerint a biztonságiasítás nem csupán reagál a fenyegetésekre, hanem maga is aktívan formálja a biztonsági környezetet: a biztonsági intézkedések bevezetése növelheti a társadalmi feszültségeket, erősítheti a kirekesztettség érzését, és ezzel paradox módon hozzájárulhat az erőszakos szélsőségek terjedéséhez.²⁶¹ Ez a paradoxon különösen releváns a terrorizmus kontextusában: ha a terrorellenes intézkedések – az alapjogok aránytalanul nagymértékű korlátozása révén – elidegenítik a társadalom bizonyos csoportjait, akkor a biztonságiasítás éppen azt a fenyegetést erősítheti, amelynek elhárítására irányul. A C.A.S.E. Collective 2006-os manifesztuma szerint a kritikai biztonsági tanulmányok egyik legfontosabb feladata éppen ennek a paradoxonnak a feltárása és a biztonsági politika reflexívvé tétele.²⁶²

Michael C. Williams a biztonságiasítás vizuális és mediális dimenziójára hívja fel a figyelmet, hangsúlyozva, hogy a korban a biztonságiasítás nem kizárólag beszédaktusok, hanem képek, szimbólumok és médianarratívák révén is megvalósul.²⁶³ A terrortámadásokról

²⁵⁸Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. 94–108. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8

²⁵⁹Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998) i.m. 29.

²⁶⁰Neal, A.W. (2009) i.m. 340.

²⁶¹Huysmans, J. (2006) i.m. 12.

²⁶²C.A.S.E. Collective (2006): Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. Security Dialogue 37. (4). SAGE. 443–487.

²⁶³Williams, M. C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. International Studies Quarterly 47. (4). 511–531.

szóló médiatudósítások, a terroristákról kialakított vizuális sztereotípiák és a biztonságpolitikai kampányok vizuális elemei mind hozzájárulnak a félelmi környezet kialakításához és fenntartásához, amelyben a rendkívüli intézkedések bevezetése társadalmilag elfogadottá válik. Columba Peoples és Nick Vaughan-Williams a kritikai biztonsági tanulmányok bevezetőjében arra hívják fel a figyelmet, hogy a biztonságiasítás-elmélet alkalmazása során mindig figyelemmel kell lenni a hatalmi aszimmetriákra: nem mindenki rendelkezik egyenlő eséllyel a biztonsági diskurzus formálására, és a biztonságiasítás sikeressége nagymértékben függ a biztonságiasító szereplő intézményi pozíciójától és társadalmi tekintélyétől.²⁶⁴

A biztonságiasítás ellenfogalma, a deszekuritizáció (desecuritization) különös figyelmet érdemel a kutatás szempontjából. A deszekuritizáció azt a folyamatot jelöli, amelynek során egy korábban biztonságiasított kérdés visszakerül a normál politikai diskurzus keretei közé, és kezelése a szokásos demokratikus eljárásrend szerint – az alapjogi garanciák teljes érvényesülése mellett – történik. Wæver a deszekuritizációt tartja a kívánatos végcélnak, mivel az jelenti a politikai diskurzus normalizálódását és az alkotmányos rend helyreállítását.²⁶⁵ A terrorizmus vonatkozásában a deszekuritizáció kérdése rendkívül összetett: miközben a fenyegetés fennáll, az intézkedések visszavonása politikai és biztonsági kockázatokkal jár, ugyanakkor a biztonságiasítás tartós fenntartása az alkotmányos rend eróziójához vezethet. Balzacq szerkesztett kötete a biztonságiasítás-elmélet gyakorlati alkalmazásának kérdéseit vizsgálja, és arra a következtetésre jut, hogy a biztonságiasítás és a deszekuritizáció nem egymást kizáró, hanem dinamikusan változó folyamatok, amelyek a politikai kontextus függvényében alakulnak.²⁶⁶

Sarah Léonard és Christian Kaunert a menekültügy és a biztonság európai uniós összefüggéseit vizsgálva arra mutatnak rá, hogy a migráció biztonságiasítása – amely a terrorizmus elleni küzdelemmel is szorosan összefonódik – sajátos alapjogi kihívásokat vet fel. A menekülők biztonsági fenyegetésként való bemutatása nemcsak a menedékkérők jogait sérti, hanem a demokratikus politikai kultúrát is aláássa, amennyiben a „másik” félelmetes idegenként való megkonstruálása a társadalmi kohézió és a tolerancia gyengítéséhez vezet.²⁶⁷

Rita Floyd a környezeti biztonságiasítás elemzésében fejleszti tovább az elmélet normatív

²⁶⁴Peoples, C. – Vaughan-Williams, Nick (2015): *Critical Security Studies: An Introduction*. 2nd edition. Routledge. London – New York. 75–92.

²⁶⁵Wæver, O. (2011): *Politics, Security, Theory*. *Security Dialogue* 42. (4–5). SAGE. 465–480.

²⁶⁶Balzacq, T. (ed.) (2011): *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Routledge. London – New York. 1–30.

²⁶⁷Léonard, S. – Kaunert, C. (2019): *Refugees, Security and the European Union*. Routledge. London – New York. 35–58.

dimenzióját, amikor amellel érvel, hogy a biztonságiasítás morálisan igazolható, amennyiben a fenyegetés objektíve fennáll, az intézkedések arányosak, és a demokratikus kontroll biztosított.²⁶⁸ Floyd kritériumrendszere a terrorizmus biztonságiasítására is alkalmazható, és fontos iránymutatást nyújthat a jogalkotó számára az alapjogok korlátozásának mértékének meghatározásakor.

Lene Hansen a deszekuritizáció normatív és politikai dimenzióinak rekonstruálásában arra hívja fel a figyelmet, hogy a biztonságiasítás-elmélet nem pusztán leíró, hanem normatív jellegű, és a kutatók felelőssége, hogy a biztonsági diskurzus kritikai elemzésével hozzájáruljanak az alapjogok védelméhez.²⁶⁹ Hansen figyelmeztetése különösen aktuális a terrorizmus elleni küzdelem kontextusában, ahol a biztonsági diskurzus politikai eszközzé válásának veszélye folyamatosan fennáll. A hazai rendészettudományi kutatók – köztük Balla Zoltán és Christián László – is hangsúlyozzák, hogy a rendészeti tevékenység jogállami minőségét alapvetően az határozza meg, hogy a rendészeti szervek működése mennyiben felel meg az emberi jogok tiszteletben tartása követelményének.²⁷⁰

Összegzésként megállapítható, hogy a biztonságiasítás-elmélet fontos analitikus keretet kínál a terrorizmus és az alapjogok korlátozásának összefüggéseinek vizsgálatához. A biztonságiasítás mechanizmusának megértése segít feltárni azokat a politikai, diszkurzív és intézményi folyamatokat, amelyek révén a terrorizmus elleni küzdelem legitimálja a rendkívüli intézkedések alkalmazását és az alapjogok korlátozását. A biztonságiasítás problematikája - a demokrácia eróziójának veszélye, a szelektivitás kérdése és az önbeteljesítő jelleg - fontos figyelmeztetésül szolgál a jogalkotó és a jogalkalmazó számára egyaránt. A kutatásom szempontjából a biztonságiasítás-elmélet alkalmazása lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a hazai és nemzetközi terrorellenes intézkedések mennyiben felelnek meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, és hogy a rendkívüli intézkedések normalizálódásának veszélye milyen mértékben áll fenn a magyar jogrendszerben.²⁷¹ Mindezek ismeretében a biztonságiasítás jelensége szorosan összekapcsolódik a rendészeti eszközök alkalmazásának alapjogi korlátaival, amelyek részletesebb kifejtésére a doktori értekezés további fejezeteiben

²⁶⁸Floyd, R. (2010): *Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*. Cambridge University Press. Cambridge. 35–55.

²⁶⁹Hansen, L. (2012): *Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It*. *Review of International Studies* 38. (3). Cambridge University Press. 525–546.

²⁷⁰Christián, L. (2018): *Rendészeti szervek*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest. DOI: 10.17356/iejas.v3i1.427

²⁷¹Korinek, L. (2015): *A terrorizmus*. *Belügyi Szemle* 63. (7-8). DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.7-8.1>

kerül sor, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendészeti szervek együttműködésének sajátosságaira.²⁷²

HOGYAN GONDOLKODNAK A BIZTONSÁGRÓL A HAZAI KUTATÓK?

A biztonság fogalma a magyar társadalomtudományi diskurzusban is rendkívül összetett és többretegű jelenségként jelenik meg. A hazai kutatók a nemzetközi elméleti keretek adaptálásán túlmenően sajátos, a magyar társadalmi és történelmi kontextusra szabott megközelítéseket is kidolgoztak, amelyek figyelembe veszik a poszt szocialista átmenet tapasztalatait, a rendszerváltás utáni intézményi átalakulásokat és a magyar társadalom sajátos biztonsági elképzeléseit.²⁷³

A magyar biztonsággal foglalkozó szakirodalom egyik meghatározó jellegzetessége, hogy a biztonság vizsgálatát nem egyetlen diszciplína sajátjaként kezeli, hanem interdiszciplináris megközelítést alkalmaz. A jogtudomány, a kriminológia, a rendészettudomány, a politikatudomány, a szociológia és a pszichológia egyaránt hozzájárul a biztonság komplex értelmezéséhez. Ez az interdiszciplináris jelleg különösen fontos a terrorizmus jelenségének elemzése szempontjából, amely maga is több tudományterület metszéspontjában helyezkedik el.²⁷⁴

A hazai biztonsági diskurzus fejlődésében mérföldkőnek tekinthető a rendszerváltás időszaka, amely gyökeresen átalakította a biztonságról való gondolkodás kereteit. Az államszocialista időszakban a biztonság elsősorban az állam belső rendjének fenntartását, a politikai hatalom megőrzését és az ideológiai konformitás biztosítását jelentette. A rendszerváltást követően a biztonság fogalma demokratizálódott, a hangsúly az állambiztonságról az állampolgári biztonságra, az egyéni jogok védelmére és a közösségi biztonságérzet megteremtésére helyeződött át.

Ez a demokratizálódási folyamat nem volt konfliktusmentes. Az 1990-es évek elején a magyar társadalom egyidejűleg szembesült a demokratikus átmenet kihívásaival és a bűnözés ugrásszerű növekedésével, ami sajátos feszültséget teremtett az újonnan kivívott szabadságjogok és a biztonság iránti igény között. E feszültség máig meghatározza a magyar

²⁷²Márton B. (2024): Lehetőségek a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos információmegosztás, koordináció és kormányzati tájékoztatás fejlesztésére Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 12(2), 38–54.

²⁷³A magyar biztonságstudomány fejlődéséről átfogóan lásd: Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.

²⁷⁴Korinek, L.: *Kriminológia I–II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. Korinek munkássága alapvetően határozta meg a magyar kriminológiai gondolkodás biztonság szemléletét.

biztonsági gondolkodás dinamikáját, és közvetlen párhuzamot mutat a terrorizmus elleni küzdelem és az alapjogvédelem közötti dilemmával.²⁷⁵

A magyar biztonsági gondolkodás sajátossága továbbá, hogy jelentős figyelmet fordít a biztonság objektív és szubjektív dimenzióinak szétválasztására. Ez a megkülönböztetés – amely a nemzetközi irodalomban is jelen van, de a hazai kutatók különösen nagy hangsúlyt fektetnek rá – lehetővé teszi a statisztikai adatokon alapuló valós biztonsági helyzet és az állampolgárok által észlelt biztonságérzet közötti összefüggések és eltérések vizsgálatát.

A hazai biztonsági kutatások másik sajátos jellemzője, hogy a biztonság fogalmát az emberi méltóság és az alapvető jogok kontextusában értelmezik. A magyar alkotmányjogi hagyomány – különösen az Alkotmánybíróság korai, alapjogvédelemre fókuszáló gyakorlata – mélyen beágyazódott a biztonsági diskurzusba, ami a hazai megközelítést megkülönbözteti számos más közép-kelet-európai ország biztonságfelfogásától.²⁷⁶

A hazai kutatók biztonságfelfogásának megértéséhez elengedhetetlen annak a fogalmi keretnek a feltárása, amely a közbiztonság, az objektív biztonság és a szubjektív biztonság hármására épül. E három dimenzió egymással szorosan összefügg, mégis eltérő módszertani megközelítéseket és elemzési eszközöket igényel. A következő alfejezetekben e három dimenzió elemzését végzem el, kiemelve a legfontosabb hazai kutatási eredményeket és elméleti álláspontokat.

Közbiztonság

A közbiztonság a magyar jogi és közigazgatási terminológiában az egyik leggyakrabban használt, ugyanakkor definíciós szempontból az egyik legproblematisabb fogalom. A közbiztonság értelmezése szorosan kapcsolódik a rendészet, a közrend és a bűnmegelőzés fogalmihoz, és a magyar jogrendszerben alkotmányos szinten is megjelenik. Magyarország Alaptörvényének 46. cikke a rendőrség alapvető feladataként határozza meg a bűncselekmények megakadályozását, felderítését, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmét.²⁷⁷

A közbiztonság fogalmának magyar jogirodalomban való értelmezése hosszú történelmi előzményekre tekint vissza. Már a dualizmus korának rendészeti jogi irodalmában

²⁷⁵Lévay, M. (2006): A társadalmi kirekesztődés és a bűnözés Közép- és Kelet-Európában. *Jogtudományi Közlöny*, 61(9), 307–320. o.

²⁷⁶Sólyom, L.: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 156–178. o.

²⁷⁷Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk. A közbiztonság alkotmányos fogalmáról lásd: Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerkesztési Egység, Budapest, 2013. 45–56. o.

is megjelent a közbiztonság, mint az állami közigazgatás egyik központi feladata. A XIX. század végi magyar közjogtudomány a közbiztonságot a közigazgatási rendészet fogalomkörébe sorolva, az állam azon tevékenységeként definiálta, amely az állampolgárok személyének és vagyonának védelmére irányul.²⁷⁸²⁷⁹

Finszter Géza – aki a magyar rendészettudomány egyik meghatározó alakja – a közbiztonságot olyan közjósággként definiálja, amely az állam és a társadalom együttműködésének eredményeként jön létre. Finszter értelmezésében a közbiztonság nem pusztán a bűncselekmények hiányát jelenti, hanem egy olyan állapotot, amelyben az állampolgárok szabadon, félelem nélkül gyakorolhatják alapvető jogaikat és szabadságaikat. Ez a meghatározás fontos elmozdulást jelent a pusztán rendészeti szemléletű biztonságfelfogástól egy alapjog-orientált megközelítés felé.²⁸⁰

Finszter közjóság-koncepciója a közbiztonságról lényeges elméleti implikációkkal bír. Ha a közbiztonság közjóság, akkor annak biztosítása nem kizárólag a rendőrség, hanem az egész társadalom felelőssége. Ez a megközelítés összhangban áll a modern közbiztonsági gondolkodás azon irányzatával, amely a közbiztonságot nem pusztán rendészeti kérdésként, hanem szélesebb társadalmpolitikai problémaként kezeli, bevonva a közoktatás, a szociálpolitika és a városfejlesztés eszköztárát is.²⁸¹

A közbiztonság fogalmának értelmezése a magyar jogtudományban kettős természetet mutat. Egyrészt leíró jellegű kategóriaként funkcionál, amely a társadalom aktuális biztonsági állapotát tükrözi, másrészt normatív tartalommal is bír, amennyiben kijelöli azt az ideális állapotot, amelynek elérése az állam alkotmányos kötelessége. E kettős természet egyúttal feszültséget is hordoz: a leíró és a normatív közbiztonság-fogalom közötti távolság méri az állami teljesítmény hatékonyságát.²⁸²

A közbiztonság és a közrend fogalmi elhatárolása a magyar rendészettudományban szintén jelentős vitákat váltott ki. Míg a közrend fogalma inkább a társadalmi együttélés szabályainak betartására, az általánosan elfogadott magatartási normák érvényesülésére utal,

²⁷⁸Concha, Gy. (1905): Politika. II. kötet. Közigazgatástan. Budapest, 1905. 312–328. o.

²⁷⁹ Szamel Lajos (1990): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elvi alapjai. MTA. Akadémiai doktori értekezés, Budapest.

²⁸⁰Finszter, G. (2013): A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 78–82. o.

²⁸¹Finszter, G. (2010): Közbiztonság és jogállam. In: Jog, Állam, Politika: Jog- és Politikatudományi folyóirat, Győr. 2010/3. 47–68. o.

²⁸²Finszter, G. (2012): Közrend – közbiztonság – rendvédelem. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határvégei – Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja, Pécs 71–90. o.

addig a közbiztonság a személyek és javak védelmének állapotát jelöli. A gyakorlatban azonban e két fogalom szorosan összefonódik, és a jogalkalmazásban sem mindig lehet egyértelműen elválasztani őket egymástól.²⁸³

A magyar közbiztonság-kutatás egyik kiemelkedő hozzájárulása a nemzetközi diskurzushoz a Team Consult Tanácsadó Kft. által végzett komplex közbiztonsági vizsgálat, amely az 1990-es évek közepén valósult meg. A Team Consult kutatási programja nem pusztán tudományos elemzést nyújtott, hanem a magyar rendvédelmi szervek számára gyakorlati ajánlásokat is megfogalmazott, ezzel hidat képezve az elmélet és a gyakorlat között.²⁸⁴

A Team Consult kutatása azért bírt különleges jelentőséggel, mert a rendszerváltás utáni Magyarországon elsőként alkalmazott komplex, több szempontú módszertant a közbiztonság mérésére és értékelésére. A vizsgálat ötvözte a kvantitatív bűnügyi statisztikai elemzéseket a kvalitatív társadalomtudományi megközelítésekkel, beleértve a lakossági felméréseket, a mélyinterjúkat és a szakértői véleményezést. E komplex módszertani megközelítés mintaértékűnek bizonyult a későbbi hazai közbiztonsági kutatások számára.

A Team Consult vizsgálat egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a közbiztonság állapotát nem lehet kizárólag a bűnügyi statisztikák alapján megítélni. A kutatás kimutatta, hogy a regisztrált bűncselekmények száma és a társadalom biztonságérzete között jelentős eltérés tapasztalható, ami arra utal, hogy a közbiztonság komplexebb társadalmi jelenség, amelyet számos, a bűnözésen túlmutató tényező befolyásol. Ezen eredmények alapozták meg a későbbi hazai kutatásokban az objektív és szubjektív biztonság megkülönböztetésének igényét.²⁸⁵

A Team Consult vizsgálat módszertani innovációja abban is megnyilvánult, hogy elsőként alkalmazott Magyarországon olyan többszintű elemzési rendszert, amely egyszerre vizsgálta a közbiztonság országos, regionális és helyi dimenzióit. E megközelítés lehetővé tette annak feltárását, hogy a közbiztonság állapota nem homogén jelenség: jelentős eltérések mutatkoznak a nagyvárosi és vidéki környezet, a különböző társadalmi csoportok és az eltérő szocio-ökonómiai státuszú területek között.²⁸⁶

²⁸³ Balla, Z. (2017): A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus, Budapest. 56–78. o.

²⁸⁴ Bezerédi, I. (2018): TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. Magyar Rendészet, 18(1), 91–98.

²⁸⁵ Team Consult: A közbiztonság komplex vizsgálata. Budapest, 1996. 34–45. o. A kutatás rámutatott a látens bűnözés problémájára is, amely tovább bonyolítja a közbiztonság objektív mérését.

²⁸⁶ Irk, F. (2003): A közbiztonság és a bűnmegelőzés jövője. In: Kriminológiai Tanulmányok 40. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 160–176. o.

A közbiztonság fogalmát a magyar jogirodalomban Korinek László is behatóan vizsgálta. Korinek szerint a közbiztonság olyan társadalmi állapot, amelynek lényege, hogy az emberek személye, javai és jogai hatékony védelemben részesülnek, és az állampolgárok ezt a védelmet érzékelik is. Korinek megközelítésében tehát a közbiztonság fogalma eleve magában foglalja mind az objektív, mind a szubjektív dimenziót, ami a magyar biztonsági gondolkodás egyik sajátos vonása.²⁸⁷

Korinek meghatározása összhangban áll a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával is, amely több határozatában is foglalkozott a közbiztonság fogalmával és annak alapjogi összefüggéseivel. Az Alkotmánybíróság a közbiztonságot olyan alkotmányos értéként azonosította, amely korlátozhatja az egyéni alapjogokat, de csak a szükségesség-arányosság teszt keretein belül. Ez az alkotmánybírósági megközelítés összekapcsolja a közbiztonsági és az alapjogi diskurzust, és közvetlen relevanciával bír a terrorizmus elleni fellépés jogi kereteinek vizsgálata szempontjából is.²⁸⁸

Az Alkotmánybíróság e gyakorlata különösen jelentős a közbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem összefüggésében. A testület által kidolgozott szükségesség-arányosság teszt azt a keretet biztosítja, amelyen belül az állam a közbiztonság védelme – ideértve a terrorizmus elleni intézkedéseket is – érdekében korlátozhatja az alapjogokat. A teszt lényege, hogy az alapjog-korlátozás csak akkor alkotmányos, ha az az elérni kívánt cél szempontjából szükséges, és a korlátozás mértéke arányban áll az elérendő céllal.²⁸⁹

A közbiztonság magyar értelmezésének további fontos eleme az önkormányzati dimenzió. A helyi közbiztonság kérdése a 2010-es évek közepétől egyre nagyobb figyelmet kapott a hazai szakirodalomban, felismerve, hogy a közbiztonság nem kizárólag állami feladat, hanem abban a helyi közösségeknek, az önkormányzatoknak és a civil szervezeteknek is aktív szerepet kell vállalniuk.²⁹⁰

Christián László kutatásai különösen fontosak e tekintetben, mivel részletesen elemzik a magyar önkormányzati rendszer intézményrendszerét és annak közbiztonsági hatásait. Christián rámutat arra, hogy a települési szintű közbiztonság megteremtésében kiemelt szerepe

²⁸⁷Korinek, L. (2009): Közbiztonság. In: Lamm Vanda (szerk.): Jogi Lexikon. Complex Kiadó, Budapest, 2009. 397–398. o.

²⁸⁸64/1991. (XII. 17.) AB határozat; 20/1990. (X. 4.) AB határozat.

²⁸⁹Balogh Zs. (2000): Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Halmai G. (szerk.): A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve. INDOK, Budapest.

²⁹⁰Christián L. (2018): A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 1. sz., 33–61. o. – Online: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00047/pdf/EPA02445_ias_2018_01_033-061.pdf.

van a közterület-felügyeletnek, a polgárőrségnek és az önkormányzati rendészetnek, amelyek együttesen képesek a helyi biztonsági igényekre rugalmasan reagálni. A polgárőrség, mint sajátosan magyar intézmény az európai közbiztonsági modellekben is figyelemre méltó jelenség.²⁹¹

A polgárőrség intézménye különösen figyelemre méltó a közbiztonság hazai helyzetének megértéséhez. A rendszerváltást követően kialakult polgárőr-mozgalom – amely mára az Európai Unió egyik legnagyobb civil biztonsági hálózatává nőtte ki magát – jól példázta a közbiztonság társadalmi beágyazottságát és a közösségi részvétel jelentőségét a biztonság megteremtésében. A polgárőrség működése rávilágít arra, hogy a közbiztonság nem redukálható pusztán állami feladatra, hanem szervesen épül a civil társadalom aktivitására is.²⁹²

A közbiztonság értelmezésében a magyar kutatók jelentős hangsúlyt helyeznek a bűnmegelőzés szerepére. Barabás Andrea Tünde kutatásai rámutatnak, hogy a közbiztonság fenntartásában a reaktív bűnüldözés önmagában nem elegendő; szükség van a szituatív, a fejlődési és a közösségi bűnmegelőzés eszközeinek integrált alkalmazására is. A bűnmegelőzés hazai szakpolitikai fejlődése az elmúlt évtizedekben jelentős utat járt be, a rendszerváltás után eleinte háttérbe szorult, majd fokozatosan felértékelődött.²⁹³

A magyar közbiztonsági diskurzusban sajátos helyet foglal el a rendőrség és a társadalom viszonyának kérdése. A bizalmi rendészet és a közösségi rendészet koncepciója a 2000-es évektől kezdve egyre nagyobb teret kapott a hazai rendészettudományi irodalomban. E megközelítések kiindulópontja, hogy a közbiztonság fenntartásának hatékonysága döntő mértékben függ attól, milyen a társadalom és a rendészeti szervek közötti bizalmi viszony.²⁹⁴

A rendőrség iránti bizalom kérdése a magyar kontextusban sajátos történelmi terhekkel is bír. Az államszocialista időszak politikai rendőrsége mélyen beágyazódott a magyar társadalom kollektív emlékezetébe, ami a rendszerváltás után is hatást gyakorolt a rendőrség társadalmi megítélésére. E történelmi örökség feldolgozása és a demokratikus rendőrség modelljének kiépítése a hazai rendészettudományi gondolkodás egyik központi kérdése volt az elmúlt évtizedekben.²⁹⁵

²⁹¹Christián, L. (2018): Rendészeti szervek. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest. DOI: 10.17356/iejas.v3i1.427.

²⁹²Kardos, P. (2015). A polgárőrség belső normarendszere. *Magyar Rendészet* 2024/1. Ludovika Egyetemi Kiadó.

²⁹³Borbíró A (2016): Bűnmegelőzés. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest.

²⁹⁴Krémer, F. (2003): *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó. Budapest.

²⁹⁵Krémer, F. (2003): *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó. Budapest.

A közbiztonság fogalmának európai dimenzióját a hazai kutatók is egyre intenzívebben vizsgálják. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája – amelyet a Stockholmi Program, majd az Európai Biztonsági Stratégia keretében dolgoztak ki – a tagállamok közbiztonsági együttműködésének új kereteit teremtette meg. A magyar kutatók ilyen összefüggésekben vizsgálják az Europol, az Eurojust és a Frontex tevékenységének közbiztonsági hatásait, valamint a schengeni rendszer és a közbiztonság kapcsolatait.

A szervezett bűnözés és a közbiztonság összefüggéseinek vizsgálata szintén fontos fejezete a hazai közbiztonsági kutatásoknak. A szervezett bűnözés – amely a hagyományos közbiztonsági fenyegetésektől eltérő logikával működik – sajátos kihívást jelent a közbiztonság fenntartása szempontjából. A magyar kutatók rámutatnak, hogy a szervezett bűnözés és a terrorizmus közötti határvonal egyes esetekben elmosódhat: a terrorszervezetek finanszírozása gyakran szervezett bűnözési tevékenységekhez – kábítószer-kereskedelem, embercsempészet, pénzmosás – kapcsolódik.²⁹⁶

A közbiztonság hazai értelmezése – különösen a 2015-ös európai migrációs válság és a terrorizmus fenyegetettségének növekedése nyomán – jelentős átalakuláson ment keresztül. A hagyományos, elsősorban a közönséges bűnözésre fókuszáló közbiztonság-felfogás kiegészült a nemzetbiztonsági dimenzióval, amelyben a terrorizmus, a szervezett bűnözés transznacionális formái és a kibernetikus fenyegetések is megjelentek. Ez a bővülés a közbiztonság fogalmának újraértelmezését tette szükségessé.²⁹⁷

E tekintetben kiemelkedő jelentőségű volt az Alaptörvény hatodik módosítása (2016), amely – reagálva az új típusú biztonsági kihívásokra – bevezette a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriáját (51/A. cikk), majd az Alaptörvény kilencedik módosítása – 2022. november 1-jei hatállyal – a különleges jogrendi szabályozás átfogó reformja keretében a korábbi hat helyett három esetkörre (hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet) szűkítette a különleges jogrendi helyzetek körét. Ennek során a terrorveszélyhelyzetet önálló kategóriaként megszüntette. E jogtörténeti folyamat jól illusztrálja, hogy a közbiztonság fogalma a magyar alkotmányos rendszerben is dinamikusan változik. A terrorveszélyhelyzet egykori bevezetése,

²⁹⁶Sárány I. (2018): Az erőszakos bűnözés és a terrorizmus azonos és eltérő kriminológiai jellemzőinek vázlatos áttekintése. *Belügyi Szemle*, 66(3).

²⁹⁷Tálas, P. (2016): A terrorveszélyhelyzet diskurzus margójára. *Nemzet és Biztonság*, 2016/1. 40–47. o.

illetve későbbi megszüntetése egyaránt komoly alkotmányjogi vitákat generált, elsősorban az alapjogi korlátozások mértékét és a jogállami garanciák érvényesülését illetően.²⁹⁸

A közbiztonság és a migráció összefüggéseinek vizsgálata szintén újabb kutatási irányként jelent meg a hazai szakirodalomban. A 2015-ös migrációs válság nyomán több magyar kutató is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a tömeges migráció milyen hatásokat gyakorol a közbiztonságra, és mennyiben indokolják ezek a hatások a közbiztonság védelmére hivatkozó alapjog-korlátozásokat. E kutatások rámutattak, hogy a migráció és a közbiztonság viszonyának megítélése erőteljesen függ a politikai diskurzustól és a média által közvetített narratíváktól.²⁹⁹

Összefoglalásként megállapítható, hogy a magyar kutatók a közbiztonságot komplex, többdimenziós fogalomként értelmezik, amely nem szűkíthető le a bűnügyi statisztikákra vagy a rendészeti tevékenységre. A közbiztonság – a hazai megközelítés szerint – magában foglalja az egyének és közösségek biztonságérzetét, az állami intézmények hatékony működését, a jogállami keretek betartását és a társadalmi kohézió fenntartását. E komplex megközelítés a következőkben tárgyalandó objektív és szubjektív biztonsági dimenziók megértéséhez is elengedhetetlen kiindulópontot nyújt.

Objektív biztonság

Az objektív biztonság fogalma a hazai szakirodalomban azokra a mérhető, számszerűsíthető és empirikusan igazolható tényezőkre utal, amelyek alapján egy adott társadalom vagy közösség tényleges biztonsági helyzete meghatározható. Az objektív biztonság vizsgálata elsősorban a kriminálstatisztikai adatokra, a viktimológiai felmérésekre, a bűnözési tendenciák elemzésére és az intézményi teljesítménymutatókra támaszkodik. Az objektív biztonság mérése – ellentétben a szubjektív biztonságérzettel – az empirikusan ellenőrizhető és igazolható adatokra épül, ám a mérés módszertana korántsem problémamentes.

A magyar kriminológiai hagyományban az objektív biztonság mérésének elsődleges eszköze a bűnügyi statisztika, amelynek módszertani sajátosságai és korlátai a hazai kutatók figyelmének középpontjában állnak. Vavró István úttörő munkássága nyomán a magyar kriminálstatisztika módszertana nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő színvonalat ért

²⁹⁸Alaptörvény 51/A. cikk (a hatodik módosítással beiktatva, majd a kilencedik módosítással – 2022. november 1-jei hatállyal – hatályon kívül helyezve).

²⁹⁹Nagy B. (2012): A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadó, Budapest.

el, ugyanakkor a kutatók következetesen felhívják a figyelmet a statisztikai adatok értelmezésének korlátaira. A bűnügyi statisztika ugyanis nem a bűnözés tényleges mértékét, hanem csupán a hatóságok tudomására jutott és a regisztrált bűncselekmények számát tükrözi.³⁰⁰

A magyar bűnügyi statisztika rendszere több forrásból táplálkozik. Az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS) a legátfogóbb adatbázis, amely tartalmazza az ismertté vált bűncselekmények, a gyanúsítottak és a sértettek adatait. Ezt egészíti ki a bírósági statisztika, amely az ítélezési gyakorlatról nyújt információt. A két rendszer együttes elemzése ad képet az igazságszolgáltatás teljes működéséről, de az objektív biztonság mérése szempontjából egyik sem tekinthető torzításmentes adatforrásnak.³⁰¹

Az objektív biztonság mérésének egyik legjelentősebb módszertani problémája a látens bűnözés jelensége, amelyre a magyar kutatók is rendkívüli figyelmet fordítanak. Korinek László kiterjedt kutatásai feltárták, hogy a regisztrált bűncselekmények csupán töredékét képezik a ténylegesen elkövetett jogsértéseknek. Korinek becslései szerint a látenciaarány egyes bűncselekményi kategóriákban elérheti a 80–90%-ot is, amely alapvetően megkérdőjelezi a bűnügyi statisztikák megbízhatóságát az objektív biztonság mérőeszközeként.³⁰²

A látencia problémája különösen súlyos bizonyos bűncselekményi kategóriákban. A családon belüli erőszak, a szexuális bűncselekmények, a korrupció és a gazdasági bűncselekmények esetében a látenciaarány rendkívül magas, ami azt jelenti, hogy az objektív biztonság e területeken a hivatalos statisztikák alapján szinte mérhetetlenné válik. A magyar kutatók e probléma megoldására különböző alternatív mérési módszereket dolgoztak ki, többek között önbevallásos felméréseket és viktimizációs vizsgálatokat.³⁰³

A látens bűnözés hazai kutatásában Korinek László mellett Irk Ferenc és Kerezi Klára munkássága emelkedik ki. Irk Ferenc a bűnügyi statisztika és a társadalmi valóság közötti szakadékot vizsgálva rámutatott, hogy a hivatalos statisztikák nem csupán a bűnözés mértékét tükrözik, hanem a bűnüldöző szervek tevékenységének intenzitását és irányultságát is. Ezáltal az objektív biztonság mérése elválaszthatatlanul összefügg a bűnüldöző apparátus

³⁰⁰Vári, V. (2014): Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet* 2014/5. 131-148.

³⁰¹Adler, F.–Mueller, G. O. W.–Laufer, W. S. (2000): *Kriminológia*. Osiris, Budapest.

³⁰²Korinek, L. (1999): Rejtett bűnözés. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1999. 111–127. o.

³⁰³Virág, Gy. (szerk.) (2005): *Családi iszonyok – A családon belüli erőszak kriminológiai vizsgálata*. KJK-Kerszöv, Budapest.

működésével: ha a rendőrség nagyobb erőforrásokat fordít bizonyos bűncselekménytípusok felderítésére, az növelheti az adott kategóriában regisztrált esetek számát anélkül, hogy a tényleges bűnözés emelkedne.³⁰⁴

Az objektív biztonság hazai értelmezésében jelentős szerepet kap a viktimológiai megközelítés. A viktimológiai felmérések – amelyek a bűncselekmények áldozatainak tapasztalatait közvetlenül vizsgálják – fontos kiegészítő információt nyújtanak a hivatalos statisztikákhoz képest. Magyarországon az Országos Kriminológiai Intézet végzett átfogó viktimológiai kutatásokat, amelyek lehetővé tették a regisztrált és a tényleges bűnözés közötti különbség pontosabb becslését.³⁰⁵

A magyar kutatók az objektív biztonság mérésénél nem elégszenek meg a hagyományos bűnügyi statisztikai adatokkal, hanem komplex indikátorrendszereket alkalmaznak. E megközelítés szerint az objektív biztonságot számos dimenzió mentén kell értékelni, amelyek közé tartozik a bűncselekmények száma és struktúrája, az erőszakos bűncselekmények aránya, a bűnfelderítési arány, az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága, a rendőri jelenlét sűrűsége és a büntetés-végrehajtás eredményessége.³⁰⁶

Az objektív biztonság elemzésének módszertani kereteit a magyar szakirodalomban tovább fejlesztették a GIS-alapú bűnözéstérképezés alkalmazásával, amely a területi biztonsági egyenlőtlenségek feltárására irányul. A kutatások kimutatták, hogy az objektív biztonság szintje jelentős területi eltéréseket mutat, nem csupán az ország különböző régiói, hanem egyazon város különböző városrészei között is. E területi egyenlőtlenségek szoros összefüggést mutatnak a szocio-ökonómiai depriváció mutatóival.³⁰⁷

A területi biztonsági egyenlőtlenségek vizsgálata különösen releváns a terrorizmus és biztonság kapcsolatának vizsgálatában, mivel a terrorcselekmények célpontjainak kiválasztása gyakran összefügg a célterület biztonsági jellemzőivel. A szoft célpontok – amelyek jellemzően magas forgalmú, de alacsony védettségű helyszínek – biztonsági elemzése az objektív biztonság vizsgálatának sajátos területét képezi. A 2015 utáni európai terrortámadások

³⁰⁴Kó, J. (1999): A bűnügyi statisztika és a bűnügyi helyzet változása. In: Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 36. OKRI, Budapest.

³⁰⁵Kerecsi, K. (2006): Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája. CompLex/Complex Kiadó, Budapest, 2006.

³⁰⁶Borbíró Andrea (2016): Kriminálpolitika. In: Borbíró–Gönczöl–Kerecsi–Lévay (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer, Budapest, 711–764. o.

³⁰⁷Kó, J. (2005): Félelem keletről nyugatra: A bűnözéstől való félelem területi sajátosságai Magyarországon. Kriminológiai Tanulmányok, 42., 41–67. o.

többsége éppen ilyen szoft célpontokat – szórakozóhelyeket, piacokat, közlekedési csomópontokat – ért, ami felértékelte e kutatási irány jelentőségét.

Az objektív biztonság magyar értelmezésében fontos helyet foglal el az intézményi biztonság kérdése, amely az állami szervek – elsősorban a rendőrség, az ügyészség, a bíróságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok – működésének hatékonyságát vizsgálja. E megközelítés szerint az objektív biztonság szintjét nem csupán a bűncselekmények száma, hanem az intézményi válaszok minősége és gyorsasága is meghatározza.³⁰⁸

A hazai kutatók az objektív biztonság vizsgálatánál kiemelt figyelmet fordítanak a bűnözési trendek hosszútávú elemzésére. Magyarországon a rendszerváltást követően a regisztrált bűncselekmények száma drasztikusan megnőtt: az 1989-es mintegy 225 ezres szintről 1998-ra közel 600 ezerre emelkedett. Ez a bűnözésnövekedés azonban nem kizárólag a tényleges bűnözés növekedését tükrözte, hanem összefüggött a feljelentési hajlandóság változásával, a bűnüldözés intenzitásának módosulásával és az új bűncselekményi kategóriák megjelenésével is.³⁰⁹

A rendszerváltás utáni bűnözésnövekedés okai összetettek és a kriminológiai irodalomban vitatottak. Lévay Miklós a jelenséget az anómia-elmélet keretében értelmezve rámutatott, hogy a társadalmi normák fellazulása, a gazdasági átmenet okozta egyenlőtlenségek és a társadalmi kontroll meggyengülése együttesen járultak hozzá a bűnözés növekedéséhez. Ez az értelmezés fontos párhuzamot kínál a radikalizáció és a terrorizmus társadalmi gyökereinek vizsgálatához is, amennyiben az anómia és a társadalmi dezintegráció a radikalizáció táptalajává válhat.³¹⁰

A 2000-es évektől kezdve Magyarországon a regisztrált bűncselekmények száma fokozatosan csökkent, ami az objektív biztonság javulására utal. Ugyanakkor a hazai kutatók óvatosan kezelik ezt a tendenciát, felhívva a figyelmet arra, hogy a csökkenés részben módszertani okokkal, részben a feljelentési hajlandóság csökkenésével is magyarázható. A statisztikai regisztrációs gyakorlat változásai – például a szabálysértési kategória bővítése – szintén hozzájárulhattak a regisztrált bűncselekmények számának csökkenéséhez anélkül, hogy a tényleges bűnözés mértéke változott volna.³¹¹

³⁰⁸Finszter, G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Budapest.

³⁰⁹Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

³¹⁰Lévay, M. (2006): A társadalmi kirekesztődés és a bűnözés Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny, 61(9), 307–320. o.

³¹¹Legfőbb Ügyészség: Büntetőjogi Statisztikai Tájékoztató. Budapest, 2019.

Az objektív biztonság értékelésében a hazai szakirodalom növekvő figyelmet fordít a kiberbiztonság kérdésére. A digitális tér bűncselekményeinek mérése sajátos módszertani kihívásokat vet fel, mivel a kiberbűncselekmények látenciaaránya rendkívül magas, a hagyományos bűnügyi statisztikai módszerek pedig korlátozottan alkalmazhatók e területen. A kiberbűnözés megjelenése az objektív biztonság fogalmának kiterjesztését is szükségessé teszi: a fizikai tér biztonsága mellett a digitális tér biztonsága is az objektív biztonság szerves részévé vált.

Az objektív biztonság vizsgálatának sajátos területe a terrorizmussal összefüggő fenyegetések mérése. Magyarországon – bár közvetlen terrortámadás nem történt – a hazai kutatók a terrorfenyegetettség objektív szintjét több indikátor alapján mérik. Ezek közé tartozik az ország geostratégiai helyzete, a szervezett bűnözés mértéke, a radikalizáció jelei, az illegális fegyverkereskedelem, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok által azonosított fenyegetések.³¹²

A Stratégiai Védelmi Kutatóintézet rendszeres elemzéseiben vizsgálja Magyarország biztonsági környezetét, beleértve a terrorfenyegetettség objektív mutatóit. Ezek az elemzések rámutatnak, hogy bár Magyarország közvetlenül kevésbé érintett a terrorizmusban, mint egyes nyugat-európai országok, a tranzitország-jelleg és a regionális geopolitikai helyzet sajátos kockázatokat hordoz magában. A terrorizmus objektív mérésének sajátos kihívása, hogy – ellentétben a közönséges bűnözéssel – az alacsony gyakoriságú, de magas hatású események statisztikai elemzése speciális módszertani megközelítést igényel.³¹³

Az objektív biztonság mérésének nemzetközi összehasonlító dimenzióját a hazai kutatók is rendszeresen alkalmazzák. Magyarország különböző nemzetközi rangsorokban – mint a Global Peace Index, az Eurobarometer biztonsági felmérései vagy a Transparency International korrupciós indexe – elfoglalt helye fontos referenciapont az objektív biztonság értékelésében. E nemzetközi összehasonlítások lehetővé teszik a magyar biztonsági helyzet kontextualizálását és az európai trendekhez való viszonyítását.³¹⁴

A hazai kutatók az objektív biztonság vizsgálatánál hangsúlyozzák, hogy a statisztikai adatok önmagukban nem adnak teljes képet a biztonsági helyzetről. A bűnügyi statisztikákat a

³¹²Tálas, P. (2010): Európa terrorfenyegetettségéről – a számok tükrében. *Nemzet és Biztonság-Biztonságpolitikai Szemle* 3. (9), 76-88.

³¹³Tálas, P. (2014): Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7 (2), 3-16.

³¹⁴Institute for Economics and Peace: Global Peace Index. Annual Reports.

valóság tükrözésének többszörösen torzított eszközeiként kell kezelni, amelyeket csak más adatforrásokkal együtt értelmezve lehet a tényleges biztonsági helyzetről megalapozott következtetéseket levonni. Ez a módszertani szkepticizmus a magyar kriminológiai gondolkodás egyik erényeként tartható számon.³¹⁵

Az objektív biztonság kutatásának legújabb iránya Magyarországon az adatvezérelt rendészet és a prediktív rendészet koncepciójának adaptálása. E megközelítések – amelyek a nagy adattömegek elemzésén alapulnak – ígéretes eszközöket kínálnak az objektív biztonság pontosabb méréséhez és a bűnmegelőzés hatékonyságának növeléséhez, ugyanakkor komoly adatvédelmi és etikai kérdéseket is felvetnek. A prediktív rendészet diszkriminatív hatásainak veszélye – különösen a kisebbségi csoportok vonatkozásában – fokozott figyelmet igényel a magyar kontextusban is.³¹⁶

Az objektív biztonság vizsgálatának további fontos aspektusa a visszaesés problémája. A büntetés-végrehajtási rendszerből szabadulók visszaesési aránya – amely Magyarországon hagyományosan magas – közvetlenül befolyásolja az objektív biztonság szintjét. A hazai kutatások rámutatnak, hogy a visszaesés csökkentésére irányuló programok – a reintegrációs, a pártfogó felügyeleti és a munkaerő-piaci beilleszkedést segítő programok – hatékony eszközei lehetnek az objektív biztonság javításának, amennyiben kellő szakmai és pénzügyi forrásokkal rendelkeznek.³¹⁷

Az objektív biztonság és a társadalmi egyenlőtlenségek összefüggéseinek vizsgálata szintén fontos kutatási irány a hazai kriminológiában. A magyar kutatások – összhangban a nemzetközi szakirodalommal – kimutatták, hogy a társadalmi depriváció, a jövedelmi egyenlőtlenségek és a szegénység szignifikáns hatást gyakorolnak a bűnözési mutatókra, és ezáltal az objektív biztonság szintjére. Ez az összefüggés különösen releváns a terrorizmushoz vezető radikalizáció megértése szempontjából, amelyben a társadalom peremére szorulás és a kirekesztettség érzése fontos motiváló tényezőként jelenhet meg.³¹⁸

Az objektív biztonság hazai kutatásainak összegzéseként megállapítható, hogy a magyar kriminológia és rendészettudomány fejlett módszertani eszköztárat dolgozott ki az objektív biztonsági helyzet mérésére és értékelésére. Ugyanakkor a kutatók hangsúlyozzák,

³¹⁵Korinek, L. (2010): Kriminológia I-II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. 132. o.

³¹⁶Jóri A. – Soós A. K. (2016): Adatvédelmi jog. HVG-ORAC, Budapest.

³¹⁷Kerecsi Klára (2016): Bűnismétlők és bűnelkövetői karrier. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer, Budapest, 683–708. o.

³¹⁸Gönczöl, K. (1991): Bűnözés és társadalompolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest.

hogy az objektív biztonság önmagában nem ad teljes képet a társadalom biztonsági állapotáról. Az objektív mutatók szükséges, de nem elégséges feltételei a biztonság megértésének, a szubjektív dimenzió nélkül a biztonsági kép csonka marad. Ez a felismerés vezet a szubjektív biztonság és biztonságérzet vizsgálatához, amelyet a következő alfejezetben tárgyalok.

Szubjektív biztonság és szubjektív biztonságérzet

A szubjektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet vizsgálata a hazai biztonsági kutatások egyik legdinamikusabban fejlődő területe, amely az egyének és közösségek szubjektív biztonsági percepcióinak feltárására irányul. A szubjektív biztonság fogalma a magyar szakirodalomban szorosan kapcsolódik a félelem a bűnözéstől (fear of crime) nemzetközi irodalmához, ugyanakkor sajátos hazai tartalommal és kapcsolattal is rendelkezik.³¹⁹

A szubjektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet fogalmának pontos meghatározása a magyar szakirodalomban nem egységes, és a két kifejezés használata sem mindig következetes. A legtöbb hazai kutató megkülönböztetést tesz a szubjektív biztonság – mint a tényleges biztonsági helyzet egyéni percepcióján alapuló, kognitív jellegű értékelés – és a szubjektív biztonságérzet – mint az egyén affektív, érzelmeken alapuló biztonsági állapota – között, bár a gyakorlatban e két dimenzió szétválasztása gyakran nehézségekbe ütközik.

E fogalmi megkülönböztetés elméleti háttérét a nemzetközi irodalomban Ferraro és LaGrange alapozták meg, akik a félelem a bűnözéstől jelenségen belül különválasztották a kockázatészlelést (perceived risk), amely kognitív természetű és a tényleges félelmet (fear), amely érzelmi természetű. A magyar kutatók ezt a megkülönböztetést adaptálták a hazai kontextusra, hozzáadva a viselkedési dimenzió elemzését is, amely a félelem konkrét magatartásbeli következményeit vizsgálja.³²⁰

Korinek László - aki a szubjektív biztonság hazai kutatásának meghatározó alakja – a félelmet a bűnözéstől olyan komplex pszichológiai és szociológiai jelenségként írja le, amely három fő dimenzióból áll: a kognitív dimenzió (a bűnözés kockázatának észlelése), az affektív dimenzió (a bűnözéstől való félelem, mint érzelem) és a konatív dimenzió (a bűnözéstől való félelem viselkedési megnyilvánulásai, például a kerülő magatartás).³²¹

³¹⁹Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

³²⁰Ferraro, K. F. – LaGrange, R: The Measurement of Fear of Crime. Sociological Inquiry, 1987/57. 70–97. o.

³²¹Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

A három dimenzió megkülönböztetése rendkívül fontos a szubjektív biztonság kutatásában, mivel lehetővé teszi a jelenség árnyaltabb vizsgálatát. A kognitív dimenzió vizsgálata arra irányul, hogyan ítélik meg az egyének saját viktimizációs kockázatukat, mennyire tartják valószínűnek, hogy bűncselekmény áldozatává válnak. Az affektív dimenzió az ehhez kapcsolódó érzelmi reakciókat – szorongást, félelmet, aggodást – méri, míg a konatív dimenzió azt vizsgálja, milyen viselkedésbeli változásokat idéz elő a bűnözéstől való félelem.³²²

A konatív dimenzió vizsgálata különösen érdekes eredményeket hozott a magyar kutatásokban. A bűnözéstől való félelem viselkedési megnyilvánulásai közé tartozik az elkerülő magatartás (bizonyos helyek, időszakok vagy személyek kerülése), a védekezési magatartás (biztonsági berendezések alkalmazása, önvédelmi eszközök beszerzése) és a részvételi magatartás (polgárőri tevékenység, szomszédsági felügyelet). A magyar kutatások kimutatták, hogy e viselkedési válaszok nem feltétlenül állnak arányban az objektív kockázattal, ami a szubjektív biztonságérzet autonóm természetére utal.³²³

A szubjektív biztonság hazai kutatásában központi kérdés az objektív és szubjektív biztonság közötti rés. A magyar empirikus kutatások következetesen kimutatták, hogy a szubjektív biztonságérzet nem áll egyenes arányban az objektív biztonsági helyzettel: az állampolgárok gyakran nagyobb mértékű félelmet éreznek, mint azt a tényleges viktimizációs kockázat indokolná. Ezt a jelenséget a nemzetközi irodalom félelem-viktimizáció paradoxonnak nevezi.³²⁴

E paradoxon vizsgálata különösen fontossá válik a terrorizmus kontextusában. A terrorizmus - természeténél fogva - olyan bűncselekményi kategória, amelynél a szubjektív félelem és az objektív kockázat közötti szakadék rendkívül nagy. A terrorcselekmények statisztikailag rendkívül ritkák, ám a tőlük való félelem – részben a média hatására, részben a cselekmények drámai jellegéből adódóan – aránytalanul magas. Ahogyan Mueller és Stewart kimutatták, egy átlagos európai polgár számára a terrortámadásban való elhalálozás kockázata nagyságrendekkel alacsonyabb, mint számos hétköznapi veszélyforrásé.³²⁵

³²²Gabriel, U. – Greve, W. (2003): *The Psychology of Fear of Crime. Conceptual and Methodological Perspectives.* British Journal of Criminology, 43(3), 600–614. Oxford University Press. DOI: 10.1093/bjc/43.3.600.

³²³Korinek L. (1995): *Félelem a bűnözéstől.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

³²⁴Korinek L. (1995): *Félelem a bűnözéstől.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest

³²⁵ Mueller, J. – Stewart, M. G. (2011): *Terror, Security, and Money.* Oxford University Press, Oxford, 2011. 45–67. o.

A szubjektív biztonságérzetet befolyásoló tényezők vizsgálata a hazai kutatások egyik kiemelt területe. A magyar szakirodalom azonosította azokat a fő társadalmi-demográfiai változókat, amelyek szignifikáns hatást gyakorolnak a szubjektív biztonságérzetre. Ezek közé tartozik az életkor, a nem, a lakóhely típusa, a szocio-ökonómiai státusz, az iskolai végzettség és a korábbi viktimizációs tapasztalatok.³²⁶

Az életkor és a nem hatása a szubjektív biztonságérzetre a magyar kutatások szerint is megegyezik a nemzetközi tapasztalatokkal: az idősebb korosztályok és a nők jellemzően magasabb fokú félelmet éreznek a bűnözéstől, annak ellenére, hogy statisztikailag az objektív viktimizációs kockázatuk bizonyos bűncselekményi kategóriákban alacsonyabb, mint a fiatal férfiaké. Ez az úgynevezett félelem-viktimizáció paradoxon a magyar empirikus adatokkal is alátámasztható.³²⁷

A nemek közötti eltérések magyarázatára a hazai kutatók több elméleti modellt is alkalmaznak. A sebezhetőségi hipotézis szerint a nők magasabb félelme abból fakad, hogy fizikailag sebezhetőbbnek érzik magukat, és a szexuális erőszak kockázata egy sajátos, nemspecifikus félelemforrást jelent számukra. A szocializációs hipotézis ezzel szemben a nemi szocializáció szerepét hangsúlyozza: a nőket hagyományosan óvatosságra szocializálják, ami magasabb félelemszinthez vezet. A magyar empirikus kutatások mindkét hipotézist részben alátámasztják.³²⁸

A lakóhely típusa szintén meghatározó tényezőnek bizonyul a szubjektív biztonságérzet alakulásában. A magyar kutatások rámutatnak, hogy a nagyvárosi környezetben élők – különösen a budapesti lakosok – általánosságban magasabb szintű félelmet éreznek a bűnözéstől, mint a kisebb településeken vagy vidéken élők, ami összefügghet az anonimitás fokával, a szomszédsági kapcsolatok gyengülésével és a média intenzívebb hatásával.

A szubjektív biztonságérzet kutatásának sajátos magyar vonatkozása a roma közösségek biztonsági percepciójának vizsgálata. A hazai kutatások feltárták, hogy a roma lakosság kettős hátrányban van: egyrészt az objektív biztonság szempontjából magasabb viktimizációs kockázatnak vannak kitéve, másrészt szubjektív biztonságérzetük is alacsonyabb, mint a többségi társadalom tagjainak. E kettős hátrány a rendőrséggel való

³²⁶Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest

³²⁷Kerezsi, K. – Kó, J. (2010): Az áldozattá válás jellemzői Magyarországon a 2005. évi viktimológiai felmérés tükrében. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 47. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 113–130. o

³²⁸ Killias, M. (1990): Vulnerability: Towards a Better Understanding of a Key Variable in the Genesis of Fear of Crime. *Violence and Victims*, 1990/5. 97–108. o.

kapcsolatuk sajátos tapasztalataival is összefügg: az etnikai profilalkotás jelensége tovább rontja a roma közösségek intézményekbe vetett bizalmát és biztonságérzetét.³²⁹

A média szerepe a szubjektív biztonságérzet alakításában a hazai kutatók kiemelt érdeklődésére tartott számot. A magyar médiakutatások rámutatnak, hogy a bűnügyi hírek túltreprezentáltsága a hírmédiában hozzájárul a félelem szintjének emelkedéséhez, különösen azokban az esetekben, amikor a média az erőszakos bűncselekményekre és a terrorcselekményekre fókuszál. A médiában megjelenő bűnözési kép jelentősen eltér a tényleges bűnözési struktúrától: az erőszakos bűncselekmények a valóságban a regisztrált bűncselekmények csekély hányadát teszik ki, a médiában viszont domináns szerepet kapnak.³³⁰

Korinek László a média és a szubjektív biztonságérzet összefüggéseit vizsgálva George Gerbner kultivációs elméletére hivatkozik, amely szerint a televízió által közvetített erőszakos tartalom hosszú távon alakítja a nézők világképét, növelve a félelemszintet és torzítva a bűnözés kockázatának megítélését. A magyar kutatások megerősítették, hogy ez a hatás a magyar médiafogyasztók körében is érvényesül, bár annak erőssége függ a médiafogyasztás intenzitásától és a fogyasztott tartalom típusától.³³¹

A szociális média megjelenése a tovább bonyolította a média és a szubjektív biztonságérzet viszonyát. A közösségi médiában terjedő álhírek, a félelemkeltő tartalmak terjedése és az úgynevezett szűrőbuborékok jelensége új dimenziókat nyitott a szubjektív biztonságérzet kutatásában. A hazai kutatók rámutatnak, hogy a szociális média a hagyományos médiánál is hatékonyabban képes a félelemszint manipulálására, mivel a felhasználók maguk is a tartalom terjesztőivé válnak.

A szubjektív biztonságérzet vizsgálatának módszertana a magyar szakirodalomban folyamatosan fejlődik. A hagyományos kérdőíves felmérések mellett a kvalitatív módszerek – mélyinterjúk, fókuszcsoportok, narratív elemzés – egyre nagyobb teret kapnak, lehetővé téve a szubjektív biztonságérzet mélyebb, kontextusfüggő megértését.³³²

A kérdőíves felmérések módszertanával kapcsolatban a hazai kutatók számos problémát azonosítottak. Az egyik legjelentősebb kihívás az úgynevezett standard fear of crime question problémája, amelyet a nemzetközi irodalomban Farrall és munkatársai tártak fel. A

³²⁹Ivány, B. – Pap, A. L. (2012): „Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt”, *Fundamentum* 2012/3.

³³⁰Korinek L. (1995): *Félelem a bűnözéstől*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

³³¹Korinek L. (1995): *Félelem a bűnözéstől*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

³³²Mátyás, S. (2015): Szubjektív biztonságérzet – Lakossági vélemény a közbiztonságról és a rendőrségről. *Magyar Rendészet*, 15(2). 159–169. o.

magyar viszonyok között Korinek mutatott rá, hogy az általános kérdésfeltevés nem képes megragadni a szubjektív biztonságérzet komplexitását, és módszertanilag torzított eredményeket produkálhat. Az általánosan használt kérdés – amely arra kérdez rá, mennyire érzi magát biztonságban a válaszadó, ha sötétedés után egyedül sétál a lakóhelye környékén – számos módszertani aggályt vet fel.³³³

A szubjektív biztonság kutatásának hazai fejlődésében mérföldkőnek tekinthető a Társadalomtudományi Kutatóközpont által végzett nagymintás felmérések sorozata, amelyek lehetővé tették a szubjektív biztonságérzet időbeli változásainak nyomon követését. Ezek a felmérések rámutattak, hogy a szubjektív biztonságérzet nem csupán a bűnözés tényleges alakulásával, hanem a politikai kommunikációval, a médiadiskurzussal és a társadalmi közérzet általános állapotával is összefügg.³³⁴

A szubjektív biztonságérzet és a terrorizmus kapcsolatának vizsgálata a magyar szakirodalomban viszonylag újkeletű kutatási terület, amely a 2015-ös migrációs válság és az európai terrortámadások hatására került a kutatói érdeklődés középpontjába. A kutatások rámutattak, hogy a magyar lakosság terrorizmussal kapcsolatos félelemérzete 2015–2016-ban szignifikánsan megemelkedett, annak ellenére, hogy Magyarországon közvetlen terrortámadás nem történt. Ez a jelenség jól illusztrálja a szubjektív biztonságérzet és az objektív kockázat közötti szakadékot.

Ez a jelenség – amelyet a nemzetközi irodalomban transzferfélelem vagy vikariáló félelem néven ismernek – különösen releváns a terrorizmus szubjektív biztonsági hatásainak megértése szempontjából. A transzferfélelem azt jelenti, hogy az egyének más országokban bekövetkezett terrorcselekmények hatására is növekvő félelmet éreznek, anélkül hogy saját környezetükben közvetlen fenyegetettséget tapasztalnának. A jelenség mögött komplex pszichológiai mechanizmusok állnak, amelyek közé tartozik az empátiás azonosulás, a média általi közvetítettség és a biztonsági környezet általános percepciója.³³⁵

A szubjektív biztonságérzet politikai instrumentalizálásának kérdése a magyar szakirodalomban is fontos kutatási terület. A hazai kutatók rámutatnak, hogy a politikai szereplők gyakran használják fel a biztonsági félelmeket politikai céljaik érdekében, ami torzíthatja a szubjektív biztonságérzetet és alááshatja a biztonságpolitikai diskurzus

³³³Farrall, S. – Jackson, J. – Gray, E. (2009): *Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times*. Oxford University Press, Oxford, 2009.

³³⁴TÁRKI: Társadalmi riport 2010, 2014, 2018. Budapest.

³³⁵Tálas, P. (2016): A terrorizmustól való félelem Magyarországon. *Nemzet és Biztonság*, 2016/2. 32–48. o.

racionalitását. A „biztonságiasítás” (securitization) jelensége – amelyet a koppenhágai iskola dolgozott ki – a magyar kontextusban is megfigyelhető, különösen a migrációval és a terrorizmussal összefüggő politikai kommunikációban.³³⁶

A biztonságiasítás magyarországi vizsgálata során a hazai kutatók rámutattak, hogy a 2015-ös migrációs válság során a magyar politikai diskurzus erőteljesen összekapcsolta a migrációt, a terrorizmust és a közbiztonság kérdésköreit. Ez a diszkurzív összekapcsolás – függetlenül annak empirikus megalapozottságától – jelentős hatást gyakorolt a társadalom szubjektív biztonságérzetére. A félelmet generáló kommunikáció önerősítő folyamattá válhat: a magasabb félelemszint legitimálja a szigorúbb biztonsági intézkedéseket, amelyek viszont tovább erősítik a fenyegetettség percepcióját.³³⁷

A szubjektív biztonságérzet és a társadalmi tőke összefüggéseinek vizsgálata szintén fontos hozzájárulás a hazai kutatók részéről. A társadalmi tőke – amelyet Putnam nyomán a társadalmi hálózatok, a kölcsönös bizalom és a társadalmi normák összességéként definiálhatunk – szignifikáns hatást gyakorol a szubjektív biztonságérzetre. Azok a közösségek, amelyekben erős a szomszédsági kohézió, a civil szerveződés és az informális társadalmi kontroll, jellemzően magasabb szubjektív biztonságérzettel rendelkeznek, még azonos objektív biztonsági mutatók mellett is.³³⁸

Boda Zsolt kutatásai az intézményi bizalom és a szubjektív biztonságérzet összefüggéseire hívják fel a figyelmet. Eredményei szerint a rendőrségbe és az igazságszolgáltatási intézményekbe vetett bizalom szintje jelentős hatást gyakorol a szubjektív biztonságérzetre: azok az állampolgárok, akik bíznak az intézményekben, magasabb szubjektív biztonságérzettel rendelkeznek, függetlenül az objektív biztonsági helyzettől. Ez a megállapítás összhangban áll Tyler procedurális igazságosság-elméletével, amely szerint az intézményekbe vetett bizalom elsősorban nem az eredményektől, hanem az eljárások igazságosságától függ.³³⁹

³³⁶Boda, Zs. et al. (2014): Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *Politikatudományi Szemle*, 23(3), 69–96.

³³⁷Juhász, A. – Molnár, Cs. (2016): Magyarország sajátos helyzete az európai menekültválságban. In: *Társadalmi Riport 2016*. TÁRKI, Budapest.

³³⁸Sik, E. (2014): Biztonságérzet és társadalmi tőke. In: Kolosi, T. – Tóth, I. Gy. (2014) (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. TÁRKI, Budapest, 2014. 294–312. o.

³³⁹Boda Zsolt (2016 [2015]): Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető. In: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum – MTA TK PTI, Budapest.

Az intézményi bizalom és a szubjektív biztonság összefüggése a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából is kiemelkedő jelentőségű. A terrorizmus elleni hatékony fellépés ugyanis nemcsak a biztonsági szervek szakmai felkészültségén múlik, hanem azon is, hogy a lakosság mennyire bíz az intézményekben, mennyire hajlandó együttműködni velük, és mennyire fogadja el az esetleges alapjogi korlátozásokat a biztonság érdekében. Az intézményi bizalom eróziója paradox módon a terrorizmus elleni küzdelem egyik legfőbb akadály lehet.³⁴⁰

A szubjektív biztonságérzet hazai kutatásában sajátos helyet foglal el a közterületi biztonságérzet vizsgálata, amely az egyének adott fizikai térben – utcákon, tereken, parkokban, közlekedési eszközökön – érzett biztonságát elemzi. E kutatási irány a környezeti kriminológia és a Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) nemzetközi irányzataihoz kapcsolódik. A CPTED alap gondolata, hogy az épített környezet tudatos tervezésével csökkenthető a bűnelkövetés lehetősége és javítható a szubjektív biztonságérzet.³⁴¹

A közterületi biztonságérzet vizsgálata a terrorizmus kontextusában is releváns, mivel a terrorcselekmények egyik fő célja éppen a közterületi biztonságérzet rombolása. A terrortámadások – különösen a nyilvános tereken, közlekedési csomópontokon vagy tömegrendezvényeken elkövetettek – közvetlenül hatnak az érintett terek szubjektív biztonsági megítélésére, és hosszú távú viselkedési változásokat idézhetnek elő. A 2015–2017 közötti európai terrortámadások nyomán több nagyvárosban is érzékelhető volt a tömegközlekedés használatának és a nyilvános rendezvények látogatottságának átmeneti csökkenése.

A szubjektív biztonságérzet kutatásának legújabb iránya Magyarországon a digitális biztonságérzet vizsgálata, amely az online térben érzett biztonság és fenyegetettség percepcióit elemzi. A kibertér szubjektív biztonsági dimenziója – az online zaklatás, az adatlopás, a kiberbűnözés és a dezinformáció által keltett félelmek – egyre fontosabb kutatási területet jelölnek ki. A digitális biztonságérzet vizsgálata azért is különösen időszerű, mert a terrorizmus egyre inkább a kibertérben is megjelenik, a radikalizáció online csatornákon is zajlik, és a terrorista propaganda a közösségi médián keresztül közvetlenül eléri a lakosságot.³⁴²

³⁴⁰Christián, L. (2021): A bizalom kérdése a rendőrség és a társadalom relációjában. In: Gaál, Gy.– Hautzinger, Z. (szerk.): A hadtudománytól a rendészettudományig – Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs.

³⁴¹Podoletz, L. (2016): Környezeti kriminológia. In: Borbíró, A. – Gönczöl, K. – Kerezsi, K. – Lévay, M. (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer, Budapest.

³⁴²Kiss, T. (szerk.) (2020): Kibervédelem a bűnügyi tudományokban. Ludovika Egyetemi Kiadó (NKE), Budapest.

A társadalmi reziliencia fogalma az utóbbi években a magyar biztonsági kutatásokban is egyre nagyobb figyelmet kapott. A reziliencia – vagyis a társadalom képessége arra, hogy egy biztonsági krízis után visszanyerje normális működését – szervesen kapcsolódik a szubjektív biztonságérzet kérdéséhez. A reziliens társadalom nem pusztán ellenáll a fenyegetéseknek, hanem képes tanulni belőlük és alkalmazkodni az új biztonsági környezethez, anélkül hogy a szubjektív biztonságérzet tartósan romlana.

A szubjektív biztonság és biztonságérzet hazai kutatásának összefoglalásához fontos megjegyezni, hogy a magyar kutatók komoly elméleti és módszertani apparátust építettek ki e komplex jelenség vizsgálatára. A hazai kutatások egyik legfontosabb tanulsága, hogy a szubjektív biztonságérzet nem vezethető le mechanikusan az objektív biztonsági helyzetből: azt számos közvetítő tényező – a média, a politikai kommunikáció, az intézményi bizalom, a társadalmi kohézió és az egyéni tapasztalatok – alakítja.³⁴³

E felismerés a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából is meghatározó jelentőségű. A terrorizmus – mint kommunikációs stratégia – elsődleges célja nem a fizikai pusztítás maximalizálása, hanem a szubjektív biztonságérzet rombolása, a félelem terjesztése. Ezért a terrorizmus elleni küzdelem nem korlátozódhat kizárólag a biztonsági intézkedések erősítésére; ki kell terjednie a szubjektív biztonságérzet védelmére, a társadalmi reziliencia erősítésére és a félelem eszkalációjának megakadályozására is. A terrorizmus elleni küzdelem paradoxona, hogy az indokolatlanul drasztikus biztonsági intézkedések maguk is ronthatják a szubjektív biztonságérzetet, ha a lakosság úgy érzi, hogy az állam túlreagálja a fenyegetést.³⁴⁴

A szubjektív biztonság hazai kutatásának egy további fontos eredménye az úgynevezett diffúz félelem jelenségének azonosítása. A diffúz félelem – szemben a konkrét fenyegetésekhez kötődő specifikus félelemmel – egy általános szorongást, a világ veszélyes és kiszámíthatatlan voltáról alkotott percepciót jelent. A magyar kutatások rámutatnak, hogy a társadalmi átmenet tapasztalatai, a gazdasági bizonytalanság és az létfilozófiai biztonság megrendülése hozzájárultak egy sajátos, diffúz félelem kialakulásához a magyar társadalomban, amely fogékonyabbá teszi az egyéneket a konkrét biztonsági fenyegetésekre, ideértve a terrorizmus fenyegetését is.³⁴⁵

A generációs különbségek vizsgálata a szubjektív biztonságérzet kutatásában szintén érdekes eredményeket hozott. A hazai kutatások kimutatták, hogy az idősebb, a szocializmus

³⁴³Korinek, L. (2010): Kriminológia I-II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. 341–378. o.

³⁴⁴Mueller, J. – Stewart, M. G. (2011): Terror, Security, and Money. Oxford University Press, Oxford.

³⁴⁵Korinek L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.

időszakában szocializálódott generáció biztonsági percepciói lényegesen eltérnek a rendszerváltás után felnőtt fiatalabb korosztályokétól. Az idősebb generáció számára az államszocialista rendszer által biztosított paternalista biztonság – a teljes foglalkoztatottság, a kiszámítható életpálya, a társadalmi gondoskodás érzete – referenciaponttá vált, amelyhez képest a jelenlegi helyzetet gyakran biztonsághiányként élik meg, függetlenül az objektív mutatók alakulásától.³⁴⁶

A szubjektív biztonságérzet és a vallásosság összefüggéseinek vizsgálata a hazai kutatásokban kevésbé fejlett terület, pedig a nemzetközi irodalomban egyre több kutatás foglalkozik azzal, hogy a vallási közösséghez tartozás milyen hatást gyakorol az egyének biztonsági percepcióira. A magyar helyzetet tekintve e kérdés különösen a muszlim közösségek biztonsági percepciójának vizsgálata szempontjából releváns, figyelembe véve, hogy a terrorizmus elleni diskurzus gyakran etnikai és vallási dimenziókat is kap, ami hatást gyakorolhat mind a többségi társadalom, mind a vallási kisebbségek szubjektív biztonságérzetére.³⁴⁷

A biztonság hazai kutatóinak megközelítései – a közbiztonság komplex értelmezése, az objektív biztonság módszertanilag megalapozott mérése és a szubjektív biztonságérzet sokdimenziós vizsgálata – együttesen olyan elméleti keretet alkotnak, amely a terrorizmus és az alapjogok viszonyának elemzéséhez is elengedhetetlen.

SZUBJEKTÍV BIZTONSÁGÉRZET ÉS KÖZBIZALOM INTERAKCIÓJA

A kutatási témám következő nagy vizsgálati dimenziójaként a szubjektív biztonságérzet és a közbizalom közötti kölcsönhatást elemzem, különös tekintettel arra, hogy a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök nem csupán a közvetlen veszélyelhárítás funkcióját látják el, hanem egyúttal üzenetként is értelmezendők mind a terrorista fenyegetés forrása, mind pedig a lakosság irányába. A szubjektív biztonságérzet és a közbizalom fogalmi elhatárolása mellett a jelen alfejezet célja, hogy feltárja a két jelenség közötti kétirányú kölcsönhatás mechanizmusait, a közöttük ható közvetítő tényezőket, valamint azokat a pontokat, amelyeken a terrorellenes rendészeti intézkedések kedvező vagy kedvezőtlen irányba mozdítják el az említett kapcsolatot.

A téma feldolgozásának kiindulópontjaként Niklas Luhmann elméletét tekintem meghatározónak, aki a bizalom (trust) és a megbízhatóság (confidence) különbségtételén

³⁴⁶Utasi, Á. (2013): *Kötelékben: Szolidaritás-hálók és közélet*. MTA Társadalomkutató Központ – Belvedere Meridionale.

³⁴⁷Máté-Tóth, A. (2014): *Vallásnézet*. Korunk-Komp-Press, Kolozsvár, 2014.

keresztül világít rá arra, hogy a modernitás viszonyai között az intézményekbe vetett bizalom funkcionálisan elengedhetlenné válik a társadalmi komplexitás redukciójához.³⁴⁸ A luhmanni megközelítés értelmében a modern rendszerekben az egyén nem képes a szemtől szembeni, közvetlen interperszonális bizalomra támaszkodva megbirkózni az intézményi környezet összetettségével, így kénytelen rendszerbizalommal helyettesíteni a hiányzó tapasztalati alapot. Ezt a gondolatmenetet Robert D. Putnam társadalmi tőke koncepciója egészíti ki azzal, hogy a bizalom nem csupán individuális pszichológiai állapotként, hanem közösségi erőforrásként is értelmezhető, amely a demokratikus intézmények hatékony működésének előfeltétele.³⁴⁹ A hazai politikatudományi és szociológiai kutatások közül Boda Zsolt és Medve-Bálint Gergő átfogó empirikus vizsgálata szolgál kiindulópontként, amelynek eredményei szerint a magyar társadalom intézményi bizalomszintje tartósan alacsony, és különösen a kikényszerítő hatalmi funkciókat ellátó szervek – a rendőrség, az ügyészség, az igazságszolgáltatás – esetében figyelhető meg nagyfokú bizalmi deficit.³⁵⁰

A fenti elméleti alapvetésből kiindulva jelen alfejezet logikai felépítése a következő. Elsőként a közbizalom fogalmi tisztázására kerül sor, elhatárolva azt a rokon fogalmaktól, úgymint a legitimáció, az elfogadottság, valamint az elégedettség kategóriáitól. Ezt követően a rendszetbe vetett bizalom dimenzióinak elemzésére térek rá, Tom R. Tyler procedurális igazságosság elméletének felhasználásával. A harmadik alfejezet a szubjektív biztonságérzet és a közbizalom kölcsönhatásának elméleti modelljeit mutatja be, kiemelve az instrumentális és a normatív megközelítések közötti különbségeket. A negyedik alfejezetben a terrorfenyegetettség és a terrorellenes intézkedések hatásait vizsgálom mindkét vizsgált változóra, végül a nemzetközi és hazai empirikus eredmények áttekintésével, valamint a jogállami rendészeti gyakorlat számára levonható következtetések megfogalmazásával zárom a fejezetet.

A közbizalom fogalmi keretei és elhatárolási kérdései

A bizalom társadalomtudományi vizsgálata Francis Fukuyama úttörő munkájával vált a politikatudományi és szociológiai kutatások egyik központi kérdésévé. Fukuyama értelmezésében a bizalom *„azon elvárás, amely egy közösségen belül abból fakad, hogy tagjai*

³⁴⁸Luhmann, N. (1988): Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In: Gambetta, Diego (szerk.): Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Basil Blackwell. Oxford. 94-107. o.

³⁴⁹Putnam, R. D. (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster. New York. 136-137. o.

³⁵⁰Boda, Zs. – Szabó, G. – Bartha, A. – Medve-Bálint, G. – Vidra, Zs. (2014): Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. Politikatudományi Szemle, 23(3), 69–96.

rendszeres, tisztességes és együttműködő viselkedést tanúsítanak, közös normákra alapozva”.

³⁵¹ Ez a megfogalmazás a bizalmat a közösségi normakövetés előre jelezhetőségéhez köti, amely meghatározó jelentőségű a kutatásom szempontjából is, hiszen a terrorizmus – mint a normaszegés szélsőséges és politikai motivációjú megnyilvánulása – éppen ezt a normakövetési elvárást zavarja meg, és ezáltal a közösség bizalmi alapjait ingatja meg.

A közbizalom fogalma azonban nem szűkíthető le pusztán az interperszonális bizalom intézményi szintre vetített változatára. Eric M. Uslaner erkölcsi alapokra helyezett bizalom-elméletében megkülönbözteti a generalizált vagy morális bizalmat, amely a társadalom tagjainak alapvető jóindulatába vetett hitet takarja, illetve a stratégiai bizalmat, amely konkrét tapasztalatokra és racionális kalkulációkra épül.³⁵² Ez a kettősség a rendészeti szervekbe vetett bizalom esetén is megragadható: egyrészt létezik egy diffúz, általánosított bizalom a közhatalmi intézmények rendeltetésszerű működésébe, másrészt létezik egy specifikus, tapasztalati alapú bizalom, amely az egyén vagy közössége konkrét találkozásain alapul a rendőri szervekkel.

Az intézményi bizalom elméleti keretei tekintetében David Easton politikai támogatás-elmélete nyújt további támpontot. Easton megkülönbözteti a diffúz támogatást, amely az intézményrendszer egészére irányul és a rendszerlegitimitás alapját adja, valamint a specifikus támogatást, amely az aktuális teljesítménnyel összefüggő értékítéleteken nyugszik.³⁵³ Ez a különbségtétel kulcsfontosságú lesz a későbbiekben, amikor a terrorellenes intézkedések bizalmi hatásait vizsgálom, hiszen egy-egy sikertelen vagy aránytalan intézkedés a specifikus támogatás csökkentésén keresztül érheti el, hogy hosszabb távon a diffúz támogatás szintje is csökkenjen.

Egyes hazai kutatók szerint a bizalom kialakulása három tényező – a tapasztalat, a hírnév és a racionális előrejelzés – együttes jelenlétét kívánja meg. A rendészeti szervekkel szembeni bizalom esetén mindhárom tényező relevanciája egyértelmű: a bizalom részben a korábbi közvetlen és közvetett tapasztalatokból, részben az intézmény reputációjából, részben pedig abból a racionális számításból származik, hogy a rendészeti szerv a jogszabályi keretek között, kiszámíthatóan fog-e cselekedni.

³⁵¹Fukuyama, F. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press. New York. 26. o.

³⁵²Uslaner, E. M. (2002): *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press. Cambridge. 14-15. o.

³⁵³Easton, D. (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5. (4). 435-457. o.

A közbizalom fogalmát el kell határolnunk néhány rokon, de nem azonos jelentésű kategóriától. Az elfogadottság elsősorban viselkedési kategória, arra utal, hogy az állampolgárok tolerálják-e az intézmény működését, önként engedelmeskednek-e a döntéseinek – ez azonban pusztán megfelelésként is értelmezhető, amely nem feltétlenül jár együtt pozitív értékítélettel. A legitimitás ezzel szemben az intézmény jogosultságára vonatkozó normatív értékítélet, amely a jogszerűsége és a morális igazolhatóságán egyszerre nyugszik. Az elégedettség pedig egy teljesítmény-alapú értékelő kategória, amely konkrét kimenetekhez kötődik. A közbizalom ezek metszéspontjában helyezkedik el: feltételezi a minimális elfogadottságot, erősíti a legitimitás észlelését, és részben hat rá az elégedettség, azonban azokon túlmutatva a jövőbeli intézményi cselekvés kiszámíthatóságába vetett hitet is magába foglalja.

A rendészetbe vetett bizalom dimenziói

A rendészetbe vetett bizalom nem egységes, homogén jelenség, hanem több dimenzió együttes megnyilvánulásaként ragadható meg. A nemzetközi irodalomban az utóbbi három évtized kutatási eredményeit alapvetően meghatározza Tom R. Tyler 1990-ben publikált *Why People Obey the Law* című munkája, amelyben a szerző paradigmaváltó módon amellett érvelt, hogy az állampolgárok jogkövető magatartása nem elsősorban az elrettentéstől, a büntetéstől való félelemtől vagy az instrumentális haszonszámítástól függ, hanem attól, hogy a kikényszerítő hatalmat gyakorló intézményeket legitimnek és eljárásaikat igazságosnak tekintik-e.³⁵⁴ A tyleri elmélet empirikus igazolása során a procedurális igazságosság négy alapvető dimenziója kristályosodott ki: a meghallgatás joga (voice), azaz az állampolgár azon lehetősége, hogy szempontjait az eljárás során érdemben kifejezésre juttassa; a semlegesség (neutrality), amely az elfogulatlan, elvi alapú döntéshozatalt jelenti; a tisztelet (respect), amely az emberi méltóság tiszteletben tartásával megvalósuló eljárást feltételezi; végül a megbízhatóság (trustworthiness), amely az intézmény jóhiszemű motivációiba vetett hitet foglalja magában.³⁵⁵

A tyleri elméleti keret továbbfejlesztése Jonathan Jackson, Ben Bradford és kutatótársaik nevéhez fűződik, akik a londoni Metropolitan Police megbízásából végzett átfogó empirikus kutatásuk eredményeit rendszerezve megkülönböztetik a rendészetbe vetett bizalom három funkcionális dimenzióját. Az első a hatékonyságba vetett bizalom (trust in

³⁵⁴Tyler, T. R. (1990): *Why People Obey the Law*. Yale University Press. New Haven.

³⁵⁵Tyler, T. R. (2003): *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. *Crime and Justice* 30. 283-357. o.

effectiveness), amely arra vonatkozik, hogy a lakosság elhiszi-e a rendőrségről, hogy képes az előtte álló feladatok teljesítésére. A második a tisztességes bánásmódba vetett bizalom (trust in fair treatment), amely a procedurális igazságosság dimenzióit takarja. A harmadik pedig az értékközösségbe vetett bizalom (trust in shared values), vagyis annak hite, hogy a rendőrség osztozik a közösség alapvető értékeiben és normáiban.³⁵⁶ Ezek a dimenziók empirikusan is elválaszthatók, és különböző következményekkel járnak a legitimáció és az önkéntes együttműködési hajlandóság szempontjából.

Kiemelten jelentős Jason Sunshine és Tom R. Tyler közös kutatása, amelyben a szerzők empirikusan bizonyították, hogy a rendészet hatékonyságának észlelésénél erősebb előrejelző tényezője a rendészet iránti elkötelezettségnek és a vele való együttműködési hajlandóságnak a procedurális igazságosság észlelése.³⁵⁷ Másképpen fogalmazva: nem az számít elsősorban, hogy a rendőrség ténylegesen képes-e megfékezni a bűnözést vagy megelőzni a terrorcselekményeket, hanem az, hogy a lakosság tisztességesnek, méltóságtisztelőnek és elfogulatlanak érzékeli-e a működését. Ez a felismerés a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából különösen releváns, hiszen az egyébként hatékonynak tűnő, de a procedurális igazságosság követelményeit sértő intézkedések hosszabb távon éppen a bizalmi alapot erodálhatják, amelyre a rendészeti szervek az információszerzés és a közösségi együttműködés szempontjából rászorulnak.

A hazai kutatások közül Kó József munkája érdemel kiemelt figyelmet, aki a közbiztonság szubjektív megítélését vizsgáló empirikus felméréseiben kimutatta, hogy a rendőrséggel szembeni bizalom kialakulásában a magyar állampolgárok számára is meghatározó szerepet tölt be az észlelt tisztességes bánásmód.³⁵⁸ A magyar viszonyok között azonban további jellegzetességek is megfigyelhetők, különösen a történelmi örökség szerepe: a rendszerváltás előtti évtizedek rendőrségi tapasztalatai, a politikai rendőrség emléke, valamint az átmenet időszakában tapasztalt hatékonysági hiányosságok mind hozzájárulnak ahhoz, hogy a rendészeti szervekbe vetett bizalom Magyarországon tartósan alacsonyabb szintet mutat, mint a hosszú jogállami hagyományokkal rendelkező nyugati demokráciákban.

³⁵⁶Jackson, J. – Bradford, B. – Stanko, B. – Hohl, K. (2013): Just Authority? Trust in the Police in England and Wales. Routledge. London. 35-42. o.

³⁵⁷Sunshine, J. – Tyler, T. R. (2003): The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law and Society Review* 37. (3). 513-548. o.

³⁵⁸Kó, J. (2004): Bűnözéssel kapcsolatos attitűdök vizsgálata Budapest két kerületében. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 41. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.

A szubjektív biztonságérzet és közbizalom kölcsönhatásának elméleti modelljei

A szubjektív biztonságérzet és a közbizalom közötti kapcsolat vizsgálata módszertani nehézségeket vet fel, elsősorban amiatt, hogy a két változó kölcsönhatása kétirányú (reciprok) jellegű, az oksági viszonyok egyértelmű feltárása nem egyszerű. A szakirodalomban két alapvető elméleti modell körvonalazódik ezen viszony magyarázatára, amelyeket instrumentális, illetve normatív (vagy expresszív) modellként szokás megjelölni.

Az instrumentális modell szerint a rendészetbe vetett bizalmat elsősorban a szolgáltatásnyújtás hatékonysága határozza meg. Ha az állampolgár biztonságosnak érzékeli környezetét, és ezt a rendészeti szervek hatékony működésének tulajdonítja, akkor növekszik a bizalma a rendőrség iránt. Ebben a modellben a szubjektív biztonságérzet egyfajta köztes változóként funkcionál: a rendészeti teljesítmény hat a biztonságérzetre, a biztonságérzet pedig a bizalomra. Ennek a logikának a problémáira Wesley G. Skogan hívta fel először markánsan a figyelmet a „rendőri találkozások aszimmetrikus hatására” vonatkozó kutatásaiban, amelyek szerint a rendőrséggel való negatív tapasztalatok jóval nagyobb és tartósabb hatást gyakorolnak a bizalomszintre, mint a pozitív tapasztalatok.³⁵⁹ Ez az aszimmetria azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy a terrorellenes intézkedések során elszenvedett, akár kisszámú, de kirívóan diszkriminatív vagy aránytalan rendőri fellépés képes aránytalanul nagy kárt okozni a rendészet általános bizalmi tőkéjében.

A normatív vagy expresszív modell ezzel szemben abból indul ki, hogy a szubjektív biztonságérzet és a közbizalom egyaránt egy mélyebb társadalmi valóság – a társadalmi kohézió, a normakövetés általános szintje, a közösségi integráció – kifejeződése. Jonathan Jackson és Emily Gray kutatásai szerint a bűnözéstől való félelem és a rendészetbe vetett bizalom közös „gyökérváltozója” lényegében a társadalmi rend stabilitásának észlelése: ha az állampolgár úgy érzi, hogy közössége morálisan egységes és a normák tiszteletben vannak tartva, egyidejűleg alacsonyabb a félelme és magasabb a bizalma.³⁶⁰ Ez a megközelítés magyarázatot ad arra a látszólagos paradoxonra is, amelyet a félelem és a tényleges bűnelkövetési gyakoriság különbözőségeként ismer a kriminológiai szakirodalom: a félelem nem elsősorban a tényleges viktimizációs esélyek racionális kalkulációjából származik, hanem a társadalmi rend bomlásának észleléséből.

³⁵⁹Skogan, W. G. (2006): Asymmetry in the Impact of Encounters with Police. *Policing and Society* 16. (2). 99-126. o.

³⁶⁰Jackson, J. – Gray, E. (2010): Functional Fear and Public Insecurities about Crime. *British Journal of Criminology* 50. (1). 1-22. o.

A két modell nem kizárja, hanem kiegészíti egymást. Martin Innes „megnyugtató rendőrség” (reassurance policing) elmélete éppen arra mutat rá, hogy a rendészet szimbolikus funkciója – a rend és a normalitás látható fenntartása – legalább olyan fontos lehet a közbizalom és a szubjektív biztonságérzet alakításában, mint a tényleges bűnelhárítási teljesítmény.³⁶¹ Innes szerint a „jelzésértékű bűncselekmények” (signal crimes) és a „jelzésértékű rendetlenségek” (signal disorders) aránytalanul nagy hatást gyakorolnak a lakosság biztonságérzetére, és a rendészet megfelelő válasza ezekre a jelzésekre – a látható jelenlét, a közösséggel való párbeszéd, a problémaorientált fellépés – közvetlenül a biztonságérzetre és ezen keresztül a közbizalomra is pozitív hatást gyakorol.

Ben Bradford, Jonathan Jackson és Elizabeth A. Stanko közös kutatása árnyalja a képet a rendészeti kontaktusok hatásának feltárásával. A szerzők megállapítják, hogy a rendőrséggel való találkozások bizalommövelő vagy -csökkentő hatása alapvetően nem a találkozás típusától (intézkedés vs. szolgáltatás), hanem annak minőségétől – elsősorban a procedurális igazságosság dimenzióinak érvényesülésétől – függ.³⁶² Ez a megállapítás a terrorellenes rendészeti fellépés kontextusában különösen jelentős, hiszen azt jelenti, hogy még a kényszerítő jellegű intézkedések – igazoltatás, ruházatátvizsgálás, lefoglalás – is lehetnek bizalomerősítő hatásúak, amennyiben azokat a rendészeti szerv tiszteletteljesen, semlegesen, a meghallgatás jogának biztosításával és jóhiszemű motivációra utaló módon hajtja végre.

A hazai kutatók közül Korinek László úttörő munkája, a *Félelem a bűnözéstől* című monográfia szolgáltatja a szubjektív biztonságérzet hazai vizsgálatának elméleti alapjait. Korinek rámutat arra, hogy a bűnözéstől való félelem – amelynek a terrorizmustól való félelem egy speciális, fokozott intenzitású alkategóriájaként fogható fel – nem csupán a tényleges viktimizációs kockázat észlelése, hanem egy komplex szociálpszichológiai jelenség, amelyben szerepet játszik a közvetett tapasztalat, a média általi közvetítés, valamint az egyén általános rendszerbizalma.³⁶³ Ebből következően a terrorellenes rendészeti intézkedések hatékonysága nem mérhető kizárólag a megelőzött vagy elhárított terrorcselekmények számával, hanem figyelembe kell venni azt is, hogy ezen intézkedések milyen hatást gyakorolnak a lakosság szubjektív biztonságérzetére és rendszerbizalmára.

³⁶¹Innes, M. (2004): Reinventing Tradition? Reassurance, Neighbourhood Security and Policing. *Criminal Justice* 4. (2). 151-171. o.

³⁶²Bradford, B. – Jackson, J. – Stanko, E. A. (2009): Contact and Confidence: Revisiting the Impact of Public Encounters with the Police. *Policing and Society* 19. (1). 20-46. o.

³⁶³Korinek L. (1995): *Félelem a bűnözéstől*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 42-58. o.

A terrorfenyegetettség pszichoszociális hatása a biztonságérzetre és a közbizalomra

A terrorcselekmények sajátos jellegzetessége, hogy hatásuk – célzottan – messze túlterjed a közvetlen áldozatokon és a fizikai elkövetési helyszínen. A terrorizmus definíciós eleme a lakosság megfélemlítésére irányuló célzat, amelynek eredményessége nem a tényleges áldozatok számán, hanem a szubjektív biztonságérzetre gyakorolt tartós hatáson mérhető le. Ennek megfelelően a terrorcselekmények pszichoszociális hatásának vizsgálata önálló, interdiszciplináris kutatási területté nőtte ki magát, amelynek legrelevánsabb eredményei a jelen alfejezet szempontjából a szubjektív biztonságérzet és a közbizalom alakulására vonatkozó empirikus megfigyelésekben ragadhatók meg.

Leonie Huddy és kutatótársai a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően végzett longitudinális panelvizsgálatukban kimutatták, hogy a terrorfenyegetettség észlelése és a szorongás különböző módokon hat a politikai attitűdökre. Miközben a fenyegetettség észlelése növeli a szigorúbb terrorellenes intézkedések iránti igényt, a szorongás éppen ellenkező hatást gyakorol, csökkentve az elszenvedett kockázatvállalási készséget.³⁶⁴ Ez a kétirányú hatás azért kulcsfontosságú, mert ellentmond annak az egyszerűsítő képnek, amely szerint a terrorfenyegetettség automatikusan növeli az alapjogi korlátozások iránti támogatottságot. A valóság ennél árnyaltabb: a racionális fenyegetettség-észlelés és az irracionális szorongás különböző, olykor ellentétes politikai preferenciákat eredményeznek.

Cass R. Sunstein „valószínűség-elhanyagolás” (probability neglect) koncepciója szintén alapvető fontosságú a terrorfenyegetettség szubjektív biztonságérzetre gyakorolt hatásának megértéséhez. Sunstein szerint az erőteljes érzelmi reakciót kiváltó, nagy pusztító erejű események – mint amilyenek a terrorcselekmények – esetében az emberi kockázatértékelés szisztematikusan torzul, és az egyén figyelmen kívül hagyja az esemény bekövetkezésének valós valószínűségét.³⁶⁵ Ennek következtében a terrorfenyegetettség szubjektíven sokkal súlyosabbnak tűnik, mint amilyen az a statisztikai adatok alapján valójában lenne, különösen olyan országokban, mint Magyarország, ahol a terrorfenyegetettség objektív szintje lényegesen alacsonyabb, mint például Nyugat-Európa egyes államaiban. Ez a jelenség megvilágítja, hogy a terrorellenes rendészeti intézkedések politikai elfogadottsága gyakran

³⁶⁴Huddy, L. – Feldman, S. – Taber, C. – Lahav, G. (2005): Threat, Anxiety, and Support for Antiterrorism Policies. *American Journal of Political Science* 49. (3). 593-608. o.

³⁶⁵Sunstein, C. R. (2003): Terrorism and Probability Neglect. *The Journal of Risk and Uncertainty* 26. (2-3). 121-136. o.

nem a tényleges kockázatokhoz igazodik, hanem a média által is felerősített szubjektív észleléshez.

A terrorfenyegetettség hatását a polgári szabadságjogok és a biztonság közötti észlelt ellentét kontextusában Darren W. Davis és Brian D. Silver vizsgálta a 2001. szeptember 11-ei események utáni amerikai közvélemény elemzésével. Eredményeik szerint a terrorfenyegetettség észlelése arányosan csökkenti az állampolgárok alapjogi korlátozásokkal szembeni ellenállását, de ez a hatás jelentősen gyengül azoknál, akiknek az intézményekbe vetett bizalma alacsony.³⁶⁶ Ez a felismerés a magyar kontextusban rendkívül releváns: éppen a hagyományosan alacsony intézményi bizalmú társadalmakban nehezebb az alapjogi korlátozásokat kiváltó terrorellenes intézkedések támogatottságának biztosítása, még akkor is, ha a fenyegetettség észlelése magas. Más szavakkal: a közbizalom olyan „politikai tőke”, amelyet az állam a terrorellenes intézkedések legitimálásához is felhasznál.

Virginia A. Chanley 9/11 utáni kormányzati bizalomvizsgálata egy másik, látszólag paradox jelenséget tárt fel: a terrortámadások rövid távon jelentősen – akár drámai mértékben – megnövelik a kormányzati intézményekbe vetett bizalmat, ami „lobogó körüli összezárkózás” (rally 'round the flag) jelenséggként ismert.³⁶⁷ A hosszú távú vizsgálatok azonban megmutatják, hogy ez a bizalmi többlet csak korlátozott ideig tartós, és gyorsan erodálódhat, amennyiben a terrorellenes intézkedések végrehajtása során visszaélések vagy aránytalanságok válnak nyilvánvalóvá. Ilyenkor a korábbi bizalmi szintnél is mélyebbre süllyedhet a mérce, hosszú távú legitimációs károkat okozva.

Andrew Silke összefoglaló munkája a terrorizmus pszichológiai hatásairól a szakirodalom egyik alapvetésévé vált. Silke elemzi, hogy a terrorcselekmények nem csupán közvetlen sokk-hatásuk révén, hanem a médián keresztül történő állandó jelenlétük révén is hatnak a lakosság biztonságérzetére.³⁶⁸ A „terror-média komplexum” jelensége – amelyben a média a terrorista célok eléréséhez szükséges nyilvánosságot önként biztosítja – a szubjektív fenyegetettség észlelésének tartós fennmaradását eredményezi, és olyan folyamatos biztonsági közhangulatot teremt, amely a rendészeti intézkedések sajátos logikájához igazítja a lakossági elvárásokat. Ez a közvetítettség sajátos konstellációt eredményez, főként hazánkban, mivel a

³⁶⁶Davis, D. W. – Silver, B. D. (2004): Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America. *American Journal of Political Science* 48. (1). 28-46. o.

³⁶⁷Chanley, V. A. (2002): Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences. *Political Psychology* 23. (3). 469-483. o.

³⁶⁸Silke, A. (2003): *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences*. John Wiley & Sons. Chichester. 189-210. o.

tényleges hazai fenyegetettségi szint alacsony marad, miközben a lakossági szubjektív biztonságérzetre gyakorolt hatás jelentős lehet. Ez a kettősség a terrorellenes rendészeti intézkedések megítélésében is lecsapódik: miközben az állampolgárok jelentős része támogatná az erélyesebb fellépést, a konkrét intézkedések – különösen az alapjogokat érintők – iránti támogatottság már korántsem egyhangú.

A procedurális igazságosság és a közbizalom kritikus szerepe a terrorellenes rendészetben

A procedurális igazságosság elméletének terrorellenes rendészeti alkalmazására vonatkozó kutatások közül kiemelkedik Tom R. Tyler, Stephen Schulhofer és Aziz Z. Huq az Amerikai Egyesült Államokban élő muszlim közösségek körében végzett átfogó empirikus vizsgálata. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy a muszlim amerikai állampolgárok terrorellenes együttműködési hajlandóságát – beleértve az önkéntes információszolgáltatást és a radikalizációs jelek bejelentését – jóval erősebben határozza meg a rendőrségi eljárások észlelt tisztessége, mint a fenyegetéssel szembeni attitűdök vagy a büntetéstől való félelem.³⁶⁹ Ez a megállapítás a terrorellenes stratégia egy lényegi ellentmondását világítja meg: amennyiben a terrorellenes rendészeti intézkedések a procedurális igazságosság követelményeit sértik – különösen akkor, ha etnikai vagy vallási profilozás érzékelhető –, a rövid távon remélt taktikai nyereséget hosszabb távon a közösségi együttműködés csökkenése vagy megszűnése semmisíti meg.

Mike Hough és szerzőtársai a terrorellenes rendészeti fellépés legitimitás-kérdéseinek vizsgálata során egy kulcsfontosságú fogalmi különbségtételt emelnek be a szakirodalomba: az alávetéses engedelmesség és a normatív elköteleződésen alapuló jogkövetés elhatárolását.³⁷⁰ Az előbbi pusztán a kényszerre alapozó megfelelés, amelyhez nem szükséges bizalom vagy legitimitás; az utóbbi azonban azon alapszik, hogy az állampolgár belső normává tette az intézmény iránti engedelmességet, és ennek az a feltétele, hogy a procedurális igazságosság dimenziói az intézmény működésében rendre érvényesüljenek. A normatív elköteleződésen alapuló jogkövetés az, amely a terrorellenes rendészet számára információs és együttműködési tőkét biztosít, míg a pusztán kikényszerített megfelelés passzív magatartást eredményez.

³⁶⁹Tyler, T. R. – Schulhofer, S. – Huq, A. Z. (2010): Legitimacy and Deterrence Effects in Counterterrorism Policing: A Study of Muslim Americans. *Law and Society Review* 44. (2). 365-402. o.

³⁷⁰Hough, M. – Jackson, J. – Bradford, B. – Myhill, A. – Quinton, P. (2010): Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 4. (3). 203-210. o.

Basia Spalek és Robert Lambert britanniai muszlim közösségekkel végzett kutatásai konkrét, gyakorlati következtetéseket kínálnak. Vizsgálataik szerint a „Prevent” program és más brit terrorelhárítási kezdeményezések sikere vagy sikertelensége döntő mértékben azon múlott, hogy a rendőri szervek képesek voltak-e bizalomépítésre és partneri viszony kialakítására az érintett közösségekkel.³⁷¹ Azokban az esetekben, ahol a rendőrség a közösségek tagjait potenciális terroristákként, nem pedig partnerként kezelte, a program kontraproduktívnak bizonyult, és éppen azt a marginalizáltság-érzetet erősítette, amely a radikalizáció egyik közismert kiváltó tényezője. Ezek a tanulságok a magyar kontextusban – ahol a muszlim közösségek létszáma kisebb, de a terrorelhárítás és a menekültpolitika metszéspontjában más kisebbségi közösségekkel való viszony is relevánssá válhat – is alkalmazhatók.

Külön figyelmet érdemel a „biztonsági színház” (security theater) jelensége, amelyet Bruce Schneier nyomán használ a szakirodalom.³⁷² Schneier koncepciójában a biztonsági színház olyan látványos, jelentős erőforrásokat felemésztő, de a tényleges biztonsági kockázatokra érdemi választ nem adó intézkedéseket jelöl, amelyek elsődleges funkciója a lakosság megnyugtatása. A terrorellenes rendészeti intézkedések jelentős hányada rendelkezik ilyen szimbolikus dimenzióval, ezt önmagában nem feltétlenül kell negatívan értékelni, hiszen a szubjektív biztonságérzet helyreállítása legitim rendészeti cél. A probléma akkor jelentkezik, amikor a szimbolikus funkció háttérbe szorítja a tényleges hatékonyság követelményét, és ezzel egyidejűleg olyan jogkorlátozásokkal jár, amelyek aránytalanok az elérni kívánt észlelt biztonságnövekedéshez képest.

A hazai szakirodalomban Finszter Géza rendészetről szóló monográfiája nyújt átfogó elméleti keretet a rendészet legitimitás-kérdéseinek vizsgálatához. Finszter rámutat arra, hogy a rendészet jogállami működésének három pillére – a jog uralmára támaszkodás, a hatalmi ágak szétválasztásának tiszteletben tartása és az emberi jogok elsőbbsége – egyúttal a rendészetbe vetett közbizalom előfeltételeit is képezi.³⁷³ Ebből az elméleti alapból következően az alapjogok tiszteletben tartása nem csupán jogi kötelezettség, hanem a rendészet hosszú távú működésének szociológiai előfeltétele is: a jogkövető, alapjogokat tiszteletben tartó rendészet

³⁷¹Spalek, B. – Lambert, R. (2008): Muslim Communities, Counter-terrorism and Counter-radicalisation: A Critically Reflective Approach to Engagement. *International Journal of Law, Crime and Justice* 36. (4). 257-270. o.

³⁷²Schneier, B. (2003): *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*. Copernicus Books. New York. 26-37. o.

³⁷³Finszter G. (2013): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 192-203. o.

egyúttal az, amely képes a lakosság együttműködésére támaszkodni, és így hatékonyan betöltheti a terrorizmus-elhárítás funkcióját is.

Nemzetközi empirikus adatok: összehasonlító perspektíva

A nemzetközi összehasonlító adatok közül a kutatásom szempontjából a legrelevánsabb forrás a European Social Survey (ESS) 5. hullámának 2010-2011-es „Trust in Justice” moduljának eredményei, amely részletesen vizsgálta huszonhét európai ország lakosságának a rendőrségbe vetett bizalmát, valamint a rendőri eljárások tisztességének észlelését.³⁷⁴ Az eredmények alapvetően Skandinávia dominanciáját tükrözik a bizalmi rangsorban: Finnország, Dánia és Norvégia mutatták a legmagasabb rendőrségi bizalmi szintet, míg Magyarország, Bulgária, Oroszország és Ukrajna helyezkedtek el a rangsor alsó felén.³⁷⁵ A magyar értékek ezen felmérés alapján azt jelezték, hogy a lakosság mintegy fele-kétharmada tartja megbízhatónak a rendőrséget, amely ugyan nem katasztrofálisan alacsony érték, de jelentősen elmarad a nyugati és északi európai demokráciák szintjétől.

A terrorfenyegetettséggel kapcsolatos lakossági attitűdök vizsgálatára alkalmasabb forrás az Európai Bizottság Eurobarometer felméréseinek sora. A 464b számú különkiadás 2017-ben a 2015-2016-os hullámokban lezajlott nyugat-európai terrortámadások után elemezte a biztonsághoz kapcsolódó attitűdöket.³⁷⁶ Az eredmények szerint az európai állampolgárok többsége magas fenyegetettségi szintet észlelt a terrorizmus vonatkozásában, és jelentős többségük támogatta a terrorellenes intézkedések szigorítását – ezen belül azonban érdekes eltérések mutatkoztak a konkrét intézkedéstípusok támogatottságában. A klasszikus rendőrségi intézkedések, mint a közterületi jelenlét növelése és a megfigyelőkamerák kiterjesztése, magas támogatottságot élveztek, míg a személyes adatokkal összefüggő intézkedések – például a tömeges adatgyűjtés és a titkosított kommunikációhoz való hozzáférés – iránti támogatottság lényegesen alacsonyabb volt. Ez a mintázat megerősíti a Davis–Silver kutatás korábban említett megállapítását: az alapjogi korlátozások támogatottsága nem egyöntetű, hanem érzékenyen reagál a konkrét korlátozás típusára és percepciójára.

A Standard Eurobarometer 2022. évi felmérése szerint a magyar lakosság nemzeti kormányba és az Európai Unióba vetett bizalma vegyes képet mutat a hagyományos

³⁷⁴European Social Survey (ESS) Round 5, 2010-2011. Topline Results (Trust in Justice). ESS ERIC. 10-15. o. Forrás: <https://www.europeansocialsurvey.org> (letöltés ideje: 2022. május 10.)

³⁷⁵Jackson, J. – Hough, M. – Bradford, B. – Pooler, T. – Hohl, K. – Kuha, J. (2011): Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey. ESS Topline Results Series. 10-14. o.

³⁷⁶Eurobarometer Special 464b (2017): Europeans' attitudes towards security. European Commission. Brussels. 56-72. o.

bizalomvizsgálatok eredményeihez képest.³⁷⁷ A magyar sajátosság, hogy a nemzeti kormány iránti bizalom szintje a polarizált politikai környezetben erősen kötődik a válaszadó politikai hovatartozásához, ami torzítja az intézményi bizalom hagyományos mérőszámait. Éppen ezért a kutatók - a politikai polarizáció torzító hatásának mérséklésére – a rendészeti szervezetbe vetett bizalmat gyakran megfelelőbb indikátornak tekintik az általános jogállami bizalomszint mérésére, mint a kifejezetten kormányzati szervezetbe vetett bizalmat.

Az európai rendészeti legitimációs krízist elemzők a rendészetbe vetett bizalom szintjének romlását több ország példáján keresztül mutatják be, és rávilágítanak arra, hogy a bizalmi deficit közvetlen rendészeti költségekkel jár: az alacsonyabb bizalmi szintű országokban mérhetően alacsonyabb a bűncselekményi bejelentési hajlandóság, hosszabbak a nyomozási idők, és alacsonyabb az önkéntes tanúvallomások aránya. Ez a „bizalmatlanság költsége” különösen akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a rendészeti szervezetek terrorelhárítási információkra szorulnak, amelyek jellemzően csak közösségi forrásokból származhatnak, vagyis olyan helyzetekben, amelyekben a bizalmi deficit közvetlenül rontja a terrorellenes hatékonyságot.

A magyar empirikus kutatások eredményei

A hazai empirikus kutatások rendszeres és módszertanilag megalapozott áttekintése Mátyás Szabolcs és Sallai János nagyvárosi összehasonlító vizsgálatával kezdődik, amelyben a szerzők a rendőrségi statisztikai adatokból származtatott objektív biztonsági mutatókat vetették össze a kérdőíves módszerrel mért szubjektív biztonságérzettel.³⁷⁸ Eredményeik alapján a két indikátor jelentősen eltér egymástól: egyes városokban a tényleges bűnözési szint alacsony, ugyanakkor a szubjektív biztonságérzet is alacsony, máshol éppen fordított a helyzet. Ez a divergencia megerősíti a fentebb bemutatott jacksoni–grayi tézist, amely szerint a szubjektív biztonságérzet nem pusztán a bűnözési szint észleléséből származik, hanem mélyebb társadalmi és rendszerbizalmi tényezőkkel áll kapcsolatban.

Christián László a magánbiztonság térnyerését elemző tanulmányában közvetve világít rá a rendészeti közbizalom egy érzékeny dimenziójára.³⁷⁹ Ha a magánbiztonsági szektor terjeszkedése részben az állami rendészetbe vetett bizalom hiánypótló kiegészítéseként

³⁷⁷Standard Eurobarometer 97 (2022): Public opinion in the European Union. European Commission. Brussels.

³⁷⁸Mátyás Sz. – Sallai J. (2015): Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban. In: Hervainé Szabó Gy. (szerk.): A 21. század eleji államiság kérdőjelei. Kodolányi János Főiskola. Székesfehérvár. 395-402. o.

³⁷⁹Christián László (2018): „A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése.” Belügyi Szemle, 66(11), 81–88. o. DOI: 10.38146/BSZ.2018.11.8.

értelmezhető, akkor ez a tényerés maga is bizalmi mutatóként fogható fel: a piac azon hiányokat tölti ki, amelyeket az állami rendészeti szervek működésével kapcsolatban érzékel a lakosság. A terrorizmus elhárítása kontextusában ez különösen releváns, hiszen a magánbiztonsági szereplők egyre nagyobb szerepet kapnak a nagy tömegeket vonzó események és létesítmények védelmében, ami magát a rendészeti legitimációs architektúrát is átstrukturálja.

Kó József lakossági biztonságérzet-vizsgálatai – részben folytatólagos jelleggel, többhullámos kérdőíves kutatás formájában – jelentős longitudinális adatbázist hoztak létre a szubjektív biztonságérzet hazai alakulásáról.³⁸⁰ Eredményei szerint a magyar lakosság szubjektív biztonságérzete hosszú távon ingadozó, de összességében javuló tendenciát mutat, ugyanakkor a terrorfenyegetettséggel kapcsolatos aggodalmak a 2015-2016-os európai terrorhullám után átmenetileg jelentős növekedést mutattak. Különösen érdekes eredménye a kutatásoknak, hogy a lokális (környékbeli) biztonságérzet és az általános társadalmi biztonságérzet rendszeresen divergálnak: a válaszadók saját közvetlen környezetüket biztonságosabbnak ítélik, mint az országot általában, ami jellemző minta a nyugat-európai vizsgálatokban is, és elsősorban a média által közvetített fenyegetéskép hatását tükrözi.

Vári Vince doktori értekezésében a bűnüldözés relatív hatékonyságát vizsgálta, és eredményei között a rendészetbe vetett bizalom kérdéskörét is részletesen elemzi.³⁸¹ Vári megállapítja, hogy a magyar lakosság rendészetbe vetett bizalmát alapvetően a rendőrség láthatósága, elérhetősége és az intézkedések észlelt minősége határozza meg, nem pedig a tágabb értelemben vett bűnüldözési statisztikák. Ez a felismerés gyakorlati jelentőségű a terrorellenes rendészet szempontjából is: a közterületi jelenlét fokozása – amely egyébként a terrorellenes stratégia egyik fontos eleme – egyidejűleg bizalomépítő funkciót is betölthet, feltéve, hogy a fokozott jelenlét nem jár együtt a procedurális igazságosság sérelmével.

A közösségi rendészet filozófiája – amely a rendőrség és a helyi közösség közötti partneri viszony kialakítását helyezi középpontba – közvetlenül a bizalomépítés intézményes formájaként értelmezhető. A magyar gyakorlatban a körzeti megbízotti rendszer és a polgárőrséggel való együttműködés jelentik azokat a pontokat, ahol a közösségi rendészeti filozófia elemei leginkább megjelennek, bár az intézményesített „neighbourhood policing”

³⁸⁰Kó, J. (2005): Félelem keletről nyugatra: A bűnözéstől való félelem területi sajátosságai Magyarországon. *Kriminológiai Tanulmányok*, 42.

³⁸¹Vári V. (2015): A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség. Doktori értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc. 154-170. o.

modellek teljes körű adaptációja csak korlátozott mértékben valósult meg. A terrorellenes rendészet szempontjából a közösségi rendészeti megközelítés különösen értékes, hiszen éppen a helyi bizalmi kapcsolatok azok, amelyek lehetővé tehetik a korai figyelmeztető jelek észlelését és a radikalizációs folyamatok időben történő felismerését.

Boda Zsolt a legitimitás, a bizalom és az együttműködés összekapcsolódását vizsgáló monográfiájában a kollektív cselekvés elméleti keretébe helyezi a magyar intézményi bizalom kérdéskörét.³⁸² Elemzésének egyik legfontosabb megállapítása, hogy a magyar intézményrendszerben – nemzetközi összehasonlításban – aránytalanul nagy jelentősége van a közvetlen tapasztalatnak és személyes találkozásnak a bizalom alakulásában, míg a diffúz, „rendszerszintű” bizalom szerepe alacsonyabb. Ez a megállapítás a terrorellenes rendészet szempontjából azzal a következménnyel jár, hogy a bizalom építése vagy rombolása különösen erősen kötődik a tényleges, mindennapi rendészeti találkozásokhoz, és kevésbé az intézményi kommunikációhoz vagy a politikai diskurzushoz, ami a gyakorlati rendészeti munka felértékelődését jelenti a legitimációs folyamatban.

A terrorellenes intézkedések bizalmi hatásainak kettős természete

A terrorellenes rendészeti intézkedések a szubjektív biztonságérzetre és a közbizalomra egyszerre kétirányú, gyakran ellentétes irányú hatást gyakorolnak. Ezt a kettős természetet elemezve négy jelentős mechanizmus rajzolható meg, amelyek a jogalkotói és rendészeti döntéshozatal szempontjából egyaránt iránymutatók lehetnek.

Az első mechanizmus a **közvetlen megnyugtató hatás**. A látható rendészeti jelenlét – fokozott járőrözés, közterületi ellenőrzés, közlekedési csomópontok védelme – rövid távon növelheti a lakosság szubjektív biztonságérzetét, és ezen keresztül a rendészetbe vetett bizalmát is. Ez a hatás összhangban áll Innes megnyugtató rendészet koncepciójával, és empirikusan többször alátámasztást nyert a nagy európai városokban végzett kutatásokban. A hatás azonban időben rövid: a fokozott jelenlét rutinszerűvé válása után eltűnik a megnyugtató hatás, míg az intézkedéssel járó erőforrás-felhasználás és jogkorlátozási hatások fennmaradnak.

A második mechanizmus a **biztonsági paradoxon**: a terrorellenes intézkedések fokozása maga is lehet a fenyegetettség észlelésének felerősítője. Ha a lakosság azzal szembesül, hogy korábban nem látott mértékű rendőri fellépés szükségeltetik a köztereken, ez

³⁸²Boda, Zs. (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. Argumentum – MTA TK PTI, Budapest. ISBN 978-963-446-694-9. 204 o

üzenetként is értelmezhető arról, hogy a fenyegetettség valós és súlyos, ami ellentmondásosan épp a szubjektív biztonságérzet csökkenéséhez vezethet. Ezt a paradoxont Chris Greer és Eugene McLaughlin a közrendészeti fellépés média-tükröződéseinek vizsgálatával írta le.³⁸³ A magyar viszonyok között ez a jelenség kevésbé kutatott, de az Alaptörvény hatodik módosításával 2016-ban bevezetett – majd a kilencedik módosítással 2022. november 01-jével hatályon kívül helyezett – terrorveszélyhelyzeti szabályozás egykori bevezetését kísérő lakossági reakciók elemzése a jelenség jelenlétére utal.

A harmadik mechanizmus az **alapjogi feszültség**. Amikor a terrorellenes intézkedések érzékelhetően sértik az alapjogokat – különösen a személyes adatok védelmét, a magánélethez való jogot, a mozgásszabadságot vagy a gyülekezési jogot –, a jogtudatos lakosságban nem biztonságérzetet, hanem diszkomfortot, esetleg félelmet keltenek. Gárdos-Orosz Fruzsina elemzése szerint az alapjogok és a biztonság közötti egyensúlykeresés éppen ezért nem pusztán normatív jogi probléma, hanem a lakossági legitimációs szintet is érintő kérdés.³⁸⁴ Az aránytalan vagy nem kellően indokolt alapjogi korlátozásoknak a jogtudatos polgárok körében közvetlenül bizalomromboló hatásuk van, és hosszabb távon a jogállami legitimáció eróziójához vezetnek.

A negyedik mechanizmus a **differenciált hatás a közösségek között**. A terrorellenes intézkedések nem egyformán érintik a lakosság különböző csoportjait: a kisebbségi, különösen a muszlim háttérrel rendelkező csoportok a rendészeti ellenőrzéseket aránytalanul gyakrabban tapasztalhatják. Hough és kutatótársai az European Social Survey adatain végzett elemzése megmutatta, hogy az etnikai és vallási kisebbségek rendszeresen alacsonyabb rendészeti bizalmat jeleznek vissza, mint a többségi népesség.³⁸⁵ Ez a bizalmi deficit pedig éppen azokban a közösségekben alakul ki, amelyekkel való együttműködés a terrorellhárítás szempontjából kritikus fontosságú. Az így kialakuló „bizalmi paradoxon” – vagyis hogy a terrorellhárítás által leginkább megcélzott közösségek bizalma a rendészetben csökken leginkább – a terrorellenes stratégia egyik legjelentősebb, egyúttal strukturális nehézsége.

Hetesy Zsolt a terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása kérdéskörét vizsgáló tanulmányában hangsúlyozza a titkos felderítés szerepét a terrorellenes rendészetben,

³⁸³Greer, C. – McLaughlin, E. (2010): We Predict a Riot? Public Order Policing, New Media Environments and the Rise of the Citizen Journalist. *British Journal of Criminology* 50. (6). 1041-1059. o.

³⁸⁴Gárdos-Orosz, F. (2020): Az alapjogok korlátozása. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.

³⁸⁵Hough, M. – Jackson, J. – Bradford, B. (2013): Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey. In: Tankebe, J. – Liebling, A. (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*. Oxford University Press. Oxford. 326-352. o.

és ennek alapjogi dimenzióit.³⁸⁶ Megállapítja, hogy a titkos eszközök alkalmazása – éppen rejtett jellegük miatt – különös módon hat a közbizalomra: közvetlenül nem észlelhető az állampolgárok számára, de a nyilvánosságra került visszaélések esetén aránytalanul nagy bizalmi kárral járhat. Ez a felismerés a jogalkotói szabályozás precizitásának és a külső kontroll hatékonyságának kritikus szerepére hívja fel a figyelmet. A rendészeti tevékenység alapjogi korlátai és a terrorellenes hatékonyság között pedig nem trade-off van, hanem bizonyos feltételek mellett egymást erősítő kapcsolat. Az alapjogok tiszteletben tartása – mint a bizalmi alap fenntartásának eszköze – hosszú távon a rendészet hatékonyabb működésének is előfeltétele, különösen a társadalmi együttműködésre utalt terrorellenes felderítési munka során.

A jogállami egyensúly: a közbizalom, mint a terrorellenes rendészet strukturális erőforrása

A fentebb bemutatott elméleti és empirikus kutatások alapján felrajzolható egy olyan integrált kép, amely a közbizalmat nem pusztán kívánatos járulékos állapotként, hanem a terrorellenes rendészet strukturális erőforrásaként értelmezi. Justice Tankebe legitimációs dimenzióelemzése szerint a rendészeti legitimáció négy empirikusan elválasztható, de összefüggő dimenzióból tevődik össze: a procedurális igazságosságból, a megosztó igazságosságból, a hatékonyságból és a jogszerűségből.³⁸⁷ Ezek közül egyik sem helyettesíti a másikat: a terrorellenes rendészet csak akkor képes fenntartani a közbizalmat, ha mindegyik dimenzió mentén megfelelő szintet nyújt. Ha a rendészet hatékony, de eljárásai tisztességtelenek, csökken a bizalom; ha tisztességes, de eredménytelen, szintén csökken a bizalom; ha tisztességes és hatékony is, de jogszerűtlen, úgy a jogi legitimáció elvesztése ássa alá a bizalmi alapot.

Anthony Bottoms és Justice Tankebe dialogikus legitimáció-koncepciója további árnyalást nyújt: a legitimáció nem egyoldalú értékítélet, amelyet a lakosság „kioszt” az intézménynek, hanem kétirányú, dinamikus folyamat, amelyben az intézmény folyamatosan kommunikálja saját legitimitás-igényét, és a lakosság válaszol arra.³⁸⁸ Ez a párbeszéd alapú megközelítés azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy a terrorellenes rendészet

³⁸⁶Hetesz Zs. (2012): A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia. Magyar Rendészet. 2012/Különszám.

³⁸⁷Tankebe, J. (2013): Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology* 51. (1). 103-135. o.

³⁸⁸Bottoms, A. – Tankebe, J. (2012): Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *Journal of Criminal Law and Criminology* 102. (1). 119-170. o.

legitimitásának fenntartása folyamatos kommunikációs és önreflexiós munkát igényel: a jogalkotó és a rendészeti vezetés nem tekintheti adottnak a bizalmat, hanem folyamatosan újra kell azt érdemelnie a konkrét intézkedések révén.

A biztonság és jogállamiság egyensúlyát vizsgáló tanulmányok hasonló elméleti következtetésre jutnak és megállapítják, hogy az alkotmányos állam számára a biztonság és a jogállamiság nem egymás ellenlábasai, hanem egymás feltételei. A jogállami keretek közötti biztonság tartósan fenntartható, ezzel szemben a jogállami elveket felrúgó, pusztán a hatékonyságra optimalizált biztonságpolitika rövid távú taktikai sikereket eredményezhet ugyan, de strukturális legitimációs költségekkel jár, amelyek hosszabb távon ismét a biztonságot veszélyeztetik.

Sallai János és kutatótársai a „jó rendészet” koncepcióját fejlesztve kidolgozott közpolitikai javaslatcsomagjukban rámutatnak arra, hogy a rendészet minőségét nem lehet kizárólag belső, szakmai mutatókkal mérni, hanem szükséges annak a közösség által észlelt minőségét is beemelni az értékelési szempontrendszerbe.³⁸⁹ A „jó rendészet” kritériumai között kiemelt helyen szerepel az átláthatóság, a közösségi elszámoltathatóság és a bizalomépítés – ezek a követelmények pedig a terrorellenes rendészet esetében is érvényesek, sőt, részben még fontosabbak, mint más rendészeti területeken, hiszen éppen itt a legnagyobb a kísértés arra, hogy a hatékonysági szempontok elnyomják a legitimitási szempontokat.

A fentiek alapján a jelen alfejezet központi tézise az alábbiakban összegezhető. A szubjektív biztonságérzet és a közbizalom a terrorellenes rendészet kontextusában olyan kölcsönhatásban álló változók, amelyek egymást részben erősítik, részben alakítják. A terrorellenes rendészeti intézkedések sikere nem mérhető le pusztán a megelőzött vagy elhárított cselekmények számán, hanem figyelembe kell venni azok biztonságérzeti és bizalmi mérlegét is. Az intézkedések tervezésekor és végrehajtásakor – az arányosság és szükségesség jogi követelményein túl – érvényesülniük kell a procedurális igazságosság dimenzióinak is, hiszen hosszú távon csak az a rendészet képes a terrorizmus elleni küzdelemre, amely megőrzi a lakossági együttműködés bizalmi alapját. Ebben az értelemben a közbizalom nem a rendészet működésének járulékos eredménye, hanem a működés elengedhetetlen, stratégiai fontosságú erőforrása.

³⁸⁹Sallai J. – Tihanyi M. – Vári V. – Mátyás Sz. (2016): A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. Államtudományi Műhelytanulmányok 31. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. 18-22. o.

Az empirikus kutatás hipotézisei közvetlenül ebből az elméleti keretből származnak: elsőként, a terrorellenes rendészeti intézkedések lakossági támogatottsága nem egyszerű függvénye az észlelt fenyegetettségnek, hanem az intézményi bizalom szintjén keresztül érvényesülő, mediált hatás; másodsorban, az alapjogokat érintő intézkedések támogatottsága erősen eltér a klasszikus rendészeti intézkedések támogatottságától, és a különbség nagysága összefügg a procedurális igazságosság észlelésével; harmadrészt, a kisebbségi helyzetű csoportok körében a bizalmi deficit és a biztonságérzet szerkezete más mintázatot követ, mint a többségi társadalomban, amit a terrorellenes stratégia kialakításakor differenciáltan kell figyelembe venni.

RENDÉSZETI IGAZGATÁSBA ÉS ANNAK ESZKÖZEIBE VETETT KÖZBIZALOM

A rendészeti igazgatás és a terrorizmus elleni fellépés alkotmányos kereteinek vizsgálatát követően az értekezés jelen alfejezete a fogalmi háló egy olyan elemét helyezi a kutatás középpontjába, amely a korábbi részekben csupán áttételesen, a biztonság és biztonságérzet kategóriáival összefüggésben jelent meg: a rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett közbizalom kérdéskörét. Az alapjogok korlátozásának terjedelme, valamint a rendészeti szervek terrorellhárítási célból alkalmazott – nyílt és fedett – eszközeinek elfogadottsága ugyanis nemcsak jogi, hanem társadalmi kérdés is, amelynek legfontosabb mérőszáma a bizalom.³⁹⁰ A jogállami rendészet működésének legitimitása végső soron azon a feltételezésen nyugszik, hogy a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokosát a társadalom nem pusztán tűri, hanem elismeri és támogatja a jogsértésekkel szembeni fellépésben.

A közbizalom kategóriája a társadalomtudományi gondolkodásban nem új keletű. Francis Fukuyama klasszikus munkájában a bizalom a jól működő piaci és állami intézmények „kulturális tőkéjeként” jelenik meg³⁹¹, Robert D. Putnam elemzése pedig a civil társadalom és a demokratikus intézmények működőképessége közötti kapcsolatot vizsgálva emelte a fogalmat a politikatudományi és közigazgatás-tudományi főáramba.³⁹² A rendészet szempontjából a közbizalom kutatásának kereteit Tom R. Tyler és Jason Sunshine által kidolgozott, úgynevezett procedurális igazságosság (procedural justice) modell határozza meg a legmarkánsabban. Tyler szerint az emberek a rendőrséggel kapcsolatos bizalmukat nem elsősorban annak szankcionáló erejéből, hanem abból vezetik le, hogy az intézkedő hatóság

³⁹⁰Finszter, G. (2014): A rendőrség joga. Nemzeti Közszerzői Társaság. Budapest. 92–95. o.

³⁹¹Fukuyama, F. (1997): Bizalom – A társadalmi erények és a jólét megteremtése. Európa Könyvkiadó. Budapest.

³⁹²Putnam, R. D. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. Princeton.

tagjai méltóságukban tiszteletben tartva, pártatlanul, magyarázattal ellátva és meghallgatva kezelik-e őket.³⁹³ Ez a megállapítás egyenes kapcsolatot teremt jelen kutatás tárgya és a közbizalom kérdésköre között, hiszen a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott – különösen a titkos, érintett tudta nélkül bevethető – eszközök fogalmilag zárják ki az érintett részvételét és meghallgatását, így önmagukban is feszültséget generálnak az eljárási igazságosság elveivel szemben.

A hazai szakirodalomban Krémer Ferenc volt az, aki elsőként szentelt monografikus igényű vizsgálatot a rendőri hatalom természetének és annak a társadalmi elfogadottsághoz fűződő viszonyának.³⁹⁴ Krémer mellett érvel, hogy a rendőri hatalom legitimitációja nem egyszerűen a jogszerűségen, hanem azon a folyamatos társadalmi jóváhagyáson nyugszik, amelyet a rendészet mindennapi gyakorlata termel újra. Finszter Géza a Rendészettan című alaplalművében a jogállami rendészet három pillérét – a jog uralmát, a hatalmi ágak elválasztását és az emberi jogok tiszteletét – úgy értelmezi, hogy mindezek csak együtt képesek megalapozni a rendvédelmi szervek működésének társadalmi legitimitását.³⁹⁵ Kerecsi Klára a rendészet professzióvá válásának kérdéseit vizsgálva vonta be a közbizalom kategóriáját a hazai rendészettudományi diskurzusbba, rámutatva arra, hogy a rendészeti szakmaiság fejlesztése nem függetleníthető a társadalmi megbecsültség alakulásától.³⁹⁶ Christián László a közösségi rendészet kontinentális adaptációjának lehetőségeit elemezve azt hangsúlyozza, hogy a helyi szintű együttműködés, a közvetlen párbeszéd és a lakossági bevonás olyan bizalmi tőkét képes felhalmozni, amely a terrorellenes fellépéshez is erőforrást jelent.³⁹⁷

A közbizalom fogalmát a Rendészettudományi Szaklexikon „az állami és önkormányzati szervek, valamint a rendvédelmi szervek iránti olyan általánosított elvárás” –ként határozza meg, amely „feltételezi, hogy az említett szervek a jogszabályoknak megfelelően, a társadalom érdekeit szolgálva, átláthatóan és pártatlanul működnek”.³⁹⁸ A nemzetközi szakirodalom a fogalmat jellemzően két dimenzióban tárgyalja: megkülönbözteti

³⁹³Tyler, T. R. (2006): *Why People Obey the Law*. Princeton University Press. Princeton; Tyler, Tom R. – Huo, Yuen J. (2002): *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. Russell Sage Foundation. New York.

³⁹⁴Krémer, F. (2003): *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó. Budapest.

³⁹⁵Finszter, G. (2018): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 41–53. o.

³⁹⁶Kerecsi, K. (2015): *A rendészet: Foglalkozás? Szakma?* In: Hack P. – Király E. – Korinek L. – Patyi A. (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 67–78. o.

³⁹⁷Christián, L. (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr. 163–171. o.

³⁹⁸*Rendészettudományi Szaklexikon* (2019). Boda József (főszerk.). Dialóg Campus. Budapest. Közbizalom szócikk. 323. o. (parafrazált meghatározás)

az általánosított bizalmat (diffuse trust), amely a rendvédelmi intézmények iránti általános attitűdöket jelenti, és a specifikus bizalmat (specific trust), amely konkrét találkozások, intézkedések során alakul ki.³⁹⁹ Jackson és Bradford modellje szerint a rendőrségbe vetett bizalom három építőelemét az észlelt hatékonyság (effectiveness), a tisztességes bánásmód (fairness) és az azonos értékrend (shared values) alkotja. A terrorizmus elhárítása kontextusában különösen fontos körülmény, hogy a három elem közül éppen a titkos eszközök alkalmazása során korlátozódik leginkább az „azonos értékrend” érzékelhetősége, hiszen a titkosság fogalmilag zárja ki az átláthatóságot.

A közbizalom rendészeti kutatásokba történő beemelését az is indokolja, hogy a terrorizmus elleni fellépés eredményessége empirikusan igazoltan függ a lakosság együttműködési hajlandóságától. Martin Innes, a Cardiff Egyetem professzora több tanulmányában is kimutatta, hogy a radikalizálódási jelzések jelentős hányada a helyi közösségekből származik, a helyi közösségekből érkező információk azonban csak olyan rendvédelmi szervezet irányába áramlanak, amely iránt a lakosság alapvető bizalommal bír.⁴⁰⁰ Ezt a felismerést a brit rendészet a Prevent-stratégia keretében kifejezetten a helyi közösségek bizalmának megnyerésére építve konvertálta politikává, és noha a Prevent-program számos kritikát is kapott – különösen a muzulmán közösségek szelektív figyelembevételé miatt – az alapgondolat, hogy a közbizalom operatív értékű erőforrás, széles körben elfogadottnak tekinthető.⁴⁰¹

Mindezek alapján a közbizalom kutatásomban sem tekinthető pusztán közvélemény-kutatási változónak: a rendészeti igazgatás alkotmányos működésének indikátora, a terrorizmus elleni küzdelem operatív erőforrása, továbbá az alapjogok korlátozhatósága arányossági tesztjében megjelenő értékelési szempont. A következő alfejezetekben ezért a hazai helyzetkép feltárása, a változás lehetséges irányainak elemzése, valamint a közbizalmat leginkább formáló nyílt és titkos rendészeti eszközök bemutatása mentén kívánom a kérdéskört körbejárni.

³⁹⁹Jackson, J. – Bradford, B. (2010): What is trust and confidence in the police? *Policing: A Journal of Policy and Practice*. 4 (3). 241–248. o.

⁴⁰⁰Innes, M. (2006): Policing uncertainty: Countering terror through community intelligence and democratic policing. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 605 (1). 222–241. o.

⁴⁰¹Thomas, P. (2012): *Responding to the Threat of Violent Extremism: Failing to Prevent*. Bloomsbury Academic. London.

Hazai általános helyzetkép a kutatás időszakában (2020–2024)

A kutatás időszakaként kijelölt öt év, 2020 és 2024 közötti periódus a rendészeti igazgatásba vetett bizalom vizsgálata szempontjából rendkívül szemléletes. A szakasz nyitányát a koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet, a közepét az energiaválság és az ukrán–orosz háború kitörése, a végét pedig a magyar soros EU-elnökség kiemelt rendészeti feladatai jelölik ki. Mindezek olyan kivételes körülmények, amelyek a rendészeti szervek szerepét és láthatóságát egyaránt megnövelték, ebből következően a közbizalom vizsgálatához is kontrasztgazdag közeget teremtettek.

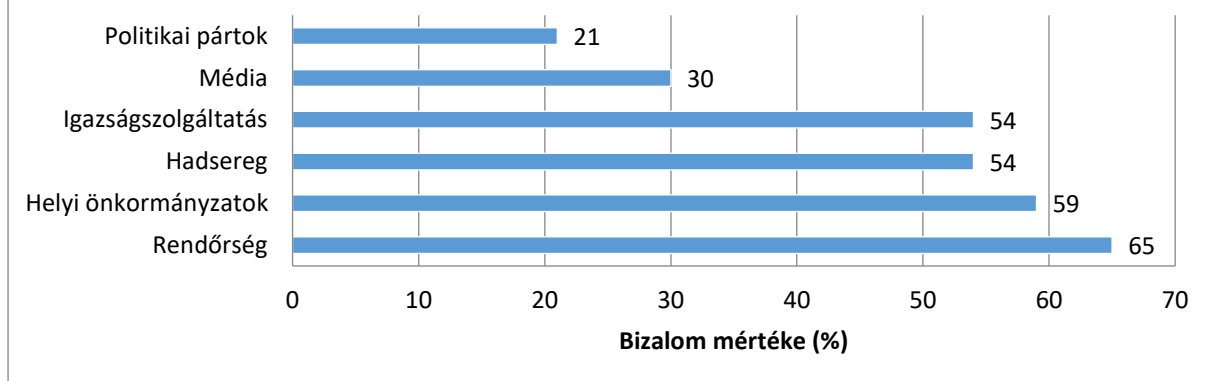
A leginkább nemzetközi összevetésre alkalmas adatsort az Európai Bizottság Standard Eurobarometer felmérései szolgáltatják, amelyek kétévente (jellemzően tavasszal és ősszel) a rendvédelmi szervek iránti bizalmat is mérik. A magyar parlament Képviselői Információs Szolgálatával által évente közreadott „Közbiztonság, rendőrség” című Infotabló – a hivatalos forrásokból vett adatok alapján – azt mutatja, hogy a rendőrségben megbízó válaszadók aránya Magyarországon 2019 és 2024 között stabilan 63–65% között mozgott: 2019-ben 64%, 2020-ban 64%, 2021-ben 65%, 2022-ben 64%, 2023-ban 63%, míg 2024-ben ismét 64%.⁴⁰² Ez a tartósan 60% feletti érték abszolút mércével mérve tekintélyesnek mondható: azt jelenti, hogy a felnőtt magyar lakosság közel kétharmada kifejezetten megbízik a rendőrségben. Ugyanakkor az európai uniós átlagtól (amely a vizsgált időszakban 70–74% között alakult) tartósan 6–10 százalékponttal marad el, amiből egyértelműen kiolvasható, hogy a hazai rendészet iránti közbizalom szintje továbbra is van hova fejlődjön.

Az általános mutatószámok mögött azonban érdemes összetettebb képet kirajzolni. A Eurobarometer 98.2 hullámának (2023. tavasz) magyar nemzeti jelentése rámutat, hogy a hazai közintézmények közül éppen a rendőrség iránt a legmagasabb a bizalom (65%), amelyet a helyi önkormányzatok (59%), a hadsereg (54%) és az igazságszolgáltatás (54%) követnek, míg a média (30%) és a politikai pártok (21%) esetében ez az érték jelentősen alacsonyabb.⁴⁰³

⁴⁰²B. Müller, T. (2025): Közbiztonság, rendőrség 2025. Képviselői Információs Szolgálat, Országgyűlés Hivatala. Budapest. Infotabló, 2025/25. szám. Elérhető: parlament.hu/documents/d/guest/infotablo_2025_25_kozbiztonsag_rendorseg_2025 (letöltés ideje: 2025. március 15.)

⁴⁰³Standard Eurobarometer 98.2 – Hungary National Report. Brüsszel. 2023. március. Az intézményi rangsor az összes válaszadóra vetítve a „tend to trust” kategória részesedése alapján készült.

Közintézményekbe vetett bizalom Magyarországon (Eurobarometer 98.2, 2023 tavasz)

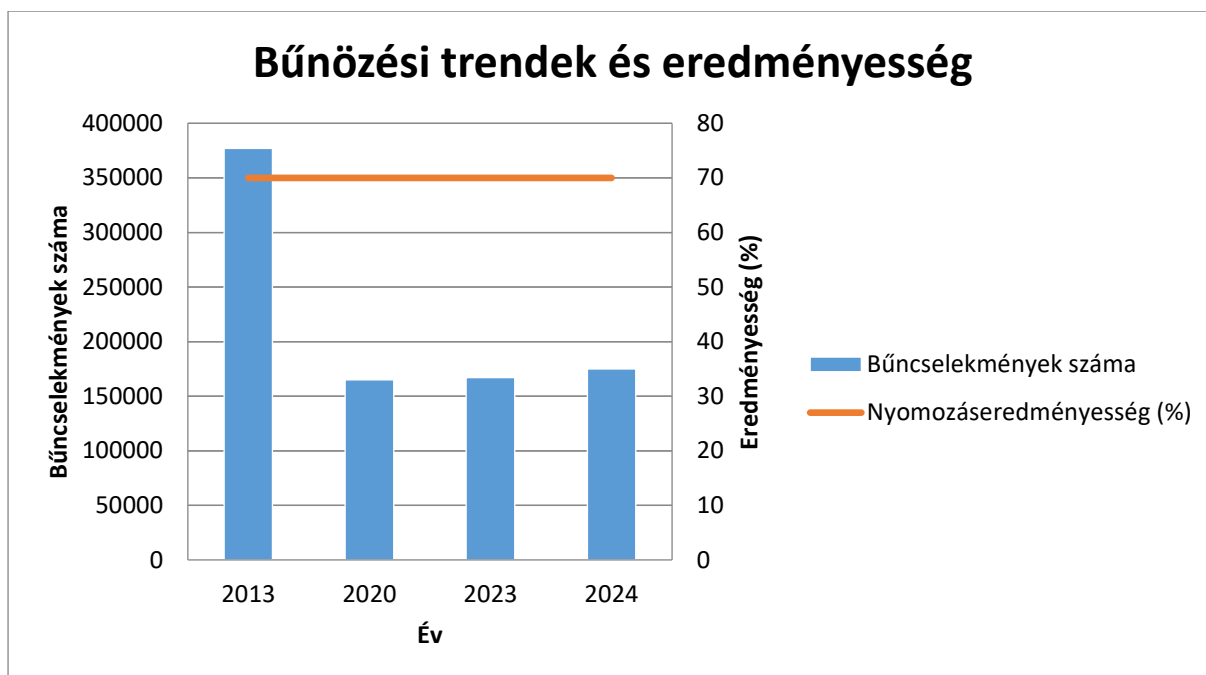


1. ábra: A közintézményekbe vetett bizalom Magyarországon az Eurobaromtere adatai alapján 2023.
(saját szerkesztés)

Ez az intézményi sorrend önmagában kivételes eredmény: a magyar társadalom a rendőrséget a közintézményi bizalmi hierarchia csúcsára helyezi, és ilyen szempontból a magyarországi helyzet - a korrupcióérzékelési listákon elfoglalt kevésbé előnyös pozíció ellenére is - az európai trenddel összhangban áll, ahol a közbiztonsági intézményekbe vetett bizalom tipikusan magasabb, mint a politikai intézményeké.

A közbizalom szintjének értelmezéséhez hozzátartozik, hogy a vizsgált időszakban a bűncselekmények regisztrált száma Magyarországon hosszú távú, látványos csökkenést mutatott: míg 2013-ban több mint 377 ezer ismertté vált bűncselekményt regisztráltak, addig 2020-ra ez az érték 165 ezer körülire, 2023-ra és 2024-re pedig 167–175 ezer közé süllyedt.⁴⁰⁴ A nyomozáseredményességi mutató ugyanezen időszakban stabilan a 70% körüli érték mentén ingadozott, ami nemzetközi összevetésben is kifejezetten erős teljesítmény.

⁴⁰⁴KSH (2024): Rendőrök száma (lakosságszámra vetítve). 2.19. fejezet (SDG 16). In: A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2024. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. Elérhető: <https://ksh.hu/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai/2024/2-19-sdg-1>



2. ábra: A 2013 évhez viszonyítva a 2020-2024 közötti időszakban Magyarországon ismertté vált bűncselekmények és nyomozás eredményességi mutató összefoglaló grafikonja (saját szerkesztés)

A Global Peace Index 2023-as kiadványa a hazai biztonsági mutatók alapján Magyarországot a 18. legbiztonságosabb állam közé sorolta a vizsgált országok között⁴⁰⁵, amely pozíció a közbiztonsági szolgáltatásokba vetett bizalom magas értékét objektív mutatókkal is alátámasztja.

Ugyanakkor a 2020 és 2024 közötti időszak sajátos kihívásokat is hozott, amelyek a rendészet közbizalmi pozícióját több irányból is próbára tették. A koronavírus-járvány idején a rendőrség sajátos feladatokkal bővült: a veszélyhelyzetre tekintettel elrendelt kijárási korlátozások, a kötelező maszkhasználat betartásának ellenőrzése, a kijelölt vásárlási időszakok érvényesítése olyan, alapjogi szempontból is érzékeny területre vitték az intézkedő állomány tagjait, amely a korábbiakban idegen volt a szolgálati gyakorlattól. Christián László a különleges jogrendi rendészeti intézkedésekről írott tanulmányaiban rámutat, hogy a járványügyi rendészeti intézkedések a közbizalom szempontjából kettős hatásúak voltak: egyfelől a jelenlét és a szolgáltatásjelleg erősödése miatt pozitívan érintették a rendőrség megítélését, másfelől a közvetlenül érintett – elsősorban szolgáltatóiparban dolgozó vagy

⁴⁰⁵Institute for Economics and Peace: Global Peace Index 2023. Sydney. 2023. június. Elérhető: [visionofhumanity.org](https://www.visionofhumanity.org)

idősebb korosztályhoz tartozó – állampolgárok életébe történő beavatkozás a rendőri kontroll élményét is erősítette.⁴⁰⁶

A járványidőszak tapasztalatai empirikus kutatással is alátámasztottan arra mutattak rá, hogy a hatósági magatartás stílusa kiemelt szerepet játszott a lakossági bizalom alakulásában. Molnár Katalin és Sallai János a rendészeti kommunikáció vizsgálatára fókuszáló empirikus kutatásaiban bemutatták, hogy azokban a helyzetekben, ahol az intézkedő rendőr az procedurális igazságosság elveinek megfelelően – tehát magyarázatot adva, a helyzet súlyának megfelelő tiszteletteljes modorban – járt el, az intézkedés alanyai az intézkedés jogi kimenetelétől függetlenül is nagyobb arányban értékelték pozitívan a rendőrség magatartását.⁴⁰⁷ Ez a megállapítás azért érdemes kiemelt figyelemre, mert jelzi, hogy a közbizalom fejlesztésének legolcsóbb, ugyanakkor leghatékonyabb eszköze nem a szervezeti átalakítás, hanem a szolgálatellátás mindennapos kultúrájának gondozása.

A 2020-2024 közötti időszak másik meghatározó körülménye az állami határellenőrzés fokozott súlya volt. Az illegális migrációval és a hibrid fenyegetésekkel kapcsolatos határrendészeti feladatok nemcsak a közvélemény figyelmét vonzották az intézményre, hanem a rendőrség erőforrásait és szervezeti felépítését is formálták. A határrendészeti tevékenységgel kapcsolatos sajtónyilvánosság – különösen az illegális határátlépést kísérő személyek elleni intézkedések közzététele – a rendőrség iránti bizalom szerkezetét is befolyásolta: a nemzetbiztonsági dimenzióhoz hűen kommunikált szerepvállalás a többségi társadalom körében erősítette a védelmi funkció érzékelését, míg a civil szervezetek egy része a migránsok alapjogainak védelme szempontjából fogalmazott meg aggályokat.

A terrorizmus elhárítása szempontjából a 2020–2024 közötti időszak ambivalens képet mutatott: a terrorfenyegetettség szintje Magyarországon „közepes” (2-es, három fokozatú skálán) besorolást kapott a terrorizmus elhárításáért felelős szervek értékelése szerint, konkrét, hazánk területén végrehajtott és kiemelt jelentőségű terrorcselekmény nem történt, ugyanakkor az európai szintéren több olyan merénylet (így a párizsi, bécsi, brüsszeli incidensek, illetve a 2023-as brüsszeli lövöldözés) is bekövetkezett, amely a biztonságpolitikai közbeszédet uralta. Ebben a helyzetben a terrorizmus elhárítására szakosodott szervek – a Terrorelhárítási Központ (TEK), valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK), majd

⁴⁰⁶Balla, J. – Christián, L. – Hautzinger, Z. (2021): Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején. In: Koltay, A. – Török, B. (szerk.): Járvány sújtotta társadalom. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 67–86. o.

⁴⁰⁷Molnár, K. – Tamási, Zs. (2019/2020): A rendőrség közösséggel való kapcsolatának javítási lehetőségei. Belügyi Szemle, DOI: 10.38146/BSZ.2019.4.3

2022. május 25-től annak általános jogutódjaként a Nemzeti Információs Központ (NIK) – tevékenysége döntően szükségszerű titkosságban, a nyilvánosság kizárásával zajlott, ami a közbizalom klasszikus eszközeivel – például a szolgáltató jellegű rendőri jelenléttel vagy a nyílt lakossági kommunikációval – csak részben mérhető közvetlenül.

A szubjektív biztonságérzet szempontjából a 2024-es adatok azt mutatják, hogy a magyar lakosság mintegy 21%-a érezte magát „nagyon” vagy „kissé” veszélyben az életkörülményeiben; ez az arány a nők esetében 24%, a 75 év felettek esetében pedig csaknem 30% volt.⁴⁰⁸ A közbiztonsági diskurzusban ennek az értéknek különös jelentősége van: mutatja, hogy míg a rendőrséggel szembeni általános bizalom szintje magas, a lakosság egyötödében fennáll a fenyegetettségnek olyan szubjektív percepciója, amelyet a rendészeti kommunikáció és intézkedési gyakorlat nem képes teljeskörűen eloszlatni. Ez összhangban áll Garland klasszikus „kontrollkultúra”-tézisével, amely szerint a modern társadalmakban a szubjektív biztonságérzet alakulása önállósul az objektív bűnügyi helyzethez képest, és a média közvetítésével fenyegetéskonstrukciók táplálják.⁴⁰⁹

A hazai rendészeti közbizalom strukturális vizsgálata kapcsán harmadik fontos körülményként emelendő ki a rendészeti szolgáltatás regionális egyenetlensége. Ahol a rendőri jelenlét rendszeres, a közterületi szolgálat látható és kiszámítható, a lakosság rendészeti szervekbe vetett bizalma is magasabb. Ellenkező esetben – jellemzően a városok peremkerületeiben vagy a hátrányos helyzetű kistélepüléseken – a bizalom alacsonyabb szintje társul a bűnözéstől való fokozott félelemmel, amely végső soron a terrorizmus-percepciót is torzítja. A 2020-as évekre vonatkozó empirikus kutatások egybehangzóan kimutatják, hogy a terrorfenyegetettséggel kapcsolatos lakossági félelmek a leginkább éppen azokban a csoportokban jelennek meg fokozottan, ahol a rendészeti közbizalom egyébként is törékenyebb.

A közbizalom belső tagoltságát a terrorellenes tevékenységet ellátó szervek vonatkozásában is érdemes vizsgálni. A Társadalomtudományi Kutatóközpont 2022-es közvélemény-kutatása szerint a válaszadók a Terrorellhárítási Központ munkájával kapcsolatban 57%-os bizalmi értéket mértek, míg a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében ez

⁴⁰⁸KSH Stadat 5.1.1.16 – Szubjektív biztonságérzet, 2024. évi adatok, közreadva 2025. február 14-én. Elérhető: ksh.hu/stadat

⁴⁰⁹Garland, D. (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford University Press. Oxford. 75–85. o.

a mutató 48%-on állt.⁴¹⁰ Ez a szerkezet nagyjából megfelel a nemzetközi tapasztalatoknak is: a lakosság a látható, közterületi szolgálatot teljesítő rendvédelmi szereplőkkel szemben jellemzően magasabb bizalommal fordul, mint azon szervekkel szemben, amelyek tevékenysége nagyrészt láthatatlan. Ez a különbség önmagában nem patológikus, ugyanakkor a terrorizmus elhárítása szempontjából figyelmet érdemel, mert a legfontosabb operatív egységek éppen a láthatatlan szférában tevékenykednek.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy a 2020–2024 közötti periódus hazai rendészeti közbizalom-térképe négy markáns jellemzővel ragadható meg. Elsőként, az általános bizalom szintje stabilan 60% felett, az uniós átlag alatt helyezkedik el. Másodsorban, a lakosság a rendőrséget következetesen a legmagasabban értékelt közintézményként érzékeli, ami azt mutatja, hogy a rendészet társadalmi legitimációja – összehasonlító kontextusban – relatíve erősen áll. Harmadrészt, a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági mutatók között olyan szakadék képződik, amelynek áthidalása külön szakpolitikai feladat. Végezetül, a közbizalom szerkezete szervezetenként és régióként is tagolt, ami a terrorellenes tevékenységre nézve sajátos kihívást jelent: ott, ahol a fenyegetés érzékelése és a rendészettel szembeni távolságtartás egyszerre van jelen, a terrorellenes eszközök legitimitása a leingyatagabb.

A változás lehetséges irányai

A közbizalom fejlesztése olyan szakpolitikai cél, amelynek elérése soktényezős folyamat, és nem szűkíthető le valamilyen egyszerűen végrehajtható intézkedéscsomagra. A szakirodalom alapján mindazonáltal körülhatárolhatók olyan változási irányok, amelyek mind a nemzetközi, mind a hazai tapasztalatok alapján igazoltan járulnak hozzá a rendészeti szervezetekbe vetett közbizalom erősödéséhez. Ezen irányokat kutatási témám szempontjából úgy mutatom be, hogy egyszerre érvényesítem a terrorizmus elhárítása iránti állami igényt és az alapvető jogok védelmének követelményét.

A közösségi rendészet elmélyítése

A közbizalom legstabilabb alapját a közvetlen, személyes, helyi szintű interakciók szolgáltatják. A közösségi rendészet (community policing) fogalmát Robert R. Friedmann – magyar származású amerikai rendészetkutató – olyan stratégiaként határozza meg, amely a

⁴¹⁰Füstös L. (2022): A feljelentési hajlandóság és a rendőrségbe vetett bizalom. *Belügyi Szemle*, 2022/1., 149–168. o.

bűnözés kontrolljának eredményesebbé tételét a közösségi forrásokra építő proaktív működés, a közösség nagyobb arányú részvétele a döntéshozatalban, valamint az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülésére fordított fokozott figyelem útján kívánja elérni.⁴¹¹ Hazánkban Christián László és Bezerédi Imre munkái hívták fel a figyelmet arra, hogy a közösségi rendszet magyar adaptációja nem egyszerűen a helyi szintű rendészeti együttműködés formalizálását jelenti, hanem egy teljesen új szemléletváltást követel meg a rendőrség szervezetétől.

Az iskolaőri program – amely 2020-tól működik Magyarországon – kézzelfogható példája annak, hogyan lehet a helyi szintű jelenlét erősítése útján bizalmi tőkét építeni.⁴¹² A program eredményességéről a kormány által 2023-ban közreadott értékelés szerint az érintett iskolák tanárainak 72%-a érzékelt javulást a közbiztonsági helyzetben, a szülők 64%-a pedig fokozottabb biztonságérzetről számolt be. A terrorellenes fellépés szempontjából a program azért lényeges, mert a felnövekvő generáció a rendőrrel, mint személyesen megismert, problémamegoldó partnerrel találkozik, és ez a tapasztalat a későbbi, akár alapjogkorlátozással járó intézkedések elfogadottságát is érdemben növeli.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság erősítése

A közbizalom második fejlesztési iránya az átláthatóság növelése. Ennek alap gondolata abban áll, hogy a rendészeti szervek működésének – az operatív, titoktartást indokló elemeket kivéve – minél szélesebb körben ellenőrizhetőnek kell lennie. Ezt az elvet Finszter Géza és Korinek László közös munkái úgy fogalmazták meg, hogy a rendészeti hatalom ellenőrzése a jogállami minőség „legtöbbet követelő próbája”.⁴¹³

A terrorellenes rendészeti tevékenységben – különösen a titkos információgyűjtés körében – az átláthatóság olyan módon érvényesülhet, hogy az egyes rendőri szervek – anélkül, hogy a konkrét eljárások részleteit kitergetnék – a titkos eszközök alkalmazásáról aggregált, számszerű és időszaki beszámolót készítenek. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága több

⁴¹¹Friedmann, Robert R. (1992): Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. St. Martin's Press, New York – Harvester Wheatsheaf, London. Magyar kontextusban a Friedmann-féle community policing felfogást idézi: Bezerédi Imre (2020): Biztos út..., avagy gondolatok az egyes rendészeti feladatot ellátók tevékenységéről. Hadtudományi Szemle, 13(1), 147–157. o. DOI: 10.32563/hsz.2020.1.11.

⁴¹²a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 10/A., 10/B és 10/C. §, amelyeket a 2020. évi XXXIV. törvény iktatott be. Az iskolaőri szolgálat sajátos rendészeti feladatot ellátó testületet jelent, amely szakmai szempontból a rendőrség szakmai felügyelete alatt tevékenykedik.

⁴¹³Finszter, G. – Korinek, L. (2018): Az eltűnt gyanú nyomában. Belügyi Szemle. 66 (3). 7–30. o. DOI: 10.38146/BSZ.2018.3.1

jelentésében is ajánlotta, hogy a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok hozzáférhetősége, a beszámolási rendszerek erősítése és a parlamenti ellenőrzés hatékonyabbá tétele alapvető garanciát jelent a jogállami működés számára.⁴¹⁴ Magyarországon az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága – amelyet a 2011. évi CXII. törvény és az Nbtv. intézményesített – formálisan gyakorolja ezt az ellenőrzést, gyakorlati működését ugyanakkor a rendelkezésre álló nyilvános adatok alapján a szakirodalom eltérően értékeli.

A szolgálatellátás professzionalizálása

A procedurális igazságosság Tyler-féle modelljének központi felismerése, hogy a közbizalmat nem a végeredmény, hanem az eljárási mód alakítja. Ennek a modellnek a magyar rendészet gyakorlatára alkalmazása elsősorban képzési, továbbképzési irányt jelent. Kovács Gábor és Kovács István a rendőrségi vezetésirányítási rendszer szakmai elemzéseiben rámutattak, hogy a magyar rendőrség képzési rendszere az elmúlt két évtizedben jelentős fejlődésen ment át, ugyanakkor az intézkedés-taktika oktatásában a kommunikációs és konfliktuskezelési készségek fejlesztésének hangsúlya változóan érvényesült.⁴¹⁵ A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának tantervi fejlesztései ezen területen világos előrelépést hoztak: a rendészeti kommunikáció, a nonverbális jelzések olvasása, a deeszkalációs technikák immár tantervi elemként szerepelnek.

A szolgálatellátás minőségének javítása szempontjából kiemelt jelentőségű a testkamerák alkalmazásának fokozatos bővítése. A testkamera kettős funkciót lát el: egyfelől a rendőri intézkedés dokumentálásával a későbbi jogorvoslati eljárások bizonyítékát szolgáltatja, másfelől önmagában fegyelmező hatása is van mind az intézkedő rendőrre, mind az intézkedés alanyára. A Northwestern University 2022-es metaanalízise – amely 70 empirikus vizsgálat eredményeit összesítette – megállapította, hogy a testkamera használatának bevezetése az intézkedések során az erőszak alkalmazásának gyakoriságát átlagosan 8-17%-kal csökkenti, a lakossági panaszok száma pedig 12-24%-kal mérséklődik.⁴¹⁶ Ez az eszköz a

⁴¹⁴European Commission for Democracy through Law (Velencei Bizottság): Update of the 2007 Report on the Democratic Oversight of the Security Services and Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies. CDL-AD(2015)006. Strasbourg. 2015.

⁴¹⁵Hegedűs, J. – Fibiné Babos, B. – Szatmári, A. (2021): A kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1469–1483. o.

⁴¹⁶Lum, C. et al. (2020): Body-Worn Cameras' Effects on Police Officers and Citizen Behavior: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 16(3), e1112. DOI: 10.1002/cl2.1112.

közbizalom építésének olyan szegmense, ahol a technológiai és a jogi garanciális elemek együttesen fejlesztenek.

Az alapjog-korlátozás arányosságának erősítése

A közbizalom negyedik fejlesztési iránya a kutatásom lényegi magjához, az alapjog-korlátozás arányosságához vezet vissza. A terrorizmus elleni fellépés közbizalmi szempontból akkor válik fenntarthatóvá, ha az állami eszközök alkalmazása arányos, szükséges és átlátható. Gesztei László részletes alkotmánybíróági gyakorlatelemzése kimutatja, hogy az alapjog-korlátozó intézkedések arányossági tesztjét a magyar alkotmánybíróági gyakorlat három lépcsőben végzi el: megvizsgálja a korlátozás legitim célját, alkalmaságát, valamint az alkalmazott intézkedés és az elérendő cél közötti arányt.⁴¹⁷ Ha az állami eljárás ezt a tesztet láthatóan kiállja, a közbizalom is tartós marad; ha viszont egy konkrét intézkedés közfigyelmet kap és a nyilvánosság előtt úgy tűnik, hogy a teszt nem érvényesült, a közbizalom a tapasztalattal érintkezésbe kerülő lakossági körben meredeken csökken.

A magyar Alaptörvény hatodik módosítása, amely a terrorveszélyhelyzetet a különleges jogrendi kategóriák közé iktatta, eredetileg a szükségességi és arányossági mérce átlátható alkalmazása jegyében született.⁴¹⁸ A terrorveszélyhelyzet, mint intézmény hasznossága abban állt, hogy a rendkívüli és a normál jogrend közé egy olyan köztes kategóriát helyezett, amely a szokásos békeidős eszközökön túli, de a szükségállapottal korlátozottabb mértékű intézkedések alkalmazását tette lehetővé. Mivel a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez végső soron az Országgyűlés jóváhagyása volt szükséges, a demokratikus kontroll fenntartásra került. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően – amely 2022. november 1-jétől a különleges jogrendi kategóriákat hadiállapokra, szükségállapokra és veszélyhelyzetre szűkítette, és a terrorveszélyhelyzetet önálló kategóriaként megszüntette – a terrorista fenyegetésekre adható válaszintézkedések elsődleges keretét a normál jogrendi szabályozás (különösen az Rtv. 37/A. §-a alapján bevezethető kiemelt biztonsági intézkedések), illetve – a fenyegetés súlyához igazodóan – a hatályos szükségállapot kategóriája adja, amely az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos jogellenes cselekményre is

⁴¹⁷Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybíróági értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest. DOI: 10.32561/nsz.2019.2.8

⁴¹⁸Simicskó, I. (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. Hadtudomány. 2016/3–4. 98–111. o.

alkalmazható. E megoldás megőrzi a fokozatosság elvét, ugyanakkor egyszerűbb és átláthatóbb különleges jogrendi rendszert teremt.

Nemzetközi és határ menti együttműködés erősítése

A közbizalom ötödik fejlesztési iránya a nemzetközi együttműködés erősítése. Egy közép-európai ország lakossága számára különösen megnyugtató, ha azt látja, hogy a rendészeti szervek nemzetközi szinten is eredményesek: részt vesznek Europol- és Interpol-műveletekben, hazai felderítési sikereiket külföldi partnerszolgálatok is elismerik. Kis-Benedek József nyomán több hazai kutató is hangsúlyozza, hogy a terrorizmus elleni fellépés a globalizációs kor viszonyai között nem tartható fenn pusztán nemzeti erőforrásokra támaszkodva.⁴¹⁹ A 2024-es magyar EU-elnökség idején lebonyolított 184 rendezvény biztosítása – amelyben mintegy 5000 rendőr vett részt – ebben a tekintetben különösen erős szimbolikus tartalmú teljesítmény volt, mivel a magyar rendészet egyúttal nemzetközi tárgyalópartnerei előtt bizonyíthatott.⁴²⁰

A kiberbiztonsági képességek fejlesztése

A hatodik és az újdonságértéket tekintve leghangsúlyosabb változási irány a kiberbiztonsági képességek fejlesztése. A 2020-as évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a modern rendészet ma már csak akkor élvezheti a közbizalmat, ha képes hatékonyan fellépni a digitális térben. A rendőrségnél 2023 novemberében elindított Mátrix-program, amelynek keretében 300 új nyomozó és informatikai szakember segíti a kiberbűncselekményekkel foglalkozó egységek munkáját, a közbizalom fejlesztésének ebben a metszetében kulcsjelentőségű.⁴²¹ A terrorizmus vonatkozásában ennek azért van kitüntetett jelentősége, mert a radikalizáció, a toborzás, a pénzmozgások és a támadás-előkészítés jelentős része mára a digitális térre tevődött át. Ezt a jelenséget jól rögzíti az Europol 2024-es TE-SAT (European Union Terrorism Situation and Trend Report) jelentése, amely kiemelten hangsúlyozza a

⁴¹⁹Szabó, H. – Rémai, D.(2025): Három paradigma, két évtized – Paradigmaváltások az EU terrorizmus elleni politikájában. Magyar Rendészet.

⁴²⁰Budapesti Rendőr-főkapitányság: A magyar soros EU-elnökség rendezvénybiztosítási összefoglalója. www.police.hu

⁴²¹Országos Rendőr-főkapitányság: A Mátrix-hírek. www.police.hu

kripto valuták terrorfinanszírozási szerepét és a titkosított üzenetküldő alkalmazások terrorista célú felhasználását.⁴²²

A fenti hat változási irány összefoglalásaként annyi mindenképp megállapítható: a közbizalom nem egyszerűen az intézkedések eredményessége alapján alakul, hanem az intézkedések minőségéről, az intézmények kommunikációjáról, a jogi keretek átláthatóságáról és az állampolgárokkal való interakció stílusáról egyaránt gondoskodni kell. A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott eszközök fenntartható legitimitását csak ezen hatirányú fejlesztés együttese képes biztosítani.

A közbizalmat leginkább befolyásoló rendészeti célú eszközök és intézkedések

A közbizalom elméleti és empirikus vizsgálatát követően szükséges számba venni azokat a konkrét rendészeti eszközöket és intézkedéseket, amelyek a lakossági bizalmat leginkább alakítják. A terrorizmus elhárítása érdekében bevetett rendészeti eszközök a szakirodalomban és a jogi szabályozásban egyaránt két, élesen elváló csoportra oszthatók: a nyílt, az érintett tudomására hozott, látható intézkedésekre, és a fedett, az érintett tudta nélkül, titoktartási kötelezettség mellett alkalmazott eszközökre. A két eszközcsoport a közbizalom szempontjából gyökeresen eltérő logikát követ: míg a nyílt eszközök a láthatóság révén erősítik a rendőri jelenlét észlelését (és ezáltal a biztonságérzetet), addig a titkos eszközök a láthatatlanság révén képesek eredményes felderítést produkálni, ám ezzel szükségszerűen kivonják magukat a lakosság figyelméről.

A fenti alapvető különbség ellenére a két eszközcsoport a közbizalom szempontjából szoros összefüggésben áll egymással. Egy olyan társadalom, amely a rendőrség nyílt jelenlétét és kommunikációját pozitívan érzékeli, általában a titkos eszközök létét is könnyebben elfogadja, feltéve, hogy azok jogi garanciáit átlátja. Ugyanakkor a titkos eszközökkel kapcsolatban felmerülő – akár egyetlen – botránygyanús ügy képes megrendíteni az egyébként pozitív közbizalmi környezetet. Ezért az alábbi két alcím egymást kiegészítő logikát követ: az egyik a látható, bizalomformáló eszközökkel foglalkozik, a másik a láthatatlan, bizalmat próbára tevő eszközöket tekinti át.

Nyílt rendészeti célú eszközök és intézkedések

⁴²²Europol (2024): European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2024. Publications Office of the European Union. Luxembourg. 14–19. o.

A nyílt rendészeti eszközök a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény, a továbbiakban: Rtv.), a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) és a különleges jogrendben vonatkozó speciális szabályok keretei között kerülnek alkalmazásra. A közbizalom formálása szempontjából ezek az eszközök azért bírnak kiemelt szereppel, mert az állampolgár azok révén találkozik közvetlenül a rendészeti igazgatás gyakorlatával. Az alábbiakban a terrorizmus elhárítása szempontjából legfontosabb, közbizalomformáló nyílt eszközöket és intézkedéseket mutatom be.

a) A közterületi rendőri jelenlét

A közterületi rendőri jelenlét, mint a legalapvetőbb, minden más rendészeti eszközt megelőző tényező nélkülözhetetlen eleme a terrorellenes prevenciónak. A Korinek László által idézett kriminológiai kutatások szerint a láthatóan jelen lévő rendőri egyenruha – az úgynevezett „látványrendészet” – a szubjektív biztonságérzet egyik legerősebb pozitív prediktora.⁴²³ A 2020-as évtizedben a magyar rendőrség a közterületi szolgálat láthatóságának fokozására a Készenléti Rendőrség állományának irányított átcsoportosítását, a turisztikailag és közlekedésileg frekventált helyszínek megerősített biztosítását és a kiemelt közrendvédelmi akciók rendszeres sajtónyilvánosságát alkalmazta.

A terrorellenes szempontból különösen érzékeny helyszíneken – mint amilyenek a budapesti pályaudvarok, a repülőtér, a bevásárlóközpontok, a nagyobb sportrendezvények és a kultikus rendezvénypontok – a közterületi jelenlét megerősítése kettős funkciót lát el. Egyrészt visszatartó erővel bír a potenciális elkövetőre, másrészt megerősíti a lakosságban, hogy az állam odafigyel a biztonságra. A közbizalom szempontjából azonban árnyalt a kép: a túlzott jelenlét, különösen ha fegyverrel, gumibottal, páncélozott szállítójárművekkel demonstratív módon jelenik meg, akár ellentétes hatást is kiválthat, mivel a lakosságban megerősíti a fenyegetettség érzetét. Ez az úgynevezett „biztonsági fásultság” jelensége, amelyet Innes „szimbolikus kommunikatív hatásnak” nevez: a védelmi intézkedés önmagában üzenet, amelyet a lakosság többféleképpen értelmezhet.⁴²⁴

b) A személyazonosság igazolása és a ruházat átvizsgálása

⁴²³Korinek, L. (2010): Kriminológia I-II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 555–560. o.

⁴²⁴Innes, M. (2014): Signal Crimes: Social Reactions to Crime, Disorder, and Control. Oxford University Press. Oxford. 112–118. o.

Az Rtv. 29. §-a alapján a rendőr a közbiztonság, az államhatár rendjének védelme, bűncselekmény vagy szabálysértés megelőzése, megszakítása, az elkövető elfogása és előállítására érdekében igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania.⁴²⁵ A ruházat átvizsgálására az Rtv. 31. §-a ad felhatalmazást a személy biztonságának biztosítása, illetve a bűncselekmény megakadályozása érdekében. A terrorelhárítás szempontjából ezek a klasszikus intézkedések kiemelt jelentőségűek: a gyanús személyek, gyanúsán viselkedő utasok, kiemelt helyszíneken tartózkodó egyének ellenőrzése a prevenció első védelmi vonalát alkotja.

A közbizalom szempontjából ezek az intézkedések rendkívül érzékeny területre vezetnek, hiszen szükségszerűen összefüggnek a magánszféra tiszteletben tartásának jogával (Alaptörvény VI. cikk), a megalázó bánásmód tilalmával (III. cikk) és közvetve a megkülönböztetés tilalmával (XV. cikk). Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Gillan és Quinton kontra Egyesült Királyság ügyben (2010) részletesen vizsgálta, hogy a nem kellően szűkített, a rendőri diszkréciónak tág teret hagyó megállítási- és átvizsgálási jogkör mikor sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkét.⁴²⁶ A döntés legfontosabb tanulsága az, hogy a terrorfenyegetettségre hivatkozó, túl tág megfogalmazású jogalap az alapjogi sérelem mellett a közbizalom csökkenését is okozhatja, mivel a lakosság - különösen az etnikai és vallási kisebbségek - a rendőri munkát önkényes megkülönböztetésként érzékelhetik.

A hazai gyakorlatban az igazoltatások és a ruházat átvizsgálása – összhangban az Rtv. 29. § (6) bekezdésével – kizárólag a törvényben meghatározott keretek között, az arányosság és szükségesség követelményének tiszteletben tartásával történhet. A 2000. évi rendőri etikai kódex, valamint a Rendőrség Szolgálati Szabályzata (30/2011. (IX. 22.) BM rendelet) részletesen rögzíti, hogy az intézkedés bevezetésekor a rendőr köteles magyarázatot adni az intézkedés okáról, és lehetőséget adni arra, hogy az érintett nyilatkozatot tegyen.⁴²⁷ A közbizalom szempontjából az a gyakorlat, amely az intézkedés alatt lehetőséget ad a magyarázatra és a reagálásra, lényegesen pozitívabb lenyomatot hagy, mint a rideg, kommunikációt kerülő eljárás.

⁴²⁵1994. évi XXXIV. törvény 29. § (1) bekezdés. A személyazonosság ellenőrzéséhez kapcsolódó ruházatátvizsgálási jogkör a 31. § alapján gyakorolható.

⁴²⁶Gillan and Quinton v. the United Kingdom. Application no. 4158/05. Judgment of 12 January 2010. A Bíróság a brit Terrorism Act 2000. 44–47. §-án alapuló felhatalmazást az Egyezmény 8. cikkével ellentétesnek találta, mivel az nem biztosított megfelelő korlátokat a rendőri mérlegelés ellen.

⁴²⁷30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról. 3–5. §. A rendelet az intézkedéssel szemben támasztott eljárásjogi és magatartási követelményeket részletezi.

c) A terrorcselekmény elhárítása érdekében alkalmazható kiemelt biztonsági intézkedések

Az Alaptörvény hatodik módosításával összefüggésben került beiktatásra a kiemelt biztonsági intézkedések részletes szabályozása az Rtv. 37/A. §-ában, amely a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriájának 2022. november 1-jei megszüntetését követően is hatályban maradt, és immár normál jogrendi keretek között szabályozza a rendőrség kiemelt biztonsági intézkedéseinek alkalmazását. E rendelkezés alapján a rendőrség a közrend és a nemzetgazdaság, valamint a létfontosságú rendszerelem működésének súlyos megzavarására alkalmas terrorcselekmény, illetve annak előkészülete esetén kiemelt biztonsági intézkedéseket vezethet be. Ezek közé tartozik a hatásterületre történő be- és kilépés ellenőrzése, a személyek igazoltatása, a ruházat, csomag, épületek és járművek átvizsgálása, a közbiztonságra veszélyes eszközök lefoglalása, rendezvények biztonsági feltételeinek ellenőrzése és szükség esetén a rendezvény félbeszakíttatása.⁴²⁸

A 2020–2024 közötti időszakban Magyarország területén nem került sor terrorveszélyhelyzet (annak 2022. november 1-jei megszüntetését megelőzően), illetve azt követően az Rtv. 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedés kihirdetésére, azonban ez nem jelenti azt, hogy a fenti intézkedések elméleti jelentősége csekély lenne. A törvényi szabályozás pusztán léte is preventív hatású: a potenciális elkövetők számára jelzi az állam fokozott reakciókészségét. A közbizalom szempontjából azonban kettős a feladat: egyrészt a szabályozás átláthatóvá tétele, másrészt annak biztosítása, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések bevezetését – a bevezetés tényét, földrajzi és idő szerinti kiterjedését, jogalapját – az állampolgárok haladéktalanul megismerhessék.

A francia tapasztalatok – különösen a 2015. novemberi párizsi merényleteket követő rendkívüli állapot több mint két éven át tartó fenntartása – figyelmeztető példát szolgáltatnak. Az ENSZ és a Human Rights Watch jelentései is rámutattak, hogy a hosszan tartó rendkívüli jogrend – amelynek keretében a francia közigazgatás adminisztratív úton, bírói jóváhagyás nélkül rendelt el lakóhely átkutatásokat, házi őrizetet és rendezvénytiltásokat – az elhúzódás során mind szakmai, mind társadalmi szinten csökkenő megbízhatóságú eszközzé vált.⁴²⁹ A francia példa azt mutatja, hogy a rendkívüli intézkedések arányosságát és időbeli

⁴²⁸1994. évi XXXIV. törvény 37/A. §. A rendelkezés teljes szövegét a 2016. évi LXIII. törvény iktatta a Rtv.-be.

⁴²⁹Human Rights Watch (2016): France: Abuses Under State of Emergency. New York. A jelentés megállapítja, hogy a vizsgált időszakban mintegy 3600 adminisztratív lakóhely átkutatásra került sor, amelyek jelentős része nem vezetett büntetőeljárás megindításához.

korlátozottságát nem csupán jogdogmatikai, hanem közbizalmi szempontból is tiszteletben kell tartani.

d) A tömegkommunikációs eszközökben megjelenő rendészeti kommunikáció

A nyílt eszközök körébe tartozik a rendőrség tömegkommunikációs jelenléte is: a sajtótájékoztatók, a közösségi médiabeli megjelenés, a prevenciós kampányok (OVI-ZSARU, DADA, ELLEN-SZER). Ezek a bizalomformáló eszközök nem közvetlenül a terrorelhárításhoz kapcsolódnak, de a rendőrségről kialakult általános képet alakítják, amely a terrorellenes tevékenység elfogadottságát is befolyásolja. A rendőrség hivatalos Facebook-oldalának követői száma 2024 végére meghaladta a félmilliót, és a police.hu honlap a magyarországi hivatalos kormányzati honlapok egyik leglátogatottabb portáljává vált. A kommunikációs kibontakozás közbizalmi hozadéka jelentős, azonban a szakirodalom arra is figyelmeztet, hogy a PR-jellegű kommunikáció soha nem helyettesítheti a tényleges intézkedési gyakorlat minőségét.

e) A közterületi térfigyelő rendszerek

A térfigyelő kamerarendszerek (CCTV) a nyílt és a fedett eszközök határán helyezkednek el: a kamerák telepítésének ténye nyílt, jól ismert körülmény, a rögzített képfelvételek felhasználása azonban részben titkos felderítési eszközzé válhat. Magyarországon a Rendőrség Szolgálati Szabályzata és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezései alapján a közterületi kamerarendszerek működtetéséhez előzetes tájékoztatás és a felvételek tárolási idejének korlátozása szükséges.⁴³⁰ A terrorizmus elhárítása szempontjából ezek a rendszerek – kombinálva az arcfelismerő szoftverekkel – forradalmi eredményeket hozhatnak; közbizalmi szempontból azonban szükséges, hogy az állampolgár tudja, kihez fordulhat, ha úgy érzi, hogy a kamerával felvett kép őt méltánytalanul érinti.

Az Európai Unió 2024-ben elfogadott mesterséges intelligencia-rendelete (AI Act) külön figyelmet fordított a bűnüldözési célú, valós idejű biometrikus azonosító rendszerek korlátozására. A rendelet értelmében a közterületen alkalmazott, valós idejű biometrikus azonosítás csak kivételesen, szűken meghatározott esetekben – eltűnt személyek keresése,

⁴³⁰2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 5. § (1) bekezdés a) pontja; valamint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 42. §. A felvételek tárolási ideje általában 30 nap, a kiemelt kockázatú helyszíneken 60 nap.

konkrét és közvetlen terrorfenyegetettség, súlyos bűncselekmények feltételezett elkövetőinek felkutatása – és bírói engedélyhez kötötten alkalmazható.⁴³¹ A szabályozás a közbizalom szempontjából iránymutatás: egyensúlyt kíván teremteni a biztonsági képességek és az alapjogi védelem között, miközben az eljárási garanciák láthatóvá tételével megalapozza az új technológia társadalmi elfogadottságát.

f) A rendezvénybiztosítás és a kritikus infrastruktúrák védelme

A nagyobb tömegrendezvények (sportesemények, fesztiválok, állami ünnepek, nemzetközi találkozók) biztosítása a nyílt rendészeti eszközök egyik leglátványosabb terepe. A Rendőrség által 2024-ben biztosított 184 EU-elnökségi rendezvény nemcsak logisztikai, hanem kommunikációs kihívást is jelentett.⁴³² A közbizalom építése szempontjából a kulcs az, hogy a résztvevők és az érintett lakosság a biztonsági intézkedéseket ne korlátozásként, hanem a rendezvény zavartalan lebonyolítását szolgáló védelemként érzékelje. Erre olyan kommunikációs stratégia alkalmas, amely a biztonsági intézkedéseket előzetesen ismerteti, a várakozási időket csökkenti, a kivételes esetekre kialakított eljárásrendet (például egészségügyi vészhelyzetben a helyszín elhagyására) világossá teszi.

A kritikus infrastruktúrák – pályaudvarok, energetikai és vízközmű-létesítmények, közigazgatási központok, kormányzati épületek – védelmében a rendőrség, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) és a Terrorelhárítási Központ koordinált működése kap főszerepet. A 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről részletesen szabályozza a védendő létesítmények körét és az üzemeltetői kötelezettségeket.⁴³³ A közbizalom szempontjából ezeken a helyszíneken a láthatóan jelen lévő védelem és az üzemeltetők, illetve a rendészeti szervek láthatóan jó együttműködése egyaránt bizalomépítő tényező.

Fedett vagy titkos rendészeti célú eszközök és intézkedések

A rendészet fedett eszközeit a hatályos magyar jog a leplezett eszközök fogalmi keretében határozza meg. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) hatályba

⁴³¹Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciáról és egyes uniós jogszabályok módosításáról (AI Act), 5. cikk (1) bekezdés h) pont és 5. cikk (2)–(4) bekezdés.

⁴³²B. Müller, T. (2025) im. 4. o. Az Infotabló kitér arra, hogy a biztosítási feladatok kapcsán mintegy 5000 rendőr vett részt.

⁴³³2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. A törvényt a 2008/114/EK irányelv nyomán fogadták el.

lépésével a korábban elszórt, eltérő logikát követő – titkos információgyűjtés (Rtv.), titkos adatszerzés (régi Be.) és nemzetbiztonsági titkos információgyűjtés (Nbtv.) szerinti – szabályozás jelentős részben egységesedett, leplezett eszközök néven.⁴³⁴ A leplezett eszközök olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárásban végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül alkalmaznak.

A leplezett eszközök a Be. szerint három csoportra oszlanak: (a) bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött eszközök (például rejtett megfigyelés); (b) ügyészi engedélyhez kötött eszközök (fedett nyomozó, álvásárlás, csapdaállítás, személyi csere, titkosan együttműködő személy igénybevétele, információközvetítő környezet használata); (c) bírói engedélyhez kötött eszközök (magánlakás, egyéb helyiség titkos megfigyelése, elektronikus hírközlési szolgáltatás titkos megfigyelése, postai küldemény titkos megismerése, informatikai rendszer titkos átkutatása).⁴³⁵ A rendszer logikája a korlátozás fokozatosságán alapszik: minél súlyosabb alapjogi beavatkozást jelent az eszköz, annál magasabb szintű engedélyhez és szigorúbb garanciához kötött az alkalmazása.

A leplezett eszközök közbizalmi jelentőségének megértéséhez három összefüggést érdemes kiemelni. Elsőként: az alkalmazásuk sokkal gyakoribb, mint a lakosság vélné. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat évente több ezer megkeresés keretében hajt végre technikai titkos információgyűjtést.⁴³⁶ Másodsor: az érintettek az eljárást gyakorlatilag soha nem fedezik fel, így a leplezett eszköz által előidézett alapjog-korlátozás észlelhetetlen marad addig, amíg – ha egyáltalán – a büntetőeljárás lefolytatása során ez napvilágra kerül. Harmadszor: a leplezett eszközök jogszerű alkalmazásának visszaellenőrzése a titkosságra tekintettel igen korlátozott, jellemzően a bíróság vagy a legfőbb ügyész hatáskörébe, valamint a Nemzetbiztonsági Bizottság parlamenti ellenőrzésébe tartozik.

a) A Terrorelhárítási Központ sajátos titkos információgyűjtési jogköre

⁴³⁴2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.) Hatodik rész, 214–273. §. A jogalkotó szándékáról bővebben: Bárándy G. - Enyedi K. (2017): Leplezett eszközök es titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára.. ujbtk.hu

⁴³⁵Be. 215. § (1)–(3) bekezdés; valamint Kardos, T. K. (2018): A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés alapjogi követelményei és gyakorlati problémái, kitekintéssel a leplezett eszközök kérdéskörére *Forum Discipulorum*. 149–209. o.

⁴³⁶Pontos számokat a vonatkozó jogszabályok minősített adatok közé sorolják, a Nemzetbiztonsági Bizottság éves beszámolója sem tartalmaznak közzétehető adatokat.

A hazai rendészeti rendszerben a Terrorelhárítási Központ (TEK) különleges pozíciót foglal el: a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet alapján - a rendőrség terrorizmust elhárító szerveként - mind az Rtv., mind az Nbtv. eszköztárát alkalmazhatja.⁴³⁷ A sajátosság legmarkánsabb megjelenése, hogy a TEK a terrorelhárítási feladatainak ellátása során nem az Rtv., hanem az Nbtv. alapján folytathat titkos információgyűjtést, amely esetben a külső engedélyköteles eszközök alkalmazását nem bíróság, hanem az igazságügyi miniszter engedélyezi.⁴³⁸

Ez a konstrukció hosszú évek óta jogirodalmi vita tárgya. Szabó Máté Dániel, Szikinger István és mások részletesen érveltek amellett, hogy a bírói engedélyezés kimaradása a terrorelhárítási célú titkos információgyűjtésből alkotmányjogi szempontból nem fogadható el, mivel a végrehajtó hatalom egyik ágazata (az igazságügyi miniszter) engedélyez egy másik végrehajtó szerv részére alapjog-korlátozó intézkedést, hatékony külső kontroll nélkül.⁴³⁹ A problémakör megjárta az Emberi Jogok Európai Bíróságát is. A 2016. január 12-én kihirdetett Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben a Bíróság megállapította, hogy a magyar szabályozás – amely a TEK részére szinte korlátlan lehetőséget biztosít a belső lehallgatásra miniszteri engedéllyel – sérti az EJEE 8. cikkét, mivel nem biztosít megfelelő és hatékony garanciákat az önkényes beavatkozással szemben.⁴⁴⁰

A Szabó és Vissy-ügyben hozott döntés a magyar jogalkotót arra kötelezte, hogy a vonatkozó szabályozást módosítsa. A kihívás azonban máig fennáll: a 2017-es Be. elfogadása és a 2018-as ágazati törvénycsomag ugyan egységesítette a leplezett eszközök rendszerét, de a TEK sajátos jogállása – a miniszteri engedélyezés – nem szűnt meg. A közbizalom szempontjából ez a helyzet sajátos paradoxont teremt: a TEK konkrét tevékenysége (számos elhárított terrorista esemény, hazatértek kezelése, radikalizálódási folyamatok monitorozása) objektív hatékonysági mutatókkal alátámasztható, míg a jogállami környezet kritikus szemlélői az intézmény alkotmányos kereteit tartják aggályosnak.

⁴³⁷295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól.

⁴³⁸1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.) 58–60. §, továbbá az Nbtv. 7/E. §-a.

⁴³⁹Péterfalvi A. (2016): A magánszféra védelme a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés tükrében. PPKE JÁK habilitációs tézis.

⁴⁴⁰Szabó and Vissy v. Hungary. Application no. 37138/14. Judgment of 12 January 2016. A Bíróság különösen kritizálta a „stratégiai felügyelet” megfogalmazás tágasságát, a szükségességi teszt hiányát és a hatékony jogorvoslat hiányát.

b) A Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK), majd jogutódjaként a Nemzeti Információs Központ (NIK)

A 2016. július 17-én megkezdett működéssel létrejött Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) olyan integrált, fúziós információs központként született, amelynek feladata a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, a rendőri szervektől és egyéb forrásokból érkező információk elemzése és értékelése volt. A 2022. évi IV. törvénnyel a TIBEK helyébe – általános jogutódjaként – 2022. május 25-i hatállyal a Nemzeti Információs Központ (NIK) lépett, amely polgári nemzetbiztonsági szolgálatként – az Nbtv. módosított rendelkezései alapján – immár a hazai nemzetbiztonsági rendszer egészére kiterjedő, kibővített hatáskörökkel működő információ-fúziós központként látja el feladatait.⁴⁴¹ Lényeges különbség, hogy míg a TIBEK titkos információgyűjtést nem folytatott – feladata kizárólag az elemzés, értékelés és tájékoztatás volt –, addig a jogutód NIK saját hatáskörben is jogosult titkos információgyűjtésre, ezzel a fúziós-elemző szerepkör kiegészült önálló információszerzési képességgel. A szervezet létrejöttének alapgondolata változatlan: a párhuzamosan működő különböző szolgálatok információit összehangolt módon, egy helyen lehessen elemezni, és így a terrorelhárítás – valamint általában a nemzetbiztonsági kockázatok kezelésének – hatékonysága növekedjen.

A NIK – korábban TIBEK – bizalmi pozíciójának értékelésekor érdemes figyelembe venni, hogy a szervezet a lakosság legtöbb tagja számára láthatatlan marad: tevékenysége elemzőmunka és háttértámogatás, nem közvetlen kapcsolattartás. Ezért a közvetlen közbizalmi mérése nehéz. Ugyanakkor közvetetten a NIK eredményes működése a terrorellenes fellépés általános hatékonyságát és ezáltal a rendészet iránti bizalmat erősítheti. Jelentős áttörésnek tekinthető ezzel összefüggésben az úgynevezett „Schengen Visa Information System” és az Europol-adatbázisok magyar oldali interoperabilitásának erősítése, valamint az ETIAS-ban való részvétel, amelynek köszönhetően a NIK a nemzetközi információs rendszerek teljes körű felhasználója.⁴⁴²

⁴⁴¹ Nbtv. 4/A. és 8/A. §, amelyeket a 2015. évi CXLII. törvény iktatott be. A TIBEK-et korábbi formájában a Terrorelhárítási Központ információs részlegeként hozták létre, a 2016-os jogszabályi átalakítás után önálló nemzetbiztonsági szolgálattá vált. A 2022. évi IV. törvénnyel – 2022. május 25-i hatállyal – a TIBEK helyébe annak általános jogutódjaként a Nemzeti Információs Központ (NIK) lépett, amely az Nbtv. módosított szabályai szerint kibővített hatáskörökkel – immár saját titkos információgyűjtési jogosultsággal – lát el polgári nemzetbiztonsági szolgálati feladatokat.

⁴⁴²Az Európai Unió Schengeni Információs Rendszeréről szóló 2018/1861 és 2018/1862 EU-rendelet alkalmazásáról: European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA) (2023): Annual Report on SIS, VIS and Eurodac. Tallinn.

c) Az elektronikus hírközlés titkos megfigyelése és a metaadatok elemzése

A klasszikus „lehallgatás” mellett a 21. századra előtérbe került a metaadatok elemzése, azaz az elektronikus kommunikáció körülményeinek – ki, mikor, kivel, hol, milyen csatornán – vizsgálata a tartalmi elemek megismerése nélkül. A metaadatok a kommunikáció tartalmánál alacsonyabb alapjogi védelmet élveznek a hazai jogban, ugyanakkor gépi elemzéssel gyakorlatilag olyan pontos magatartási képek rajzolódnak ki az érintettől, amelyek az alapjogvédelmet újra gondolását igényelik.⁴⁴³ A magyar szabályozásban az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. és 159/A. §-a rögzíti a metaadatok megőrzési szabályait, valamint a bűnüldözési célú hozzáférés kereteit.

A közbizalom szempontjából különösen érzékeny a metaadat-alapú elemzés, mert az érintettek gyakorlatilag nem tudnak róla, hogy a telekommunikációs tevékenységükből kinyert metaadat valamilyen állami adatbázisban elemzés alá kerül. A demokratikus jogállam keretei között ez a képesség csak akkor tartható fenn, ha hozzá kapcsolódik megfelelő parlamenti ellenőrzés, független szakértői testület (például egy erős adatvédelmi hatóság), valamint utólagos tájékoztatási lehetőség azokban az esetekben, amikor az intézkedés nem járt bűncselekmény miatti eljárással.

d) A fedett nyomozó alkalmazása

A leplezett eszközök közül a fedett nyomozó alkalmazása talán a legösszetettebb jogi konstrukció: a rendőr, aki fedés alatt, valódi személyazonosságának elleplezésével működik, egyszerre a rendészet operatív eszköze és olyan jogi alany, akinek tevékenysége az arányosság és szükségesség körében külön kontrollt igényel. A fedett nyomozóra vonatkozó szabályokat a Be. 222–225. §-ai rögzítik. Fontos garancia, hogy a fedett nyomozó más életét szándékosan nem olthatja ki, maradandó fogyatékossgot vagy súlyos egészségromlást nem idézhet elő, és más bűncselekmény elkövetésére nem bírhat rá.⁴⁴⁴ A terrorellenes fellépés különleges kihívást jelent, mivel a radikális csoportok belső dinamikája, illetve a digitálisan szervezett hálózatok

⁴⁴³Az Európai Unió Bírósága a Digital Rights Ireland (C-293/12, 2014), Tele2 Sverige (C-203/15 és C-698/15, 2016), valamint La Quadrature du Net (C-511/18, 2020) ügyekben részletesen kifejtette, hogy a tömeges metaadat-tárolás az EU Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével ellentétes, ha nem kapcsolódik hozzá megfelelő garanciarendszer.

⁴⁴⁴A szabály a fedett nyomozó tevékenységének etikai és jogi határait jelöli ki, és az úgynevezett agent provocateur tilalmát fogalmazza meg.

miatt a fedett nyomozó tevékenysége az egyik leghatékonyabb – ugyanakkor a legkockázatosabb – eszközzé vált.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Ramanauskas kontra Litvánia ügyben (2008) részletesen kifejtette, hogy az agent provocateur tiltásának gyakorlati megvalósítása döntő kérdés: ha a fedett nyomozó nem csupán megfigyeli, hanem előidézi a bűncselekmény elkövetését, a terhelt tisztességes eljáráshoz való joga (EJEE 6. cikk) sérül.⁴⁴⁵ A hazai joggyakorlat a fedett nyomozóval kapcsolatos eljárásokat jellemzően szigorú ellenőrzés alatt tartja, különösen a bíróságok a bűncselekmény elkövetésére való „felbujtás” kérdésének körültekintő vizsgálatával. A közbizalom szempontjából azonban a fedett nyomozói jogintézmény tartalmilag is feszültséget generál, mivel a „rendőr, aki hazudik szolgálati érdekből” ellentmondása a hagyományos rendőrségkép szempontjából erős kognitív terhelést jelent – ezt jellemzően a közvetítő nyilvánosság narratív kezelése oldhatja fel (például sikeresen lezárt nyomozások utólagos, a közérdeket szolgáló ismertetésével).

e) Az együttműködő személy és az informátori rendszer

A rendőrséggel titkosan együttműködő személy (régebbi elnevezéssel: informátor, tmb.) bevonása a Be. alapján és az Rtv. 64. § szerinti feltételekkel lehetséges. A rendszer lényege, hogy a rendőrség olyan polgári személytől kap információt, aki valamilyen ok miatt – anyagi érdek, ideológiai elkötelezettség, büntetőjogi gyanúsítottként való együttműködés – hajlandó titkos információgyűjtői szerepre vállalkozni.⁴⁴⁶ A terrorellenes fellépés szempontjából ez a rendszer kiemelt jelentőségű, hiszen a radikális csoportok belső információi jellemzően csak ezen a csatornán keresztül szerezhetők meg.

Az együttműködői rendszer a közbizalom szempontjából különösen kényes, mivel a múlt század második felének társadalmi örökségeként – a szocializmus időszakából – a magyar közvélemény ezt a típusú megoldást gyakran asszociálja a 3-as ügynöki rendszerekkel, az állambiztonsági múlt hálózataival. A jogállami keretek között működtetett informátori rendszer azonban alapvetően más logikájú: szűken meghatározott célok szolgálatában, korlátozott időtartamra, dokumentáltan és utólagos ellenőrzés mellett zajlik. A közbizalom építése szempontjából ezért elengedhetetlen a transzparens jogi keretek kommunikálása: az

⁴⁴⁵Ramanauskas v. Lithuania [GC], no. 74420/01, ECHR 2008.

⁴⁴⁶1994. évi XXXIV. törvény 64. § j) pont

állampolgárnak tudnia kell, hogy a demokratikus jogállam nem teljesen utasítja el az együttműködői rendszert, azonban szigorú feltételekhez köti azt.

f) A pénzügyi tranzakciók szűrése

A terrorfinanszírozás elleni küzdelem a rendészeti eszközök olyan halmazát foglalja magában, amelyek jellemzően láthatatlanok az érintett előtt. A 2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról (Pmt.) rendkívül széles körű kötelezettségeket ró a pénzügyi intézményekre a szokatlan tranzakciók észlelésére.⁴⁴⁷ A tranzakciók elemzését a NAV Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda (PEI) végzi, és indokolt esetben adattovábbítási lépéseket tesz a nyomozó hatóságok vagy a NIK irányába.

A közbizalom szempontjából a pénzügyi szűrés két ellentétes érzést kelthet a lakosságban. Egyrészt bizalomépítő hatása van annak, hogy az állam képes a pénzügyi csatornákat kontroll alatt tartani és a terrorfinanszírozást megakadályozni. Másrészt a banki ügyfélazonosítás (know your customer, KYC) eljárása során – különösen a magasabb értékű tranzakcióknál, a külföldi átutalásoknál, a készpénzes befizetéseknél – a polgár személyesen találkozik a pénzügyi szűrés akadályaival, és ez a tapasztalat saját magánjellegű gazdasági tevékenységének állami szabályozottságát érzékelteti vele. A szabályozás arányos alkalmazása, a bejelentett „gyanús tranzakciók” alapos vizsgálata, és az indokolatlanul felfüggesztett számlák gyors helyreállítása mind olyan részletkérdés, amely közvetlen hatással bír a lakossági bizalomra.

g) A titkos eszközök és a közbizalom feszültsége

A titkos eszközök alkalmazásának közbizalmi jelentőségét egy alapvető paradoxon határozza meg: a lakosság arról kell, hogy bizalommal legyen, amiről a természetéből fakadóan nem szerezhet közvetlen tudomást. Ez a paradoxon csak úgy oldható fel, ha a közbizalom alapja nem a konkrét intézkedések ismerete, hanem a jogi keretek, a felhatalmazott szervek, a kontrollmechanizmusok és a jogorvoslati lehetőségek iránti bizalom. Az EJEB Klass és mások kontra Németország ügyben (1978) tett elvi megállapítása – miszerint a titkos megfigyelés

⁴⁴⁷2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról. A jogszabály a FATF-ajánlások és a 2015/849, valamint 2018/843 EU-irányelvek átültetése.

rendszerének a demokrácia védelmét szolgálnia kell, de nem válhat maga a demokrácia aláásójává – máig irányadó.⁴⁴⁸

A magyar szabályozás a Szabó és Vissy-ügyet követően is – noha a jogi keretek részben finomodtak – továbbra is ki van téve nemzetközi bírói felülvizsgálatnak. A közbizalom fenntartható szintjéhez a jogrendszerrel kiterjedtebb közéleti eszmecsere volna szükség, amelynek keretében nem csupán a szakértők, hanem a szélesebb nyilvánosság is reális képet kaphat a titkos eszközök jogállami keretei között működtetett rendszeréről. Ehhez a korábbi fejezetekben már ismertett, Charles Townshend-féle paradoxon értékelésén túl Snowden-utáni nemzetközi közéleti vita tanulságait is érdemes integrálni: azt ugyanis az elmúlt évtized tapasztalatai is igazolják, hogy a titkos eszközök „rejtett” működése hosszú távon nem tartható fenn a közvélemény ismételt, időszakos felmérése és a jogi keretek átláthatóvá tétele nélkül.⁴⁴⁹

Összefoglalóan rögzíthető, hogy a titkos rendészeti eszközök és a közbizalom viszonya nem a „titkos eszközök csökkentése” irányába mutat (hiszen a terrorelhárítás eredményessége ezek nélkül aligha biztosítható), hanem a jogi keretrendszer finomításának, a független külső kontroll erősítésének és az átfogó bizalomépítési stratégiának az irányába. A hazai szakirodalom – Finszter Géza, Korinek László, Szikinger István, Kardos Tímea Kata, Nyitrai Endre, Fábrián Péter – egyhangzóan rámutat, hogy a titkos eszközök jogállami keretek közé szorítása nem a terrorellenes védekezés gyengítését, hanem éppen annak hosszú távú legitimitását szolgálja.

A hazai közbizalmi helyzetkép, a változás lehetséges irányai, valamint a nyílt és fedett eszközök közbizalmi hatásai közötti kapcsolat a fejezet egészét áthatja. A 2020-2024 közötti időszak azt a tanulságot szolgáltatja, hogy a magyar rendészeti szervek iránti bizalom – európai összevetésben is – jelentős, bár nem példa nélküli: az uniós átlagtól érzékelhetően elmarad, és strukturálisan heterogén. A fejlesztési irányok a közösségi rendészet, az átláthatóság, a szolgálatellátás professzionalizmusa, az alapjog-korlátozás arányossága, a nemzetközi együttműködés és a kiberbiztonság tengelyei mentén azonosíthatók. Az ezeken az irányokon tett előrelépések egyúttal a terrorellenes eszközök legitimitációját is erősítik, mivel a lakosság a

⁴⁴⁸Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, Series A no. 28. A Bíróság elsőként fektette le a titkos megfigyelés európai emberi jogi tesztjét: a jogalapnak „elérhető és előrelátható” törvényben kell rögzülnie, megfelelő garanciákkal, hatékony ellenőrzéssel és utólagos tájékoztatási lehetőséggel.

⁴⁴⁹Greenwald, Glenn (2014): No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State. Metropolitan Books. New York. A mű a titkos eszközök nyilvános diskurzusba emelésének példáját szolgáltatja, és bemutatja, hogy az USA nemzetbiztonsági szervezete (NSA) iránti közbizalom milyen jelentős mértékben romlott a Snowden-iratok nyilvánosságra kerülését követően.

demonstrálhatóan jogállami keretek között működő rendészetet akkor is elfogadja, ha konkrét intézkedései az érintett tudta nélkül történnek.

A közbizalmat leginkább formáló nyílt eszközök – a közterületi jelenlét, az igazoltatás, a ruházátvizsgálás, az Rtv. 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések, a rendészeti kommunikáció, a térfigyelő rendszerek és a rendezvénybiztosítás – közös jellemzője, hogy a láthatóság útján érnek célra. A fedett eszközök – a leplezett eszközök, a TEK sajátos jogköre, a NIK fűziós-elemző tevékenysége, a metaadat-elemzés, a fedett nyomozó, az együttműködő személy bevonása, a pénzügyi tranzakciók szűrése – ezzel szemben a titkosság paradoxonjával küzdenek: olyan közbizalmat követelnek meg, amelyet a tevékenységük közvetlen megfigyeléséből nem lehet mérnie a lakosságnak. A két eszközcsoport egymásra épülve képes fenntartani a terrorellenes fellépés hatékonyságát és alkotmányos legitimitációját.

RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A jelen fejezet a biztonság és a biztonságérzet fogalmi kettősét, valamint a rendészeti igazgatásba és annak eszközeibe vetett közbizalom kérdéskörét állította a vizsgálódás középpontjába azzal a célkitűzéssel, hogy feltárja azokat az elméleti és empirikus összefüggéseket, amelyek a terrorizmus elleni küzdelem és az alapjogok korlátozhatóságának problémakörében meghatározó jelentőséggel bírnak. A nemzetközi elméleti megközelítések, a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elmélete, a hazai biztonsági gondolkodás és a közbizalom kutatási eredményeinek szintetizálása alapján az alábbi részkövetkeztetések fogalmazhatók meg.

Az első és talán legfontosabb megállapítás, hogy a biztonság fogalma nem egységes, hanem a XX. század második felétől napjainkig többszörös paradigmaticus átalakuláson ment keresztül, amelynek eredményeként ma már nem értelmezhető pusztán katonai vagy államközpontú kategóriaként. 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. Az izraeli modell a permanens fenyegetettség tapasztalataiból kiindulva pragmatikus, hírszerzés-központú megközelítést alakított ki, amelyben az alapjogok korlátozása szélesebb körben elfogadott; az amerikai modell a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően a belbiztonsági dimenzió megerősítésével az alapjogok és a biztonság közötti feszültséget élezte ki; az európai modell pedig az emberi jogok és a jogállamiság normatív primátusát hangsúlyozva a biztonságot átfogó, integrált kategóriaként kezeli. E három megközelítés nem

egymást kizáró, hanem komplementer jellegű, és valamennyi fontos tanulságokkal szolgál a hazai terrorellenes jogalkotás és jogalkalmazás számára.

A biztonságelméletek áttekintéséből az is kitűnik, hogy 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 - amely szerint a biztonság vizsgálatánál meg kell határozni, hogy ki vagy mi a referencia-objektum, milyen értékek, milyen fenyegetésekkel szemben, milyen eszközökkel és milyen költségek mellett – a kutatás analitikus keretét is szolgál. Különösen fontos a baldwini „milyen költségek mellett” kérdése, amely közvetlenül vezet az alapjogok korlátozhatóságának problémájához: a társadalom mekkora alapjogi árat hajlandó fizetni a biztonság növeléséért. A kritikai biztonsági tanulmányok – különösen a walesi iskola Booth által képviselt emancipáció-felfogása és az emberi biztonság koncepciója – továbbá megerősítik azt a tézist, hogy a biztonság referencia-objektumának az állam helyett az egyént kell tekinteni, ami közvetlen kapcsolatot teremt a biztonsági és az alapjogi diskurzus között.

A második lényeges megállapítás a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elméletének elemzéséből vezethető le. A biztonságiasítás mint társadalmi-diszkurzív mechanizmus pontosan azt a folyamatot írja le, amelynek révén a terrorizmus elleni küzdelem legitimálja az alapjogok korlátozását: egy fenyegetést egzisztenciálisként tálalva a politikai döntéshozók a rendkívüli intézkedések szükségességét deklarálják, és ezzel a normál alkotmányos garanciák megkerülésének vagy felfüggesztésének lehetőségét teremtik meg. A biztonságiasítás-elmélet három fő problematikája – a demokrácia és jogállamiság eróziójának veszélye, a biztonságiasítás szelektivitása (azaz egyes kisebbségi csoportok aránytalan érintettsége) és az önbeteljesítő jelleg – együttesen olyan figyelmeztetést hordoznak, amelyet a magyar jogalkotónak és jogalkalmazónak is komolyan kell vennie. Wæver figyelmeztetése a rendkívüli intézkedések normalizálódásának veszélyéről, valamint Agamben kivételes állapot-elmélete arra hívják fel a figyelmet, hogy a terrorellenes jogszabályi keretek – ha azokat nem kíséri folyamatos kritikai reflexió – tendenciaszerűen a kormányzás állandó paradigmájává válhatnak, ami az alkotmányos jogállam fundamentumait ássa alá. A deszekuritizáció – azaz a kérdések visszahelyezése a normál politikai diskurzusba – ezért nem pusztán elméleti lehetőség, hanem normatív követelmény is, amelynek érvényesítése a jogállami garanciák megőrzésének előfeltétele.

A harmadik részkövetkeztetés a hazai biztonsági gondolkodás sajátosságaira vonatkozik. A magyar szakirodalom – Finszter Géza, Korinek László, Christián László, Kerezsi Klára, Krémer Ferenc és mások munkáin keresztül – a közbiztonság, az objektív biztonság és a szubjektív biztonság hármasság fogalmi rendszerét dolgozta ki, amely lehetővé teszi a biztonság komplex jelenségének többdimenziós elemzését. Kiemelkedő jelentőségű Finszter Géza azon meghatározása, amely szerint a közbiztonság olyan közjóság, 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. E definíció elméleti jelentősége abban áll, hogy a közbiztonságot eleve alapjog-orientált kategóriaként ragadja meg, ami közvetlen kapcsolatot teremt a Magyarország Alaptörvényének 46. cikkében rögzített rendőri feladatok és az alapjogi védelem követelménye között. A magyar Alkotmánybíróság közbiztonsággal kapcsolatos gyakorlata – különösen a szükségesség-arányosság teszt kidolgozása – egyúttal kijelöli azokat a határokat, amelyekben belül az állam a közbiztonság védelme érdekében – ideértve a terrorizmus elleni intézkedéseket is – korlátozhatja az alapjogokat.

A magyar biztonsági gondolkodás további sajátossága az objektív és szubjektív biztonság megkülönböztetésére helyezett kiemelt hangsúly. A Mátyás Szabolcs és Sallai János által végzett összehasonlító vizsgálatok, valamint Kó József longitudinális kutatásai egyaránt megerősítik, hogy a tényleges bűnözési szint és a lakossági biztonságérzet között gyakran jelentős divergencia mutatkozik, amelynek magyarázata nem pusztán a percepciók torzításokban, hanem mélyebb társadalmi és rendszerbizalmi tényezőkben keresendő. Sunstein „valószínűség-elhanyagolás” koncepciója és Silke „terror-média komplexum” tézise alapján különösen érthető, hogy a magyar lakosság szubjektív terrorfenyegetettség-észlelése – amely a 2015–2016-os európai terrorhullám idején átmenetileg jelentősen megemelkedett – nem a hazai tényleges fenyegetettség szintjéhez, hanem a média által közvetített nyugat-európai eseményekhez igazodott. Ez a felismerés gyakorlati jelentőségű: a terrorellenes rendészeti intézkedések politikai elfogadottsága nem a racionális kockázatértékelésen, hanem érzelmileg telített percepciókon alapul, ami különösen érzékennyé teszi a jogalkotót a biztonsgiasítás logikájának érvényesülésével szemben.

A negyedik részkövetkeztetés a rendészeti igazgatásba vetett közbizalom kérdéskörére vonatkozik. A Tom R. 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 – tehát a meghallgatás joga, a semlegesség, a tisztelet és a megbízhatóság – nemegyszer fontosabb tényező, mint maga a rendészeti hatékonyság. Sunshine és Tyler empirikus vizsgálatai alapján kijelenthető, hogy a hatékonynak tűnő, de a procedurális igazságosság követelményeit sértő terrorellenes intézkedések hosszú távon éppen azt a bizalmi alapot erodálják, amelyre a rendészeti szervek a társadalmi együttműködés és az információszerzés szempontjából rászorulnak. Tyler, Schulhofer és Huq amerikai muszlim közösségek körében végzett kutatása, valamint Spalek és Lambert brit Prevent-program elemzése egybehangzóan mutatják, hogy a kisebbségi csoportokkal való együttműködés sikere döntően a procedurális igazságosság érvényesülésén múlik.

A magyar empirikus adatok – a Standard Eurobarometer felméréseinek tanúsága szerint – azt mutatják, hogy a hazai lakosság rendészetbe vetett bizalma 2020 és 2024 között stabilan 63-65 százalék között mozgott, ami abszolút mércével mérve tekintélyes érték, ugyanakkor az európai uniós átlagtól (70-74 százalék) tartósan 6-10 százalékponttal marad el. A nemzetközi összehasonlító adatok – különösen az European Social Survey 2010-2011-es Trust in Justice modulja – ezzel egybehangzóan jelzik, hogy a magyar rendészeti közbizalom szintje meghaladja a régiós átlagot, de jelentősen elmarad a skandináv országok – Finnország, Dánia, Norvégia – kiemelkedő szintjétől. Boda Zsolt elemzése szerint a magyar intézményi bizalom szerkezetében aránytalanul nagy jelentősége van a közvetlen tapasztalatnak és személyes találkozásnak, míg a diffúz, rendszerszintű bizalom szerepe alacsonyabb. Ennek a megállapításnak a terrorellenes rendészet szempontjából az a következménye, hogy a bizalom építése vagy rombolása különösen erősen kötődik a tényleges, mindennapi rendészeti találkozásokhoz, ami a gyakorlati rendészeti munka és különösen a procedurális igazságosság érvényesülésének felértékelődését jelenti a legitimációs folyamatban.

Az ötödik részkövetkeztetés a terrorellenes rendészeti intézkedések kettős, gyakran ellentétes irányú hatásmechanizmusát rögzíti. A vizsgálat alapján négy ilyen mechanizmus azonosítható: a látható rendészeti jelenlét közvetlen megnyugtató hatása; a biztonsági paradoxon (a fokozott rendőri jelenlét fenyegetettség-jelzésként is értelmezhető); az alapjogi feszültség (az aránytalan vagy nem kellően indokolt korlátozások bizalomromboló hatása); és a differenciált hatás a közösségek között (a kisebbségi csoportok aránytalan érintettsége). Különösen fontos a „bizalmi paradoxon” jelensége: éppen azokban a közösségekben csökken a rendészetbe vetett bizalom a leginkább, amelyekkel való együttműködés a terrorellhárítás szempontjából a leginkább kritikus. Ez a strukturális ellentmondás a terrorellenes stratégia

egyik legjelentősebb dilemmája, amelynek feloldása nem pusztán szakmai-rendészeti, hanem alapjogi és politikai jelentőségű.

A hatodik – integratív jellegű – részkövetkeztetés a biztonság, a biztonságérzet és a közbizalom egymáshoz fűződő viszonyára vonatkozik. A vizsgált elméleti és empirikus kutatások alapján egyértelműen állítható, hogy e három kategória nem egymástól független, hanem szoros, kölcsönös függésben álló rendszert alkot. Az objektív biztonság javulása nem feltétlenül vezet a szubjektív biztonságérzet erősödéséhez; a szubjektív biztonságérzet pedig nem pusztán a tényleges fenyegetettség függvénye, hanem a rendszerbizalomé is. A közbizalom ugyanakkor nemcsak a rendészeti tevékenység járulékos eredménye, hanem stratégiai erőforrása is: Innes és Spalek kutatásai alapján kijelenthető, hogy a radikalizációs jelek korai felismerése és a terrorellenes felderítési munka eredményessége elsősorban a helyi közösségek bizalmán múlik. Hautzinger Zoltán megfogalmazásában a biztonság és a jogállamiság nem egymás ellenlábasai, hanem egymás feltételei: a jogállami keretek között működő biztonság tartósan fenntartható, a jogállami elveket felrúgó, pusztán hatékonyságra optimalizált biztonságpolitika rövid távú sikereket eredményezhet ugyan, de hosszú távon a legitimitáció erodálásával ismét a biztonságot veszélyezteti.

A hetedik, záró részkövetkeztetés az alkotmányos jogrend és a rendészeti gyakorlat összefüggésére mutat rá. A 2022. november 1-jén hatályba lépett alaptörvényi módosítások – amelyek a különleges jogrendi kategóriák körét hadiállapotra, szükségállapotra és veszélyhelyzetre szűkítették –, valamint a Nemzeti Információs Központ (NIK) létrehozása olyan új intézményi és alkotmányos környezetet teremtettek, amelyben a biztonság, a biztonságérzet és a közbizalom kérdései új megvilágításba kerülnek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben hozott döntése egyértelmű figyelmeztetést jelent arra nézve, hogy a magyar terrorellhárítási rendszer titkos információgyűjtési szabályozásának hatékony külső kontrollja továbbra is megoldatlan kérdés. Mindezek alapján abból az alaptételből indulok ki, hogy a biztonság megteremtésére irányuló rendészeti tevékenység csak akkor felel meg a jogállami minőség követelményének, ha egyidejűleg szolgálja a tényleges biztonság növelését, a lakossági biztonságérzet erősítését és a rendészeti szervekbe vetett közbizalom fenntartását – mindezt az alapjogi garanciák tiszteletben tartása és a procedurális igazságosság elveinek érvényesülése mellett.

Összegezve, a fejezet vizsgálódásai megalapozzák azt a kutatási feltevést, amelyet az értekezés empirikus része kíván tesztelni: a terrorellenes rendészeti intézkedések lakossági támogatottsága nem egyszerű függvénye az észlelt fenyegetettségnek, hanem az intézményi

bizalom szintjén keresztül érvényesülő, mediált hatás; az alapjogokat érintő intézkedések támogatottsága jellemzően eltér a klasszikus rendészeti intézkedések támogatottságától, és ez az eltérés a procedurális igazságosság észlelésével mutat összefüggést; a kisebbségi helyzetű csoportok körében pedig a bizalmi deficit és a biztonságérzet szerkezete eltérő mintázatot követ a többségi társadalométól, amit a terrorellenes stratégia kialakításakor differenciáltan kell figyelembe venni.

KUTATÓI KÁVÉHÁZ A TERRORIZMUS ÉS ALAPJOGOK KORLÁTOZHATÓSÁGÁNAK RELÁCIÓJÁBAN

A kutatási téma feldolgozásának hangsúlyos eleme az empirikus adatgyűjtés során beszerzett adatok, információk, vélemények elemzése és értékelése, amelyre jelen értekezés keretében egy tudományos kutatói tevékenységben még gyerekcipőben járó, módszertani validitását megerősíteni vágyó technika, módszer alkalmazásával tesztek kísérletet. Kockázatos vállalás a hipotézisek igazolására olyan kutatási módszer választása, amely a gyakorlatban még kevésbé bizonyított, azonban álláspontom szerint a módszer kvalitásainak alapos felderítésével és vizsgálatával ezen kockázat csökkenthető és végső soron elhárítható. Ennek módja elsősorban a módszer tudományos kutató terepen való alkalmazhatóság validitásának igazolásában rejlik. Ez a rész-célkitűzés szolgáltatott alapot a másodlagos kutatásra, amely a Police Café technika, mint a fókuszcsoportos módszer egy speciális változatának kipróbálására, ebbéli minőségében való megerősítésére invitált. A módszer alkalmazhatóságára irányuló kutatás több lépcsőben valósult meg. Elsőként a doktori iskolán belüli fiatal kutatók megkérdezésével, második lépcsőben már éles helyzetben, az alapjogok és terrorizmus kapcsolatát vizsgáló kutatás hipotéziseinek igazolása/cáfollása céljából, míg végül az értekezés empirikus alapját szolgáló Police Café sorozat felkért témagazdáinak szupervíziós beszélgetése keretében.

A POLICE CAFÉ MÓDSZER TUDOMÁNYOS KUTATÁSOKBAN VALÓ ALKALMAZHATÓSÁGA

Az empirikus vizsgálódásokban a legalkalmasabb módszer megtalálása és kiválasztása körültekintő gondolkodást követel meg a kutatóktól. A tudományos módszerek klasszikusan kvantitatív és kvalitatív csoportba sorolhatók, amelyek elemeit, főbb jellemzőit számos

tanulmány foglalja össze⁴⁵⁰, ezzel is támogatva a kutatási kérdésekhez legalkalmasabb módszer(ek) kiválasztását. A velük szemben támasztott követelmények miatt azonban a módszerek tárháza nem túl széles. Majdhogynem kifejezetten szűk körűnek mondható, hiszen például a társadalomtudományi kutatások esetén népszerűnek tekinthető kvalitatív módszerek közül az interjún és fókuszcsoporton kívül másnak az alkalmazására és tudományos értelemben vett elfogadására hazánkban jellemzően nem találunk példákat. Ha egy társadalomtudós nem a számok nyelvén – azaz nem kvantitatív módszerek alkalmazásával – kívánja megválaszolni a feltett kérdéseit és a válaszokból releváns eredményre jutni, akkor számára még kevesebb a lehetőség. Különösen igaz ez, ha a társadalomtudományok egy igencsak speciális válfajáról és egyben egy kifejezetten fiatal tudományterületről, a rendészettudományról beszélünk. A kérdés szinte adta magát. Ha egy módszer olyan eredményeket tud felmutatni, amelyek a rendőrség gyakorlatában hasznosíthatók, akkor vajon alkalmazható lenne-e elméletibb kérdések vizsgálatára is? A magyar rendőrség egyes területein jól ismert Police Café módszer implementálható-e a rendészettudományi kutatási módszerek közé? Alkalmos-e a rendőrség, mint a tudományos kutatás egyik tárgyának részletes, kimerítő feltárására, a kutatási kérdések megválaszolására, az adatgyűjtés eredményeinek, kauzális összefüggéseinek megjelenítésére? Mivel e kérdés megválaszolására még nem végeztek megfigyeléseket, méréseket, különféle módszerekkel adatgyűjtéseket, a szűznek számító témában csak bátorságot kellett meríteni ahhoz, hogy ezt megtegyem. Erre kiváló teret és közeget biztosított az azonos időben doktori képzésben résztvevő fiatal kutatók köre, akiknek részvételével első lépcsőben egy valódi fókuszcsoportos beszélgetésre került sor a módszer alkalmazhatóságának körül járása érdekében. A Police Café technika rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának megalapozását célzó módszertani kutatást és eredményeit egy tanulmányban foglaltam össze. A fókuszcsoport publikált eredményei az alábbiak: A Police Caféval kapcsolatban ma már meglévő módszertani tudás továbbfejleszhetőnek látszik tudományos kérdések vizsgálatára is, hiszen a fókuszcsoport résztvevői is megerősítették a módszer minimumkövetelményeknek való megfelelést. A részletek kidolgozására azonban még időre és tapasztalatokra van szükség, mivel nem elegendő, hogy a Police Café minimális szinten kiállja az érvényesség, megbízhatóság, általánosíthatóság próbáját. Mindenképp

⁴⁵⁰ Például: Héra, G.– Ligeti, Gy. (2017): Módszertan – A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris Kiadó és Szolgáltató Kft., Budapest; Earl, Babbie (2008): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó Kft., Budapest; Vicsek, L. (2006): Fókuszcsoport Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás. Osiris Kiadó Kft., Budapest

indokolt a tudományos szintéren való hasznosíthatóság erősítése és a módszer ilyen irányú menedzselése.⁴⁵¹

A módszer vizsgálatára irányuló kutatás a következő lépcsőfokra a korábban már említett *Kutatói rendőr-kávéház? Avagy a Police Café, mint a rendészettudomány speciális kutatási módszere* címmel elnyert pályázat segítségével léphetett, amely már az értékezés fő kutatási kérdéseit górcső alá vevő Police Café sorozat mellett egy, a sorozat egyes állomásain résztvevőknek kifejezetten a Police Café technika alkalmazhatóságára irányuló kérdőíves megkérdezését is jelentette. A módszertani kutatás eredményei a pályázati záróbeszámolóban és zárókonferencián, illetve egy újabb tanulmányban szintén összefoglalásra kerültek. Ezeknek az eredményeknek a legjelentősebb hozadéka, hogy a Police Café technika tudományos kutatási módszerként való ismertsége és elismertsége megszilárdult. A kérdőíves kutatás főbb eredményei a következőképpen foglalhatók össze: az, hogy a kérdőívet kitöltők gyakran említik a módszer rugalmasságát, interaktivitását és a látens jelenségek feltárásának képességét, rávilágít arra, hogy a Police Café módszer különösen hasznos lehet olyan kutatási témák esetében, ahol a résztvevők személyes tapasztalatai és véleményei központi szerepet kapnak. A módszerrel kapcsolatos pozitív személyes tapasztalatok jelentősége nem hanyagolható el, mivel ezek erősíthetik a módszer érvényességét és relevanciáját a résztvevők szemében. Összességében a Police Café módszer értékes és hasznos eszköz lehet a tudományos kutatások során, különösen olyan helyzetekben, ahol a résztvevők közvetlen bevonása és a nyílt párbeszéd elősegítése a cél. Azonban további kutatások és szélesebb körű alkalmazás szükséges.⁴⁵²

A Police Café technika sajátosságából fakadóan a módszer valódi tudományos kutatás keretében való megmérettetését követően, – a témagazdai feladatokra előzetesen felkészített és azok ellátását vállaló – mesterképzéses hallgatókkal, doktoranduszokkal, oktató kollégákkal, téma iránt érdeklődő gyakorlati szakemberekkel végeztem egy online fókuszcsoporthoz beszélgetést, amely kvázi szupervízióként is funkcionált. Ez a fókuszcsoporthoz beszélgetés kifejezetten a módszer kipróbálása során felmerült módszertani hiányosságokra és a Police Café technikában rejlő további lehetőségekre fókuszált. A szupervízió legfontosabb

⁴⁵¹ Gál, E. (2022): A Police Café a doktoranduszok figyelmének fókusz(csoportj)ában In: Molnár, Katalin; Gál, Erika; Oláh-Paulon, László: *Kutatói Rendőr-kávéház? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány* Budapest, Magyarország: Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért (2022) 84 p. pp. 40-51. 50 p

⁴⁵² Gál, E. (2024): Nagyító alatt a kutatói rendőr-kávéház: a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálata *MAGYAR RENDÉSZET* 24: 4 pp. 207-216. , 10 p. (2024)

eredményei közt kiemelném, hogy a módszer hatékonysága a minden részletre kiterjedő szervezésen alapszik, amelyet az alaposan felkészített témagazdák, a meghívott személyek körültekintő kiválasztása, illetve a témák és részkérdések kimunkáltsága tudományos magaslatokba emel.

AZ EMPIRIKUS ÚTON SZERZETT ADATOK ELEMZÉSE, ÉRTÉKELÉSE

Az alapjogok és terrorizmus kapcsolatával összefüggésben felmerülő kérdések megválaszolására irányuló kutatásomat kérelmemre előzetesen a Belügyminisztérium Kutatáskoordinációs Bizottsága megvizsgálta, és a kutatási kérelemhez csatolt vezérfonál-tervezet ismeretében, illetve a kutatás Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság általi támogatásával a bizottság engedélyezte annak végrehajtását. Az erről szóló dokumentum az értekezés mellékletét képezi.

A kutatás a 2023. szeptember és 2024. február közötti időszakban zajlott, még-pedig Magyarország öt régiójában szervezett Police Café események résztvevői körében. A kutatás a már dedikált Police Café módszertant⁴⁵³ vette alapul és a módszertani kérdéseket is feszegető vizsgálat a doktori kutatásom fő kérdéseit vizsgáló kutatáshoz szorosan kapcsolódva folytatódott a Police Café eseményeken. A régiós bontás az alábbiak szerint alakult: Miskolc bázisállomással Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Heves vármegyék, tatabányai helyszínnel Komárom-Esztergom, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Vas vármegyék, Pécs Baranya, Zala, Tolna és Somogy vármegyék, Kiskunhalason Bács-Kiskun, Csongrád-Csanád, Békés, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok vármegyék, végül, de nem utolsósorban pedig Dunakeszi bázisállomással Pest és Nógrád vármegyék, valamint Budapest meghívottjaival zajlott a vizsgálat.

A kutatói rendőrkávéházi sorozat meghívott résztvevőinek köre heterogén képet mutat. Valamennyi bázisállomáson megtartott Police Café eseményen az általános rendőrség gyakorló bűnmegelőzési, sajtóreferensi, iskolaőri, általános közrendvédelmi és bevetési szakemberei mellett a meghívás kiterjedt a bázisállomások területén működő, a biztonságban érdekelt nem állami szereplők, civil szervezetek kutatásban együttműködési hajlandóságot mutató képviselőire is. Továbbá katasztrófavédelmi szakemberekre, polgárőrökre, illetve néhány „outsider” résztvevőre is, aki valamikor az ágazatban dolgozott, azonban onnan már kilépett, mégis érdeklődése és téma iránti elköteleződése a kutatói kávéházi asztalok mellé

⁴⁵³ Molnár, K. (2021): Police Café módszertani kézikönyv. Pécs.

invitálta. A kevert összetétel lehetővé tette, hogy ugyanazt a kérdést különböző perspektívából közelítsék meg. A Terrorelhárítási Központ munkatársainak megkeresése is megtörtént, azonban a kutatás jellegére és azon tényre tekintettel, hogy a kutatás elsősorban az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv intézkedéseinek, eszközeinek alapjog korlátozására fókuszált, a terrorizmus elhárításáért felelős szerv képviselői a kutatás ezen eseményein nem kívántak részt venni. Az egyes kutatói állomásokon átlagosan 20-25 fő meghívott vett részt, a kutatásba bevont személyek száma összesen 120 főben maximalizálódott. A résztvevői kört már a meghíváskor tájékoztattam a Police Café esemény specialitásairól, ezáltal arról is, hogy részvételükkel a BM Kutatáskoordinációs Bizottság engedélyével bíró és az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság támogatásával megvalósuló tudományos kutatásban vesznek részt. A kutatás-etikai szabályok maradéktalan betartása érdekében a meghívottak valamennyi kutatói rendőrkövéházi eseményen a kutatásban való önkéntes részvételükhöz, adataik kutatásban való kezeléséhez és a témagazdák általi hangfelvétel-rögzítéshez hozzájáruló nyilatkozatot kitöltötték, amelynek sablonja (Hozzájáruló nyilatkozat a személyes adatok kezeléséhez és tudományos kutatásban való részvételhez) szintén a doktori értekezés mellékletét képezi.

A Police Café események az alábbi fő témák és részkérdések mentén zajlottak, amelyek teljes mértékben megegyeznek a BM Kutatáskoordinációs Bizottsághoz benyújtott vezérfonal-tervezet témáival és részkérdéseivel (a jóváhagyott és engedélyezett Vezérfonal-tervezet az értekezés mellékletei között szintén megtalálható).

- 1. TÉMA: Az állami intézkedések és az alapjogok kapcsolata.** Részkérdések: 1/2. Az állam által a terrorizmus elhárítása érdekében bevezetett intézkedések milyen hatást gyakorolnak az egyének alapjogainak gyakorlására? 1/2. Melyek azok az állami és nem állami szereplők, akik az alapjogokat korlátozó intézkedéseket alkalmazzák? 1/3. Milyen konkrét korlátozó/beavatkozó intézkedéseket ismernek? 1/4. Milyen alapjogok korlátozására kerülhet sor ezen intézkedések bevezetésével?
- 2. TÉMA: A nagyvárosok helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben.** Részkérdések: 2/1. Milyen események, rendezvények kapcsán merül fel a nagyvárosok kiemelt helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben? 2/2. A nagyvárosok közterületeinek sajátosságai milyen mértékben hasznosíthatók a terrorizmus elleni küzdelem jegyében bevezetett intézkedések hatékonyságának növelésében?
- 3. TÉMA: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök.** Részkérdések: 3/1. Milyen közterületeken is megnyilvánuló nyílt rendészeti

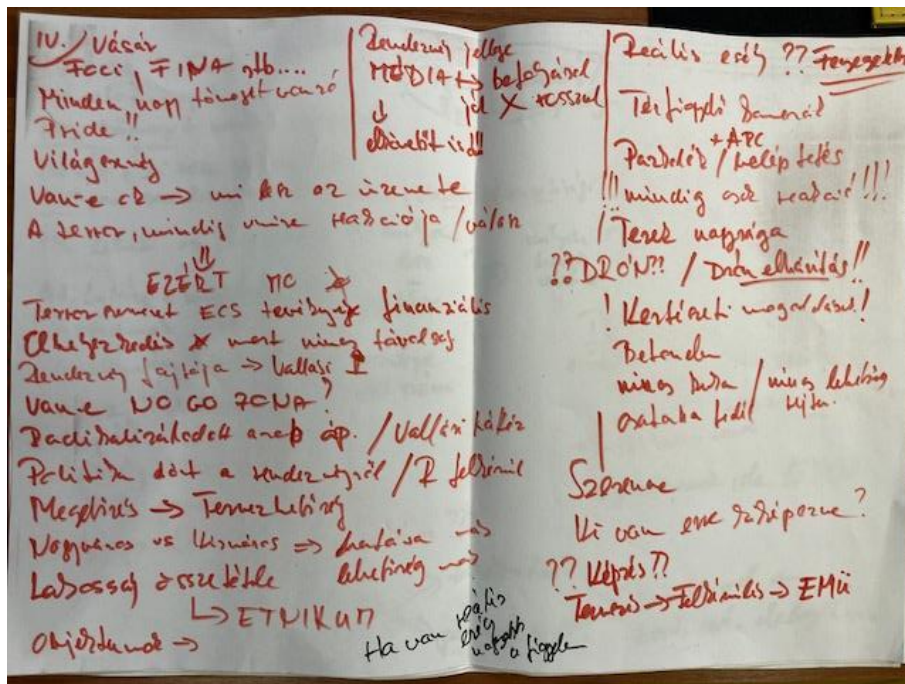
intézkedések bevezetésére kerülhet sor a terrorizmus elhárítása érdekében? 3/2. Milyen nem közterületi (pl. intézményi) nyílt rendészeti intézkedések bevezetésére kerülhet sor a terrorizmus elhárítása érdekében? 3/3. Milyen hazai és nemzetközi eszközöket ismernek?

- 4. TÉMA: A nem állami szereplők és a terrorizmus elleni küzdelem.** Részkérdések: 4/1. Milyen nem állami (magánbiztonsági, egyesületi stb.) szervezetek tudnak szerepet vállalni a terrorizmus elhárítása érdekében? 4/2. Milyen korlátozó intézkedések bevezetésére jogosultak ezek a szervezetek? 4/3. Melyek a nem állami szereplők intézkedéseinek közterületi és nem közterületi megnyilvánulásai?
- 5. TÉMA: Szubjektív biztonságérzet vs. korlátozó intézkedések.** Részkérdések: 5/1. Milyen hatással bírnak az egyének szubjektív biztonságérzetére a terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott rendészeti eszközök? 5/2. Milyen hatással bírnak az egyének szubjektív biztonságérzetére a terrorizmus elhárítása érdekében a nem állami szereplők által alkalmazott eszközök? 5/3. Hogyan alakul a rendőrök és a biztonság érdekében tevékenykedő egyéb szereplők biztonságérzete az alkalmazott eszközök hatására?

A kutatói rendőrkávéházi sorozatban összesen csaknem 80 órányi hangfelvétel rögzítésére került sor. A kutatás során a témagazdák általi állomásonkénti és témánkénti összefoglalásokat is hangfelvétellel rögzítettük a beszélgetések elemzésének későbbi megkönnyítése érdekében. Az így rendelkezésemre álló hangfelvételek és a Police Café eseményeken moderátori és témagazdai szerepvállalásom során szerzett személyes benyomásaim, tapasztalataim képezik az adathalmaz elemzésének és értékelésének alapját. Módszertani szempontból az ily módon begyűjtött adathalmaz elemzése kétféleképpen történt, egyrészt a kutatás szempontjából releváns válaszok, megfogalmazott vélemények tekintetében a hanganyag többszöri újbóli meghallgatásával és azokról összefoglaló készítésével. Másrészt pedig az állomásonkénti és témánkénti összefoglalások hanganyagának teljeskörű leiratozásával és tartalmuk szisztematikus elemzésével. Több esetben az egyes témák témagazdai feladatait ellátó segítőim írásbeli összefoglalót is készítettek, illetve a Police Café technika sajátosságából adódóan a helyszíneken, témánként készített vázlatos, de annál szemléletesebb jegyzetek is segítettek az elemzést és az összefoglaló kép megalkotását, az eredmények kidomborítását.



1. számú kép: Kutatói Police Café esemény asztali díszlete, 2023. december 11., Miskolc (saját készítés)



2. számú kép: 2023. december 11. Miskolc bázisállomáson megtartott kutatói Police Café esemény, szemléltető jegyzet (saját készítésű kép)

Az alábbiakban a kutatói rendőr-kávéházi események témánkénti összefoglalására vállalkozom, amely végül az elméleti szinten megtett részkövetkeztetéseimmel összefésülve juttatott el a téma összegzett végkövetkeztetéseihez.

Az 1. téma vizsgált központi kérdése: a terrorizmus megelőzése és elhárítása érdekében alkalmazható nyílt rendészeti intézkedések alapjogokra, illetve az alapjogok gyakorlására gyakorolt hatása.

Ennél a témánál kifejezetten az volt a kérdés, hogy a terrorizmus elleni fellépés mely alapjogokat érinti, és milyen feltételek mellett fogadhatók el ezek a korlátozások. A témagazda mindegyik asztalnál nagyjából azonos ívet követett – személyes bevezető történet, az identifikációs kérdés, a három befolyásoló tényező (cél, idő, távolság), és konkrét példák egyeztetése.

A beszélgetések tartalma erős tematikus átfedésben volt egymással – ez nem véletlen, hanem a kutatás szándékolt jellege. Minden asztalnál ugyanazt a vezérfonalat követték, de a résztvevők eltérő hangsúlyokkal és példákkal gazdagították a képet. Az összefoglalóban ezért tematikusan haladok végig a kutatás öt állomásán kirajzolódó gondolati íven, és a különbségeket ott emelem ki, ahol egy-egy téma érdemi új nézőpontot kapott.

A személyes indítás: a déli pályaudvari élmény

A témagazda minden alkalommal ugyanazzal a személyes történettel vezette fel a téma feldolgozását. A 2015 őszen és 2016 elején történt franciaországi terrortámadások – a Bataclan, a nizzai kamionos gázolás és a további események – a magyar állam részéről sem maradtak reakciók nélkül. Ennek következtében a tömegközlekedési csomópontokban négy-hat fős, fekete egyenruhába öltözött, teljesen felfegyverzett TEK-es csoport volt hivatott a biztonságot garantálni. Ugyanabban a karácsonyi időszakban a TEK a páncélozott szállító járművét karácsonyi díszekkel kivilágítva állította fel a fővárosi Vörösmarty téren, ezzel egyértelművé téve, hogy a karácsonyi vásár biztonságát minden felvonultatható eszközzel szavatolják. A rendőrség által a tömegképző helyszíneken ily módon összpontosított erők és eszközök kontraproduktív hatásának vizsgálata így került a kutatói górcső alá, hiszen ezzel a rendészeti célú intézkedéssel a veszély közelebbiként volt érzékelhető, és nem a biztonságérzet növelését érte el a rendőrség. Ez a gondolat aztán megfogalmazható úgy is, hogy a TEK jelenléte „sugároz egy olyan jogkorlátozó hatást” a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának alapjogára, amit jogi értelemben nem fogalmaznak meg korlátozásként, de hatásában mégis az, hiszen ez erődemonstrációt látva az átlagos járókelő joggal érezheti azt, hogy valójában neki sincs ott semmi keresnivalója. Ez a „kifeszített gondolat” a kutatás logikai magja. A jelenlét önmagában már alapjogkorlátozó hatású lehet, amennyiben a polgár úgy érzi,

hogy a jogát nem biztonságosan gyakorolhatja. Az egész kutatás tehát egy végletesen megfogalmazott elméleti kérdésre keres árnyalt, empirikus választ.

A kutatási helyzete egy szerencsés sajátosságra épült: Magyarországon a bekövetkezett terrorcselekmény okán bevezetett terrorizmus elleni intézkedésekre közvetlen tapasztalati alap ugyan nem állt rendelkezésre, ugyanakkor 2015 óta az ország gyakorlatilag folyamatosan különleges jogrendben él. Az időszakok: 2015-től a tömeges méretű migráció miatti válsághelyzet, ezt követően az európai eseményekre reagálva a terrorveszélyhelyzet, 2020-tól a Covid-egészségügyi válsághelyzet, a Police Café sorozat idején pedig a háborús válsághelyzet. Az átvezetés egyiktől a másikig szinte gördülékeny volt. Ez a folytonosság tette lehetővé, hogy a Covid-intézkedések – különösen a kijárási tilalom, a gyülekezési korlátozás, a maszkviselési kötelezettség – reális és közvetlen tapasztalati anyagként szolgáljanak a terrorizmushoz kapcsolódó alapjogkorlátozás kérdésének elemzéséhez is. Mindegyik asztalnál ez jelent meg a beszélgetés központi analógiájaként.

Az érintett alapjogok köre a beszélgetésekben fokozatosan rajzolódott ki. A legegységesebb a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának joga – ez mind a terrorizmus, mind a Covid esetén közvetlenül érintett volt. Ehhez társult a gyülekezési jog, amely különösen a Covid alatt volt erősen korlátozva, de terrorveszély esetén is kiemelt szerepet kapott. A véleménynyilvánítás szabadsága is felmerült – ez inkább a terrorizmushoz kapcsolódóan, amikor politikailag érzékeny megnyilvánulások (mint a palesztinok melletti szimpátiatüntetés) esetén kérdésként merült fel, hogy az állam korlátozhatja-e. A magánszférához való jog, az adatvédelem és az emberi méltósághoz való jog is felszínre került, bár ezek inkább másodlagosan merültek fel.

Amint azt egy résztvevő találóan megjegyezte: a mindennapi korlátozások annyira beépültek a rutinba, hogy reflexiónkat elveszítettük felettük. Ez pedig pontosan az a helyzet, amire a kutatás is fókuszált, azaz jogi értelemben talán nem tekinthető korlátozásának, de a hatásában mégis az.

A három befolyásoló tényező: cél, idő, távolság

A beszélgetések során egy hármasság rajzolódott ki, azaz hogy melyek azok a tényezők, amelyek befolyásolják, hogy egy alapjogkorlátozó intézkedést az állampolgárok elfogadják vagy elutasítanak.

Az első tényező a CÉL. Már a beszélgetések elején körvonalazódott, hogy ennél a tényezőnél fontos különbséget tenni a célok tekintetében. A Police Café eseményeken a résztvevők szinte egybehangzóan megerősítették: ha egy intézkedésről a polgár úgy érzi, hogy elhárítási céllal – azaz konkrét, bekövetkezett vagy küszöbön álló fenyegetés kezelése érdekében – fogantatosítják, akkor annak elfogadása nagyon magas. Ha pedig ez megelőző jellegű, általánosabb, nem azonosítható konkrét veszélyhez kapcsolt intézkedés, akkor az elfogadása sokkal gyengébb. A Covid idején a kijárási korlátozás első hullámában az elhárítási logika működött: a konkrét, halálos kockázat elhárításának célzatával, rövid idejű drasztikus korlátozások bevezetésével a lakosság általi elfogadottsága magas szinten állt. A későbbi, elnyújtott, megelőző logikára átalakuló korlátozásokat viszont egyre kevésbé akceptálták az emberek.

A második tényező az IDŐ. A résztvevők ennél a tényezőnél is a Covid-párhuzamot hívták segítségül és annak tapasztalataiból tették szemléletesebbé. A kijárási korlátozás elrendelésének kezdeti fázisában az emberek elfogadóak voltak – „megszokta a kutyás, hogy nem megy sétálni délután kettő után”. Ahogy telt az idő és minél tovább tartott a korlátozás, a lakosság tűrőképessége annál inkább feszült: nőttek a demonstrációs számok, erősödtek a tiltakozó hangok. Minden intézkedésnek van egy „elfogadási ideje”, amin túl kontraproduktívvá válik – és ezt a küszöböt az állam gyakran rosszul méri fel.

A harmadik tényező a TÁVOLSÁG. Itt nem feltétlenül a közvetlen földrajzi távolság került a fókuszba, hanem a veszélytől való érzékelt távolság. Ha a polgár közelinek érzi a veszélyt – akár a Covid fertőzést, akár a terrortámadást –, akkor elfogadóbb. Ha távolinak, akkor nem, vagy kevésbé. A magyarországi terrorizmus megelőzése és elhárítása érdekében tett rendészeti célú intézkedések ezen tényező esetén is sajátosak, hiszen például 2015-2016-ban fizikailag Franciaországban, Németországban, Belgiumban történt események távoli tapasztalatnak számítottak. Amikor az állam a kiemelt vasúti pályaudvarokon, a karácsonyi vásárokon egyértelműen terrorelhárítási feladatokat ellátó rendőröket vezényel ki, akkor paradox módon „közelebb hozza” a veszélyt – tehát a polgár úgy érzi, itthon is komoly baj lehet – miközben valójában a kockázati elemzés szerint igen alacsony fenyegetettségéről van szó. Ez a paradox közelítő hatás volt az egyik legérdekesebb konklúziója a beszélgetéseknek.

A három tényezőt összefoglalva: egy intézkedés elfogadottsága magasabb szintű, ha annak célja világos és inkább elhárító jellegű; ha az ideje rövid vagy legalábbis arányos; és ha a

veszély, aminek elhárítására hivatott, a lakosság számára átélhető módon közeli. Ha a három közül bármelyik hiányzik, a korlátozás elfogadottsága alacsonyabb szintűvé válik.

A földrajzi differenciálás

Valamennyi kutatói rendőrkávéházi esemény szinte valamennyi asztaltársaságánál megjelent egy visszatérő gondolat, amelyet helyi differenciálás kérdéseként foglалhatunk össze. A beszélgetők egyértelműen kifogásolták, hogy Magyarországon a terrorizmus elleni intézkedéseket – épp úgy, ahogy a Covid-intézkedéseket is – uniformizáltan alkalmazták, az ország egészében. Ez pedig fontos kérdés: ugyanaz a korlátozás, amely Budapest belvárosában a Vörösmarty téri karácsonyi vásáron értelmezhető, a Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyei kisvárosban nyilvánvalóan nem.

A beszélgetők szerint ez nem csak a polgárok észlelésében, hanem a jogalkotásban és a rendészeti intézkedések meghatározásában is hibás: nem mindegy, hogy egy fővárosi karácsonyi vásárra telepített fokozott biztonsági intézkedésről vagy egy vidéki kistelepülés főteréről beszélünk. A helyi differenciáltság hiányának felismerésén alapul ez a visszatérő kritika: „ez még mindig nem történik meg a jogszabályalkotásnál, a jogszabályok bevezetésénél, illetve az intézkedések elrendelésénél, hogy melyik területre vonatkoztatjuk”. Ebben a kérdéskörben azonban egy résztvevő érdekes kiegészítést tett, miszerint a látható, egyértelműen érzékelhető rendészeti intézkedések fokozhatják az ilyen helyszínek látogatásának kockázatvállalását is, hiszen annak tudatában jelennek meg a tömegképző helyeken, hogy az a terrorizmus megelőzése, elhárítása szempontjából védett. Ez a kiegészítés ellentétet mutat a fokozott intézkedések szorongást, félelmet fokozó hatásával, és jól mutatja, hogy az elfogadás tekintetében ugyanaz a látvány az egyén és a helyzet függvényében változó. Tehát az alapjog-korlátozás elfogadottsága nemcsak a cél-idő-távolság hármásától, hanem az érintett tudatos kockázatvállalásától is függ.

A média, a politika és az alapjogok viszonya

Egyértelműen megjelent valamennyi állomáson és résztvevői kör tekintetében, hogy a terrorizmus, a kapcsolódó rendészeti intézkedések és az alapjogok kérdése „sosem lesz politikamentes”. A résztvevők ezt nyíltan elismerték, és több ponton kritikusan közelítettek a magyarországi közbeszéd és az állami kommunikáció gyakorlatához. Az egyik asztalnál plasztikusan fogalmaztak arról, hogy ha az állampolgár folyamatos félelemben van tartva, akkor nem képes higgadt, józan döntéseket hozni – „az, aki félelemben van tartva, sarokba van szorítva előbb-utóbb valamire el fog mozdulni, és hát nyilván a könnyebb ellenállás, azaz

abba az irányba, amelyet a jó vezetés kínál”. Ez tehát nemcsak a terrorizmusról szóló kommunikáció, hanem a tágabb politikai-médiaközeg kritikája is volt: ha a közbeszéd folyamatos veszélyérzetre épül, akkor az alapjogok gyakorlása közvetett módon korlátozódik, mert a polgár önkorlátozásra kényszerül. Az egyik asztalnál egy konkrét példa is megerősítette ezt: Izrael és Palesztina kapcsán egy tervezett budapesti szimpátiatüntetés megtartását Budapest rendőrfőkapitánya megtiltott, és ezt a bíróság is megerősítette, míg Nyugat-Európában az ilyen típusú demonstrációk megtarthatók voltak. A résztvevők ezt a különbséget részben Magyarország speciális politikai helyzetével magyarázták, részben pedig azzal, hogy a magyar társadalomnak – főként a fiatal generációk tekintetében – az alapjogokhoz fűződő viszonya még formálódik és ez a tény az alapjogok korlátozhatóságát is befolyásolja.

A Covid-időszak szuverenitási tapasztalata – kormányrendeletek sorozata, gyorsan változó szabályozás, a lakosság és a rendőrségi állomány egyaránt bizonytalan helyzete – ugyanakkor tanulságos analógiát adott a terrorizmussal kapcsolatos korlátozások kezelésére is. Az egyik asztaltársaság résztvevője egy rövid kérdésben foglalta össze mindezt: „Mikor mondhatjuk azt, hogy elég, nem vagyunk már hajlandóak elviselni ezeket?”. Ezt a küszöböt azonban a rendészet nem képes önállóan mérni, az állam egészének kellene érzékelni.

A rendészeti intézkedések és a rendőrök saját helyzete

Bár a kutatás vezérfonalának ezen kérdéskörében az alapjogok kapták az elsődleges hangsúlyt, a beszélgetések visszatérő motívumaként megjelent a rendőrség és a rendőrök sajátos helyzete is. Az egyik asztalnál már a nyitókérdés keretében erős reflektív felvetés hangzott el: a rendőrség – és a rendőri intézkedések általában – egy „meghasonlott helyzetben vannak”. Amikor a polgár komfortosan érzi magát, nem szeret rendőrt látni; amikor viszont valami baj van, rendőrért kiált, és annak azonnal ott kell lennie. A nyílt rendőri jelenlétet a polgárok általában nem fogadják jól, de ha hiányzik, azt azonnal kifogásolják.

Ez a megfigyelés a kutatásnak egy fontos feszültséget ad: a terrorellenes rendészeti jelenlét maga is ennek a meghasonlottságnak a terhe alatt áll. A TEK-es csoport a karácsonyi vásáron egyszerre kelt biztonságérzetet és szorongást, attól függően, ki nézi és milyen élethelyzetben. A rendészet tehát nem tud mindenki számára egyszerre jót tenni – és ez a tény az alapjogokra gyakorolt hatást is befolyásolja.

Ugyancsak visszatérő szempont volt, hogy a rendőri intézkedéseket elsősorban nem a rendészet saját önértékelése felől, hanem a lakosság nézőpontjából szükséges vizsgálni. Ebben a kérdésben az egyik rendőr résztvevő ekként fogalmazott: „Nem az számít, hogy mi hogy látjuk

magunkat a tükörben. Ha nem csak a települési éves beszámolóknál, hanem a lakosság, a közösségek köréből kapnánk egyértelmű visszajelzéseket, az relevánsabb képet adna arról, hogy mi szükséges a szubjektív biztonságérzet növelése érdekében.” Azaz a rendőri intézkedéseknek a lakosság, a közösségek szükségleteit kellene szolgálniuk, nem a rendőrség belső teljesítménymutatóit. Ez a közeledési logika jól illeszkedik az alapjogi megközelítéshez: az intézkedés csak akkor arányos és elfogadható, ha a címzetthez szabott.

A 2. téma vizsgált központi kérdése: A nagyvárosok helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben. Azaz milyen események, rendezvények kapcsán merül fel a nagyvárosok kiemelt helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben, illetve a nagyvárosok közterületeinek sajátosságai milyen mértékben és hogyan hasznosíthatók a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságának növelésében.

Bár a résztvevői csoportok összetétele eltért, a felmerülő szempontok és álláspontok ennél a témánál is erőteljesen konvergáltak. A nagyvárosok tekintetében szinte minden esetben visszatértek a tömegrendezvények típusai, a lakosság összetételének jelentősége, a migráció és a média kérdésköre, az építészeti-közterületi megoldások, valamint a szubjektív biztonságérzet és a kommunikáció összefüggéseire. A téma és a beszélgetések feldolgozása során ezen visszatérő tematikus csomópontok mentén haladok, kiemelve az eltérő, időnként élesen ütköző nézőpontokat is.

Miért lehet célpont egy nagyváros? – tömeg, tömegrendezvény, hírérték

Az első, minden csoportban gyorsan kialakuló konszenzus az volt, hogy a nagyváros, mint potenciális célpontja a terrorcselekményeknek alapvetően két okból emelkedik ki: egyrészt a tömeg miatt, másrészt a hírérték miatt. Hiszen egy nagyváros nagyobb tömeget, nagyobb szervezést, nagyobb veszélyforrást jelent. A nagyvárosi rendezvények médiaszempontról láthatóak, a vidéki események viszont eltűnnek a hírfolyamban.

Ez utóbbi szempont volt az egyik legtömörebben megfogalmazott. Egy meghívott résztvevő is ekként foglalta össze a terrorista logikáját: nem feltétlenül az a cél, hogy kárt okozzon vagy embereket öljön meg, hanem hogy benne legyen a híradásban, „ő hírt akar”. Ezért egyértelműen azokban a városokban, településeken kövei el cselekményét, amely az adott országban központi jelentőséggel bír. Magyarországon így ez elsősorban Budapestet jelenti. Egy szerényebb városban, egy vidéki kocsmában vagy egy alig ismert rendezvényen elkövetett támadás egyszerűen nem éri el a médiafigyelem küszöbét, a cselekmény céltalanná válik.

Magyarország főváros központúságát több beszélgető-csoport is hangsúlyozta. Volt, aki egyenesen azzal jellemezte a magyar helyzetet, hogy Szegedre, Pécsre, Miskolcra a feltételezett elkövető nem megy el, mert ott nem elég a hírérték. Ez ugyanakkor vitaindító

megállapítás is volt: az egyik beszélgető fontos korrekciót tett azzal, hogy a vidéki, nemzetközi hírű rendezvények – mint a debreceni Virágkarnevál, egy nagy nemzetközi versenysorozat Székesfehérváron vagy a Sziget Fesztivál – már kivételekként jelenhetnek meg. Éppen a nemzetközi ismertség miatt lehetnek potenciális célpontok akkor is, ha maga a város nem nagyváros, vagy a központi jelentősége alacsonyabb, mint a fővárosé.

Az események típusa szerint a résztvevők egységesen jelölték meg a kockázatosnak tartott tömegrendezvényeket: sportrendezvények, koncertek, fesztiválok, karácsonyi és adventi vásárok, vallási összejövetelek, kiállítások, politikai felvonulások. Visszatérően elhangzott, hogy egy sportmérkőzésen más a nézőközönség, mint egy zenei fesztiválon, és annak rendőri biztosítása is máshogy épül fel. Egy nemzetközi összetételű fesztiválra, mint például a budapesti Sziget Fesztivál, a világ minden tájáról érkeznek szórakozni vágyó személyek, csoportok, így előre nem jósolható, milyen támadási motiváció kerülhet elő.

A lakosság összetétele és a város elhelyezkedése

Ennél a témánál talán a beszélgető-csoportok legtöbb vitát szülő és legmélyebben tárgyalt pontja a lakosság összetételének szerepe volt. Ez a szempont szinte minden beszélgetésben felmerült, és a legtöbb esetben arra a közös következtetésre jutottak, hogy a várost nem lehet önmagában, méret alapján besorolni, a „ki lakik ott és ki fordul meg ott”, kérdést nem lehet kihagyni a kockázatelemzésből. Ebben az esetben a gondolati szálak a helyi multikulturális környezet léte, a kisebbségek integrációja, a külföldi munkavállalók aránya, a vallási sokszínűség, a régió (keleti-nyugati), a várostörténeti múlt, a közeli ipari létesítmények mentén haladtak. Több résztvevő utalt arra, hogy az utóbbi években a magyarországi nagyvárosok közül Debrecen az, amelyet a beruházások (BMW-gyár, akkumulátorgyár) és az ezekkel érkező külföldi munkavállalók – köztük filippínók és egyéb vendégmunkások – komolyabban kitétek a terrorfenyegetettség kérdésének. Volt, aki ezt azzal is alátámasztotta, hogy egy korábban alacsony biztonsági kockázatúvá minősített tömegrendezvény a lakosság összetételének megváltozásával fokozott biztonsági kockázatú kategóriába esett.

Ezzel összefüggésben többször felmerült Európa kelet-nyugati kettőssége is. Az egyik részletes álláspont szerint Kelet-Európa – és így Magyarország is – részben éppen a migráció hiánya, részben annak gazdasági nem-célpont jellege miatt van viszonylag nagyobb biztonságban. A nyugati országokban, különösen Németországban a migráció nyomása erősebb, és – egy résztvevő szerint – az odatelepülő vendégmunkások teljeskörű integrációja is kétséges. Ezáltal ezek a feszültségek a második-harmadik generációnál is megmaradnak. Ugyanez a résztvevő rávilágított arra, hogy Magyarországon az a fajta hamis biztonságérzet él, hogy itt nem kell annyira figyelni, mert nem vagyunk célország – ez a beállítódás a valós figyelmet gyengíti, és sebezhetőséget teremt akkor, ha a helyzet megváltozik.

A lakosság összetétele nemcsak kockázat forrása lehet, hanem a kockázat-meghatározás módja is. Több beszélgető észrevételezte, hogy ugyanazt a cselekményt Magyarországon eltérően minősítik aszerint, hogy magyar vagy külföldi az elkövető: egy külföldi, különösen arab gyökerekkel bíró vagy a migráció okán Magyarországon tartózkodó személy jogsértő cselekménye esetén szinte automatikusan felmerül a terrorcselekmény elkövetésének lehetősége, ugyanez magyar elkövető esetében ritkán merül fel. Ez a kérdéskör vezetett át több esetben is egy bizonyos definíciós vitához. Azaz, hogy mit is nevezünk terrorcselekménynek? A diskurzus itt a kodifikált büntetőjogi tényállás és a közgondolkodás közötti szakadékot mutatta meg. A Btk.-tényállás szerint terrorcselekmény az is, ha valaki felhívja a hatóságot, és egy konkrét cselekmény vagy annak elmaradása érdekében fenyeget, míg a magyar lakosság olvasatában a nagyszabású, tömeges áldozatokkal járó, nemzetközi ideológiai eseményekhez kötődő cselekmények tekintendők ilyen cselekménynek. Felmerült egy érdekes kritikai megjegyzés is, azáltal, hogy a közbeszéd és a média hajlamos minden nyugtalanító társadalmi jelenséget a migrációhoz kötni. Ez az asszociáció a beszélgetők szerint olykor megalapozott, máskor viszont túlzó, és megakadályozza, hogy a helyi szinten kialakuló kockázatokat a maguk helyén értékeljük, kezeljük.

A média szerepe – félelem, tájékoztatás, arányok

A média szerepét valamennyi asztaltársaság részletesen tárgyalta. A beszélgetőknek ebben vegyes véleményeik voltak: egy részük szerint a média által keltett fenyegetettségérzet még nem eléri azt a szintet, hogy Magyarországon az emberek ne mennének el tömegrendezvényekre. Mások viszont úgy vélték, hogy a média túlzottan a külföldi példákra koncentrál, és elhanyagolja a helyi veszélyek kommunikációját. Az egyik beszélgető kifejezetten azt kifogásolta, hogy a sajtó elsősorban külföldi terrorcselekményekkel foglalkozik, míg az itthoni konkrét, helyi kockázatokra kevés figyelem esik. Ez analógiát mutatott arra, amit a másik résztvevő érzett és fogalmazott meg, hogy ha megfelelő időben tájékoztatnák lehetőség szerint elkerülné azt a helyszínt, eseményt; vagyis a média valóságos, közvetlen eligazító funkciót is betölthetne.

Jellemzően vita tárgya volt az is, hogy a német és osztrák karácsonyi vásárokkal kapcsolatban megjelent hírek inkább felkészítő jellegű kommunikációként, vagy éppen pánik keltően hatottak a magyar lakosságra, vagy a magyar ünnepi vásárok látogatására készülő személyekre. A kávéházi csoportok itt többnyire arra jutottak, hogy a rövid távú, konkrét, időben kiadott figyelmeztetés hasznos, de a folyamatos, háttérzajként működő fenyegetés éppen az ellenkezőjét éri el: eltompít és a pozitív biztonságérzet hamis fenntartásához vezet.

A média egy másik, ritkábban említett dimenziójaként a terrorista szemszögéből is megjelent. Mivel a terrorista abban érdekelt, hogy hírértéke legyen a cselekményének, a média így akaratlanul is felerősíti a cselekmény sikerét. A résztvevők közül többen – köztük olyanok,

akik más területen kommunikációval foglalkoztak – azt vetették fel, hogy a terrortudósítás módjának (a részletek ismertetése, az elkövető személyazonosságának kezelése, a bemutatás stílusa) egészen más elveken kell, alapulnia, mint egy hagyományos bűncselekményről szóló tudósításénak.

A közterületek sajátosságai – építészet, láthatóság, technológia

A témát vezető második alkérdése – azaz, hogy a nagyvárosok közterületeinek sajátosságai milyen mértékben hasznosíthatók a terrorizmus elleni küzdelemben - minden csoportban gazdag, gyakorlatias vitát generált. A beszélgetők itt már aktív tervezői/üzemeltetői logikával közelítettek: nem azt kérdezték, hogy mit tehet/tegyen a biztonság érdekében a rendőrség egy rendezvényen, hanem hogy mit tehet/tegyen az önkormányzat, a városépítész, a városvezető akkor, amikor egy új teret, parkot, tömegképző helyszínt vagy városrészt alakít ki.

Az első és legegyszerűbb konszenzus a közvilágítás terén volt. A jól kivilágított közterület önmagában is drasztikusan csökkenti a rejtőzködés lehetőségét, így a sötét, rosszul megvilágított, elhanyagolt városrészek eleve magasabb kockázatot hordoznak. Ehhez szorosan kapcsolódott az építészeti szempont: a síkatorok, kanyargós utcákkal tűzdelt helyszínek, nehezen átlátható terek kerülendők. Egyenes szakaszok, átlátható terek, letisztult nyomvonalak pedig nemcsak a rendőri felderítést, hanem a menekítés, evakuáció lehetőségét is javítják. Egy résztvevő gyakorlati oldalról megerősítette, hogy a bajban a nagyobb, tágasabb területek sokkal kezelhetőbbek, mint a síkatorok, ahol akár egy autóval is el lehet torlaszolni a menekülő útvonalat.

A térfigyelő kamerarendszerek kérdése visszatérő és konkrét javaslatokkal kísért téma volt. Az egyik csoportban részletes kritika hangzott el a GDPR magyar értelmezésével szemben: a jelenlegi szabályozás szerint egy kisbolt kamerája nem láthat ki az utcára, ami a beszélgető szerint komoly hátrány a bűnüldözésben és a terrorellhárításban egyaránt. Az összefoglalt javaslat az volt, hogy megreformált, célhoz kötött szabályozás mellett az utcára néző magánkamerák képét, zárt láncú, három-hat havi megőrzési idővel a rendőrség és a terrorellhárítás célzottan, csak indokolt esetben felhasználhassa. Ezt a felvetést a csoport támogatta, azzal a kikötéssel, hogy csak szigorú célhoz kötöttség mellett működhet.

Több csoportban említették a gépjárműves terrortámadást megakadályozó betonelemeket (New Jersey-elemeket) a karácsonyi vásárok körül. A beszélgetők ezekkel kapcsolatban megengedőbbek voltak, itt elsősorban a kiegészítő, figyelemfelhívó szerepüket ismerték el. Többen ugyanakkor hozzátették, hogy egy minimális jelenlét önmagában nem elég: ha a szervezethez, a rendőri biztosítás nem látszik, akkor egy tömegrendezvény az ilyen elemek megléte mellett is sebezhető marad.

Az építkezés, várostervezés szintjén is megfogalmazódott több javaslat. A világítás, átlátható terek, egyenes nyomvonalak, nem beépíthető rácsos kukák, a műtárgyak (emlékművek, templomok) körüli védelmi zónák átgondolása elsőként szerepelt. Az egyik résztvevői csoport felvetette, hogy egy emlékmű vagy templom elhelyezése önmagában is plusz kockázatot jelenthet, hiszen szimbolikus jelkép, és ezt a várostervezésnél már szem előtt kell tartani. Ezzel szemben, és ezt a gondolatot mégiscsak támogatva egy másik résztvevő azt vetette fel, hogy nem úgy kell a jelképeket megvédeni, hogy nem rakjuk ki őket, hanem a körjük épített biztonsági környezettel.

Egy külön technikai vita bontakozott ki a drónok kérdésében. A beszélgetők elismerték, hogy ez a terület Magyarországon még kiforratlan szabályozási és technikai szempontból egyaránt; ezek mind növekvő, de jelenleg csak részlegesen fejlesztett területei a közterületi biztonságknak.

Rendezvénytervezés, megelőzés, együttműködés

A beszélgetések egyik legfontosabb tanulsága a tervezhetőség kérdése volt. Egy korábban megtervezhető rendezvényre – legyen az adventi vásár, koncert, vallási ünnep – lényegesen jobban fel lehet készülni, mint egy rövid határidőn belül vagy az utolsó pillanatban bejelentett eseményre. Az egyik beszélgető példaként hozta az Izrael ellen Budapesten játszott labdarúgó-mérkőzést, amely az akkori izraeli viszonyok és terrorfenyegetettségi helyzet mellett nem igazán volt tervezhető, ezért sokkal nehezebb volt rá rendesen felkészülni, mint egy szokásos bajnoki mérkőzésre. A tervezhetőség tehát önmagában is biztonsági tényező.

A tervezhetőséget jól támogatja az is, ha az önkormányzat, a rendezvényszervező és a rendőrség már az esemény, tömegrendezvény korai fázisában együttműködik. A résztvevők többször is hangsúlyozták, hogy a rendezvény helyszínének megválasztása – nem csak a belső elrendezés, hanem maga a helyszín – döntő jelentőségű a biztonság tekintetében. A helyi veszélyelemzés a város kockázati térképéhez, a lakosság összetételéhez, a közterületi adottságokhoz egyaránt kötődik. Az egyik asztaltársaság ezáltal arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a biztonsági szempontból megfelelő helyszín nem kiegészítő, hanem elsődleges szempont.

A megelőzés kérdésköre a beszélgetések egyik mélyebb rétege volt: a résztvevők egy része úgy vélte, hogy igazi megelőzésről csak hosszú távon lehet beszélni. A tényleges, hosszú távú megelőzés az integráció, az oktatás, a közösségépítés szintjén játszódik le – ha létrejön a kisebbségek és a többség között az elfogadás, ha a vendégmunkás családok társadalmi beillesztése sikeres, ha a városvezetés tudatosan közösséget épít, akkor a radikalizálódás talaja csökken. Ebben a kontextusban merült fel a családi minta és az oktatás kérdése is. Az egyik asztaltársaságnál a családi, szülői példa kapta a hangsúlyt: ha a szülő elutasítóan, kirekesztően viselkedik, a gyerek ezt tanulja; ez a minta évtizedek múlva is visszatér. Volt, aki a londoni társadalmi környezettel példálózott, ahol a sokféleség és az elfogadás a mindennapok

természetes része. Magyarországon ez a kulturális elfogadás még mindig gyerekcipőben jár. Ez nem „puha” társadalmi kérdés, hanem tényleges biztonsági tényező, hiszen egy frusztrált, kirekesztett fiatalember potenciálisan nagyobb kockázat, mint egy beilleszkedett.

A 3. téma vizsgált központi kérdése: A terrorizmus elhárítása érdekében alkalmazott nyílt rendészeti eszközök. Milyen, a közterületeken megnyilvánuló, nyílt rendészeti intézkedések bevezetésére kerülhet sor a terrorizmus elhárítása érdekében? Milyen nem közterületi, az intézményekben alkalmazott nyílt rendészeti intézkedések segíthetik ezt a célt?

A beszélgetésekben mindvégig hangsúlyozták a résztvevők, hogy kizárólag nyílt rendészeti eszközökről szóljon a vita – az operatív, titkos tevékenység kifejezetten a kutatás körén kívül maradt. Noha az asztaltársaságok összetétele eltért, a felvetett szempontok és megfogalmazott vélemények erősen konvergáltak.

A nyílt rendészeti intézkedések tipológiája a közterületen

Az első kérdésre a résztvevők mindenhol gyorsan, gyakorlati tapasztalatból merítve válaszoltak. Kialakult egy hat-nyolc elemből álló tipológia, amely minden asztalnál hasonló formában jelent meg.

A legelső és legfontosabbnak minősülő eszköz a fokozott ellenőrzés elrendelése volt. A rendőrségi törvény ennek jogszabályi keretét biztosítja, és látható jele a sűrűbb közterületi igazoltatás, szűrőtevékenység, járművek és személyek ruházat-átvizsgálása, valamint a nyilvántartásokból történő lekérdezés. A fokozott ellenőrzésnek egy fontos, a beszélgetésekben többször külön tárgyalt funkcióját is kiemelték: megteremti a jogalapot olyan intézkedésekhez, amelyeket egyszerűen „terrorveszélyre hivatkozással” nem lehetne végrehajtani. A célhoz kötöttség követelményét a résztvevők élesen érzékelték: fokozott ellenőrzés alatt a szűrés és igazoltatás indoklásához elegendő az eljárási alap, nem kell személyre szabottan megindokolni.

A második nagy kategória a fizikai, látható jelenlét fokozása. Több csoportban is példaként idézett külföldi gyakorlatok szerint ez jellemzően több lépcsőben valósul meg. Egyrészt vannak az általános közterületi jelenlétet erősítő intézkedések, amikor a normál közterületi járőrszolgálati felszereléssel – külföldi példákban ez gyakorta lőfegyver nélküli felszerelést jelent – ellátott rendőrök látható létszámát növelik. Másrészt pedig megjelennek a maroklőfegyverrel ellátott, komolyabban felszerelt egységek is a közterületek kiemelt csomópontjaiban, helyszínein. Harmadik lépcsőben a nehézfegyverzettel, különleges technikai felszereléssel ellátott, de uniformisban szolgálatot teljesítő rendőri egységek szerepe kerül előtérbe. E három réteg felett pedig ott vannak a speciális – nem látható, jelenlét szempontjából

közvetlenül nem érzékelhető egységek – jelöletlen autókkal és még komolyabb felszereléssel –, akik már átvezetnek az operatív területre. Ez a többlépcsős építkezés a résztvevők szerint Magyarországon hiányzik vagy nagyon hiányos: a közbenső szintek nem alakultak ki, és sokszor csak az általános közrendvédelmi járőr és a terrorelhárításra specializálódott egységek között áll fenn választás.

A fokozott ellenőrzés és a látható rendőri jelenlét mellett harmadikként az objektumok és célcsoportok visszatérő ellenőrzése merült fel. Ezt a kávéházi sorozat lefolytatásának idején különösen aktuális módon a zsidó és izraelita vallási helyek, közösségi létesítmények szempontjából emelték ki résztvevők. Az ilyen objektumok környékén „sokkal láthatóbb a rendőri jelenlét, a visszatérő rendőri ellenőrzés is fokozottabb”.

Negyedik kategória a területzárás (nemcsak élő erős zárás, hanem akár műszaki eszközök, kordonok, gépjárművek bevetésével), forgalomkorlátozás, a nagy beton-elemek elhelyezése karácsonyi vásárok és egyéb tömegrendezvények körül. Az önkormányzati forgalomkorlátozási hatáskör külön is felmerült: egy résztvevő a Covid idején megismert lehetőségre hivatkozott, amikor önkormányzatok zárták, nyitották a kirándulóhelyeket közbiztonsági érdekre hivatkozva; ez ugyanígy alkalmazható terrorveszélyre is egy vásár környezetében.

Ötödik eszközként jelent meg a térfigyelő kamerarendszerek és – egyre hangsúlyosabban – az arcfelismerő rendszerek összekapcsolása. Egy beszélgető konkrét elképzelést fogalmazott meg: ha egy terrorizmussal kapcsolatba hozható személy vagy egy gyanús rendszámú autó megjelenik egy nagyváros térfigyelő rendszerében, a rendszer közvetlenül jelezen a biztonságért felelős szerveknek, ami jelentős segítséget adhat a további rendőri intézkedéshez is. A résztvevő ugyanakkor hozzátette, hogy a nagyvárosok között ebben komoly eltérések vannak – van, ahol fejlett a rendszer (például Miskolcon a Zöld Nyíl projekt keretében), máshol pedig többségében a kor közbiztonsági kihívásait nem igazán követő rendszerek működnek.

Hatodikként, de kiemelt súllyal, a belső határ visszaállítása került elő a beszélgetések folyamában. Pedig a hazai jogszabályok alapján ennek az intézkedésnek az elrendelését a terrorveszélyhelyzet éppúgy lehetővé teszi, mint a Covid-időszakban tapasztalt gyakorlat. A belső határ visszaállítása azonban – ahogy azt a csoportok megfogalmazták – nagyon komoly szervezeti és logisztikai terhet jelent.

Hetedikként, szinte minden csoportban felmerült a kommunikáció és a tájékoztatás, mint önálló rendészeti eszköz. „Nagyon fontos, hogy a társadalom tudjon arról, mi folyik körülötte”. A

rendészeti igazgatás része az információátadás – ez nem külső, hanem belső sajátosság, ami gyakran alulértékelődik a gyakorlatban.

Az intézményi, nem közterületi intézkedések

A második témagazdai kérdés az intézményekben bevezethető intézkedésekre vonatkozott. A résztvevők itt is gyorsan konszenzusra jutottak abban, hogy a kiemelt létesítmények – mindenekelőtt a paksi atomerőmű, a vízművek (Budapesten például a Gellért-hegyi komplexum, amely a főváros vízellátásáért is felel), a minisztériumi, államigazgatási és bírósági épületek – már eleve rendelkeznek biztonsági szakember által koordinált, fokozatos védelmi terv-rendszerrel. Az intézményi biztonsági terv-rendszer logikája a résztvevők szerint a rendőrségi terrorfokozati rendszer mintájára épül: adott fokozat elérésekor vagy új szint bevezetésekor konkrét biztonsági követelmények lépnek életbe – szigorúbb beléptetés, a dolgozók alaposabb ellenőrzése, átvilágítás, a látogatók szűrése. Ez „függetlenül attól, hogy civil szervezet vagy nem civil szervezet látja el az őrzést”, valós, működő rendszer. A különbség a két világ között nem a tervek megléte, hanem a gyakorlati alkalmazás minősége.

Érdekes átvezetésként egy hosszabb gondolati szál a Covid-időszak egészségügyi intézményi tapasztalatait elemezte. Több résztvevő kórházparancsnoki szerepben dolgozott a járvány alatt, és ezekből az élményekből vonták le a következtetést, hogy a magyar egészségügyi intézményrendszer „kisebb önálló szervezetek” halmaza, nincs közöttük szervezett intézményi kapcsolatrendszer, csak személyes kontaktusokon keresztül tudtak együttműködni. A kesztyűhiány ilyen személyes csere útján oldódott meg, nem a központi logisztikai rendszeren keresztül. A rendvédelmi szerveknek szintén tenniük kellett a rendszerszerű összekapcsolásért; ez nem lehet a rendőrség feladata, de ha nincs más, valaki ki kellett, hogy töltsen ezt az űrt. A pozitív példaként kiemelt kaposvári kórházi működés megmutatta, hogy ha a vezető szakmailag jól dolgozik, a logisztika és az információáramlás ugyanolyan szinten megteremthető, mint egy rendészeti szervnél.

Az oktatási intézmények felkészültsége kapcsán viszont egy egyértelmű és aggasztó megállapítás született. Iskolaőr, terror-biztonsági terv, gyakorlat – ezek Magyarországon többnyire hiányoznak. Összehasonlításképp több résztvevő hivatkozott az Egyesült Államok gyakorlatára, ahol „egy amerikai állampolgár dolgozik, tanít egy iskolában, és a 9/11 események, illetve a szinte havi rendszerességgel bekövetkező iskolai lövöldözések okán azonnal tudja, melyek az elsődleges feladatai, amiket meg kell tennie a biztonság, és végső soron a személyek életének megóvása érdekében”.

A képzés és a gyakorlat hiánya

Valamennyi asztaltársaságnál a képzés és a gyakorlat hiánya volt a legerősebben és legrészletesebben tárgyalt probléma – olyannyira, hogy ez kötötte össze az egész beszélgetés-sorozatot. Minden csoportnál visszatért az a gondolat, hogy „csak akkor tudunk valamit jól, hogyha ezt be is gyakoroltuk”.

A fő kritika az általános magyar rendészeti képzési rendszerrel szemben az, hogy az alapképzés – a tízhónapos rendőrképzés – eleve túl sok irányba próbálja meg a rendőrt felkészíteni: „bűnügyes legyen, rendész legyen, pszichológus legyen, mentős legyen, tűzoltó legyen, és akkor még terrorelhárító is legyen”. A továbbképzések pedig sokszor csak online, e-learning jellegűek, amelyek a beszélgetők szerint nem adnak gyakorlatban alkalmazható tudást.

Az egyik résztvevő konkrét példával is illusztrálta ezt: amikor a TEK átvette a tárgyalótisztek képzését, azt „annyira hevenyészve tartották, hogy egyszer volt, egyszer nem”. Pedig az ORFK-norma előírja az ismétlődés időszakait. „Azt mondtam, inkább köszönöm, de nem szeretném folytatni”. Végül ez a résztvevő kilépett a képzési rendszerből, mert nem kapott benne értéket.

A beszélgetések egyik leggazdagabb része a mohácsi vízi átkelőnél zajló, az Egyesült Államok energiaügyi minisztériumával közös sugárfelderítési gyakorlatok bemutatása volt. Ezt a pécsi kávéházi esemény során is idézte az a résztvevő, aki konkrétan dolgozik benne, és jó példaként állította. A gyakorlat két részből állt: először egy „tabletop exercise”, ahol a rendőrség, a TEK, a katasztrófavédelem, a NAV és a Sugárbiológiai Kutatóintézet képviselői leültek egy asztalhoz, és szcenáriókat kaptak (például: Paksról eltűnik egy sugárforrást szállító kamion, behajthat egy karácsonyi vásárba – mit teszel?). Csoportokra osztva ki kellett dolgozni a feladat-végrehajtást. Második szakasz: éles gyakorlat, ahol a Sugárbiológiai Kutatóintézet valódi gyakorló sugárforrást hozott, elrejtette egy hajón, és azt kellett közös erővel, az együttműködés valamennyi dimenzióját felismerve és felhasználva megtalálni.

Ennek a gyakorlatnak három oka volt, amiért a beszélgetések hivatkozási pontjává vált. Elsőként az életszerűség okán, hiszen tényleges, nem szimulált sugárforrással zajlott. Másodsorban több szervezetet egyidejűleg képzett, valódi együttműködésre kényszerítve őket. Harmadszor – és talán ez a legfontosabb – a hibákat feltárta és résztvevők tanultak belőlük. A többletet az amerikai oldal szakembergárdája adta: egy Los Alamosból érkező PhD-kutató, egy haditengerészeti felderítésben egész életét eltöltő gyakorlati szakember – ezek a szintű képzők Magyarországon nem állnak rendelkezésre. A résztvevő meghívott többször visszatért erre a

momentumra: „Nálunk szeretik azt megcsinálni, hogy letudtuk, megvolt és minden hibátlan, egyébként ötös, mert ha nem ötös, akkor ott már baj van. De ilyen gyakorlat nincs.” Az igazi gyakorlat – a valós életet szimuláló – soha nem kaphat kiváló érdemjegyet. A feltárt hiányosságokat a következő gyakorlatig ki kell javítani, hogy ne egy éles helyzetben okozzon akár tragikus végeredményt. Ennek a mintának a kiterjesztését a terrorizmus más területeire – például lövöldözéses támadások, pláza-biztosítás, iskolai evakuáció – több csoport is javasolta.

A képzés szervezeti felelősségéről is megindult egy vita. A csoportok közös álláspontja az volt, hogy a kutatás időszakában a TEK az egyetlen olyan szervezet, amelynek minden feltétele megvan a hiteles terrorelhárítási képzés tartására. A TEK korábban már említett, tárgyalótiszt-képzéssel kapcsolatos gyenge teljesítménye azonban fenntartásokat is generált. A problémát itt szervezeti szinten azonosították a résztvevők: a központosított szervezet és annak hatásköréből adódó túl sok feladata nem látható el maradéktalanul a meglévő és kiképzett létszámú állománnyal.

A terrorfokozati rendszer kiüresedése és a Covid tanulságai

Egy szembetűnő gondolat szinte minden csoportban előkerült: a terrorfokozat kutatáskori – hosszabb ideje hármás – szintje „kiüresedett”. Az egyik résztvevő végletes megfogalmazása szerint „igazából már nincs ember, aki megmondaná, mi tartozik ebbe a fokozatba” A rendszer jogszabályi szinten él, de a gyakorlatban kiürült. A Covid-időszak párhuzamként végig ott húzódott a beszélgetések alatt. A résztvevők több oldalról is visszatértek arra, hogy a járvány elején „felkészületlenül álltunk minden előtt” – de ez nem egyedi magyar sajátosság, hanem globális jelenség. A különbség abban állt, hogy más országok a sokkból tanultak, Magyarországon viszont kevésbé épült be a szervezeti emlékezetbe. Egy másik, a Covidból áttüremkedő gondolatként jelent meg a különleges jogrendi időszakok rendészeti feladatai végrehajtásának tapasztalata. A belső határ visszaállítása mind a járványveszély, mind a terrorveszélyhelyzet esetén jogi eszközként rendelkezésre állt. Más oldalról nézve, ha a rendőrséget valódi különleges jogrend-végrehajtó szerepben vetnék be, a kórház-parancsnoki rendszerhez hasonló modellre lenne szükség. A beszélgető, aki kórház-parancsnokként működött, megerősítette, hogy ez a forma – amiben rendőrtiszt, hivatásos katona és orvosi főigazgató egyaránt jelen van – lehet értelmes. A logisztikai problémák, statisztikai elszámolások, jelentések – az aktív „terrorvédelem” helyett rutinjellegű adminisztrációba csúsztak. Ez figyelmeztetés arra, hogy az erős jogi és szervezeti keret önmagában nem elég: a funkcióknak is világosaknak kell lenniük.

Együttműködés és a rendőrségen kívüli szereplők

A beszélgetésekben többször előkerült az együttműködés kérdése, elsősorban a rendőrség és a honvédség, a katasztrófavédelem, a NAV, a magánbiztonság, a polgárőrség és az önkormányzatok között. Több külföldi példából kiindulva a résztvevők egyetértettek abban, hogy Európa nagyvárosaiban a katonaság nyílt, fegyveres terrorellenes jelenléte bevett gyakorlat, Magyarországon viszont „gyerekcipőben jár”. A magyar honvédség terrorveszély-felkészülési programokban – a tűzszerészetektől a közös határvédelemig – részt vesz, de a rendvédelmi szervek és a katonaság közötti tényleges együttműködési protokollok hiányosak.

A magánbiztonsági szféra a kiemelt létesítményeknél kulcsszerepet játszik – Pakson az FBŐ, a Gellért-hegyen a vízmű-biztonság, a bíróságokon és minisztériumokban pedig hol állami, hol szerződéses szolgálat dolgozik. Ezek a rendszerek általában megfelelően működnek. A hagyományos, rendezvényeket biztosító magánbiztonsági szféra azonban – ahogy más kutatási anyagok is mutatják – jóval kevesebb érdemi terrorellenes kapacitást kínál.

A határ-visszaállítás kapcsán kiemelt érdeklődést kapott a kutyás egységek kérdése. Egy résztvevő részletesen beszélt egy külföldi jó gyakorlatról: a határszakaszt veszély-szektorokra osztják, ahol a kevésbé veszélyes szektorban 48 óránként egyszer, a veszélyesebben 24 órán belül kétszer megy járőr. Ha valahol határátlépési nyomot találnak, azonnal helikopterrel kutyás egységet visznek oda. Ez a felkészültségi szint Magyarországon anyagi forrásbeli hiányosságok és a szervezeti felkészületlenség miatt nem valósítható meg.

A 4. téma vizsgált központi kérdése: A nem állami szereplők feladata, szerepvállalása és lehetőségei a terrorizmus elleni küzdelemben

A 4. témában vizsgált kérdés három-négy alterületre bontva került minden asztalhoz: (1) kik ezek a nem állami szereplők – „civilek a pályán”; (2) mi az ő feladatuk, szerepük?; (3) milyen intézkedéseket tehetnek közterületen és nem közterületen?; (4) van-e ezen intézkedések között korlátozó jellegű? Az elemzés során az asztaloknál a kirajzolódó tematikus csomópontok mentén haladok végig a beszélgetésen, mivel azok tartalma rendszerként épült egymásra: a felmerülő szereplőkör és a hozzá kapcsolt intézkedési lehetőségek valamennyi kávéházi beszélgetésen keresztül fokozatosan teljesedtek ki.

A nyitókérdés: küzdelem vagy megelőzés?

A témagazdák rendszerint ezen provokatív nyitókérdéssel kezdték meg a beszélgetéseket, ezzel már az első mondatokban irányvonalat adva a teljes sorozatnak. Kiemelve a küzdelem kifejezést, amely egy veszített vagy legalábbis defenzív helyzetet feltételez, amelyben reaktív

módon próbálunk ellenállni valaminek, amit nem tudunk megelőzni. Erre a provokációra a csoportok több vonalon válaszoltak. Az első asztalnál felmerült egy fontos magyarországi kontextus: a kormány által hangoztatott állítás, hogy Magyarországon nincs terrortámadás „nekik köszönhetően”. A beszélgetők ezzel szemben megjegyezték, hogy az esetleges megelőző intézkedések jellemzően minősített adatok, így egy átlag állampolgár nem – sőt egy átlag rendőr sem – látja, hogy miért nincs tényleges támadás. Ez a nem-tudás az egyik oldalon kellemetlen, a másikon viszont a gyakorlati hatékonyság bizonyítéka is lehet. Voltak asztaltársaságok, ahol ez a gondolat tovább fejlődött: egyértelmű egyetértés született arról, hogy Magyarország nem célország a terrorizmus szempontjából – „maga a küzdelem sem olyan mértékű, mint amennyire mondjuk egy francia, egy spanyol, egy német kormánynak ezzel szemben fel kell lépnie”. Ez a konstatálás természetesen nem azt jelentette, hogy nincs szükség felkészülésre, de a magyar szerepkör – ahogy a beszélgetők megfogalmazták – inkább a megelőzésre, a felkészülésre fókuszál, mint az aktív küzdelemre.

A megelőzés-orientáltság mellett körvonalazódott egy szélesebb érv is: ha a hétköznapi élet rendben van – nincs hiány, nincs szükség, nincs propaganda, nincs erőszakra uszítás – akkor a megelőzés „a dolgát teszi, jól működünk, senki nem akar szélsőséges nézeteket vallani, ergo kevesebb terrorista lesz”. Ez az érv a terrorizmus gyökerét a társadalmi-gazdasági egyensúlyhiányban és az uszító kommunikációban látja, nem valamilyen külső támadásban. Magyar sajátosságként azonban több csoport is kiemelte azt, hogy „a fő probléma nem itt keletkezik” – tehát a mi szerepünket kevésbé az elhárítás, inkább a megelőzés és az esetleges átmenő kockázatok azonosításában kell definiálni.

Kik a nem állami szereplők?

A kávéházi állomásokon a csoportok fokozatosan építették fel a nem állami szereplők listáját. A gyűjtés során kirajzolódó szereplőkör a következő csoportokba rendeződött. Az első, leggyorsabban felmerülő csoport az egyházak voltak – „bevonandók az egyházak, érdemes lenne velük partnerséget építeni, vagy ha van, ápolni”. Az egyházak nem csak a hitéleti közösségük révén fontosak, hanem a helyi jelentőségű személyek – egy esperes, egy pap – révén is, akik az adott településen tényleges közbeszéd-formáló szereppel bírnak. A második kategóriát a civil szervezetek és egyesületek alkották. Itt fontos distinkciót tettek a beszélgetők: a civil szervezetet összefoglaló elnevezés nem minden olyan entitás jelent, amely önmagát egyesületként határozza meg. Van egy erős tendencia arra, hogy bizonyos intézményesült formák civilnek hívják magukat, miközben politikailag és finanszírozásban is erősen kötöttek. A nem állami szereplő fogalma tehát nem formális jogi, hanem szociológiai kategória: attól válik valaki valóban civilvé, hogy mennyire független a hatalmi befolyástól. A harmadik kategória a média volt, amely ebben a téma-feldolgozásban is talán a legellentmondásosabban kezelt téma volt. Több beszélgető hangsúlyozta, hogy Magyarországon a médiatér nagy része állami vagy állami befolyás alatt működik. A médiának propagandisztikus jellegű felhangja is

kritikaként fogalmazódott meg: „ebben azért van egy ilyen erőteljes ellenségkeltés”. A média így egyszerre tartozik a nem állami szereplők közé (amikor valóban független), és egyszerre lehet a megelőzés egyik gátja (amikor ellenségképre építi kommunikációját). A negyedik kategória a pénzügyi és szolgáltatói szektor. Az egyik asztaltársaságnál fogalmazódott meg az a gondolat, hogy „a terrorizmushoz pénz kell”, ezért a bankok, pénzügyi szolgáltatók bevonhatók a pénzmosás-figyelő rendszer részeként. A másik csoport ezt kiterjesztve tovább gondolta, amelynek eredményeként azt is megfogalmazták, hogy egyaránt szükséges az egymillió forint fölötti azonnali utalások korlátozása, a civil szerverüzemeltetők felügyeleti szerepe is. Volt olyan asztaltársaság, ahol az információs szolgáltatók (mobilszolgáltatók, internetszolgáltatók) szerepe is kiemelten megjelent, különösen a Facebook-típusú közösségi média platformjain való automatikus szűrés és a nemzetközi bűnbejelentési kötelezettség révén. Az ötödik nagy kör a kereskedelmi és szolgáltatói szektor volt, azaz a boltok, áruházak, kereskedők, akik veszélyes anyagok (műtrágya, mint potenciális bomba alapanyag, veszélyes kémikáliák, gázok) értékesítésénél jelzési és mennyiségi korlátozási joggal bírhatnak. Ide sorolták a vendéglátó szektort is. Ebben a körben került említésre az autókölcsönzés szolgáltatói köre is, hiszen „bérelt autóval dolgoznak az embercsempészek is, ott hagyják az erdő szélén, mert senkinek nem hiányzik”, ami jelez egy nyomon követési lehetőséget is. A hatodik kategóriaként a közlekedési és turisztikai szektort jelenítették meg a résztvevők: vasút (ahol ugyanakkor megjegyezték, hogy a MÁV állami tulajdon), taxisok (különösen, ha csoportokat szállítanak), autóbuszok, légitársaságok vállalatok. Egyes asztaloknál különös figyelmet szenteltek a légi közlekedés területére – egy légitársaságnak kiemelt rálátása van az ügyfélkörére, képes akár korlátozó intézkedést is hozni, és ez a tömegközlekedés többi formájához képest szélesebb mozgásteret biztosít. A hetedik csoportba az oktatási-közösségi szereplők kerültek: a tanárok, pedagógusok, pszichiáterek, szociális munkások, akik közfeladatot látnak el, de személyes kontaktusuk révén a közösségek jeleit tudják észlelni. Ezzel a körrel kapcsolatban egy fontos megállapítást tettek az egyik asztal résztvevői: a tanár „köznevelési alkalmazott”, tehát szorosan állami/közszolgálati szereplő, de ennek ellenére civil oldalról tudja értelmezni a jeleket. Egy további, elsőre szokatlan kategória is felmerült: a celebek, hírességek mint lehetséges partnerek a lakosság terrorizmusról való edukációjában. Ez a felvetés érdekes reakciókat váltott ki: mint sok más külföldi országban, így Magyarországon is a celebritás fogalma ma már negatív felhangú, pedig „régén az egy tényleg köztisztelőben álló, befolyásos személy volt, ünnepezt személyiség, és jó oka volt arra, hogy az legyen”. A XXI. századi „celebpiac” és a médiával együtt torzult celebritás-kép kritikával együtt fogadta ezt a javaslatot – de maga a gondolat, hogy egy közismert, tekintélyes személy bevonható a megelőző kommunikációba, érvényes maradt. Végül még két fontos kulcsszereplő adódott a listához: a szomszéd (lakótársasházi, utcaközösségi szinten) és az egyén mint utolsó megfigyelő, tehát bárki, aki a mindennapi életben észleli a szokatlan jelenségeket. Ez a

gondolat átvezet egy mélyebb kérdéshez: a feljelentési kötelezettség és -hajlandóság szerepéhez, amely a beszélgetések egyik kritikus pontja lett.

A lehetséges feladatok és intézkedési formák

Valamennyi állomáson a beszélgetések dinamikájában azt a részkérdést is megbeszélték, hogy mit tehetnek ezek a szereplők. Az intézkedési formákat a résztvevők három fő kategóriába sorolták. Az első és legáltalánosabb feladatként a jelzés, figyelmeztetés és adatszolgáltatás merült fel. Ez a legkisebb jogi beavatkozással járó lehetőség, és minden felmerült szereplő rendelkezik vele valamilyen szinten. A figyelmeztetés különösen fontos olyan rendezvényeken, ahol a jelen lévő szolgáltató észleli a gyanús tevékenységet, és a közönséget tudja óvni vagy jelezni tud a rendőrségnek. A második kategóriaként a megelőzésre és edukációra irányuló tevékenységet detektálták a résztvevők. Ez különösen az egyházak, pedagógusok, a média és a celebritások szerepkörében jelent meg. Az edukációt itt nem a rendőrség feladatának tekintették, hanem a civil tér sajátosságaként: a tanár tud hitelesen beszélni a fiataloknak a radikalizáció veszélyeiről, ő tud szülői, közösségi kapcsolódáson keresztül figyelmet fordítani azokra, akik sérülékenyek. A harmadik kategóriába a valódi korlátozó intézkedéseket sorolták. A beszélgetők több ilyen intézkedést is azonosítottak, ezek többnyire csak megszorításokkal tekinthetők korlátozóknak. Ebben a körben a kereskedelmi mennyiségi korlátozás is felmerült, hiszen egy kereskedő dönthet úgy, hogy nem ad el bizonyos mennyiség fölött veszélyes anyagot (műtrágya, kémikália, gáz), vagy nem szolgálja ki azt, akinek szándéka gyanús. Itt felmerült, hogy bizonyos mennyiség fölött már jelzési kötelezettsége van a kereskedőnek, amely azonban már jogszabályi terület. A közlekedési és utazási korlátozás is hangsúlyosan megjelent, mivel a légitársaságok mozgástere ebben a legszélesebb, mert a jegyfoglalás és az azonosítási kötelezettség révén ők ténylegesen eldönthetik, ki és hova utazhat. Megállapították azt is, hogy vasút és a helyi közlekedés mozgástere ennél jóval szűkebb, szinte nem is releváns. A közterületi korlátozás a nagyrendezvények kapcsán, ahol a szervező vagy a magánbiztonsági cég az útlezárást, beléptetést kezelheti (például Balatonalmádiban a Kirakodó vásáron, ahol „reggel bemehet autóval, kipakolhat, utána senki nem mehet be autóval”) szintén fajsúlyosan jelent meg a beszélgetések során. A kamerarendszerek telepítését is ide sorolták, mivel erre a polgárőrség és az önkormányzat is jogosult a biztonság érdekében. A magáningatlanokon felszerelt kamerák együttese is segítheti a hatóságok megelőző, elhárító tevékenységét. A pénzügyi korlátozások keretében javaslat formájában merült fel az egymillió forint feletti utalások korlátozása, azonban ez még nem bevett gyakorlat és a kutatás időszakában lezajló inflációs és egyéb forint árfolyamot befolyásoló tényezők léte/hiánya okán a korlátozás alá eső limit meghatározásának is időtállóknak kell lennie. A bankok beépített pénzmosás-figyelő rendszerei, amelyek egy része nemzetközi kötelezettségen alapul, azonban már most is jelentős szerepet játszanak. Egy utolsó, különösen érdekes kategóriát jelentett a titokvédelem és a technológiai védelem. A nem

állami szereplők az ő saját titkos információiknak, technológiai értékeiknek a védelmére hozhatnak intézkedéseket, amelyek egyúttal a terrorizmus elleni küzdelem részeivé is válhatnak (például ipari titok védelme, amely kétoldalú felhasználású technológiára is vonatkozhat).

A megelőzés, a civil tér és a feljelentési kultúra problémája

A beszélgetések egyik legmélyebb, és érzelmileg is leginkább feszült pontja annak a kérdésnek a megválaszolása volt, hogy miként jelenti be egy polgár, ha gyanús, esetleg terrorizmussal kapcsolatos jelenséget észlel. Erre két egymást kiegészítő probléma rajzolódott ki, és mindkettő a magyar civil tér gyengeségeire utalt. Az első problémát egy példával illusztrálták. Egy olyan valaki példájával, aki ugyanazt a feljelentést minden magyarországi rendőrkapitányságnál megtette, országszerte, az internetről összeszedett információkra alapozva. Mindezt olyan ügyben, ami hosszú évtizedek óta egyáltalán nem jelent meg hazánkban, ugyanis feljelentésében népirtás büntetetre hivatkozott. Egy ilyen személy azt hiszi, hogy „neki ez kötelezettsége”, és a rendszert betölti ismeretlen elkövető ellen indított eljárásokkal. Ez kétszeresen is káros: egyrészt a nyomozói kapacitás tékozlását okozza, másrészt megnehezíti a hiteles bejelentések azonosítását. A második probléma az iménti eset ellentéte, mivel „a legtöbb ember egyértelmű gyanúja esetén sem fog feljelentést tenni, mert utána rohángálhat a rendőrségre, idézésre, bíróságra”. A magyar civil tér tehát egyszerre tartalmazza a „túlzottan aktív, hibás bejelentőket” és a „visszatartott normális bejelentőket”, és a rendszer egyik csoportra sem tud megfelelő válaszokkal szolgálni. Ez a dilemma átvezet egy általánosabb civil kultúra-kritikához.

A beszélgetők több helyen is megemlítették, hogy a magyar közélet „propagandisztikus médiája” és a civil szféra állami befolyásnak való kitettsége nehezíti a valódi civil együttműködést. A rendőrség – mint már az első asztalnál említették – „néha úgy is tűnik, hogy egyedül van a pályán”, mert a vele együttműködni kész és képes civil kapacitás részben intézményesült és függő, részben bizalmatlan és visszahúzódó. A megelőzés pedig csak akkor működhet igazán, ha a civil szereplők bátran és pontosan jeleznek, a rendészet pedig képes megkülönböztetni a komoly jelzést a zajtól. Ez a kettős feltétel ma Magyarországon nem adott. A rendőrséggel együttműködő civil – különösen egy terrorizmusra vonatkozó bejelentés esetén – jelentős időt, idézéseket és adminisztratív terhet kockáztat, ami önmagában elriasztó tényező.

Médiatér, közbeszéd és politikai kontextus

A 4. téma feldolgozása során is visszatérő elemként jelent meg a beszélgetésekben a magyar közbeszéd és a médiatér politikai kontextusa. A kutatói kávéházi sorozat időtartama alatt fogadta el a magyar Országgyűlés az ún. szuverenitás törvényt, amely törvényi változás magát a beszélgetést is kontextusba helyezte: a civil és nem állami szereplők szerepéről szóló vita

éppen akkor zajlott, amikor a törvényhozás egy újabb eszközt adott a nem magyar-ellenőrzésű befolyás figyelésére.

A közbeszéd tartalmi kritikája is erős volt. Volt olyan asztaltársaság, amely egyértelmű kijelentéseket tett arra vonatkozóan, hogy különösen az állami médiatér erőteljes ellenségkeltésre épít, ami ellentétes a megelőzés céljával. A megelőzés viszont csendes közbeszédként is definiálható, ezáltal nehezen elérhetővé válik, ha a médiateret uszító narratívák dominálják. Érdekes fordulatot adott a beszélgetéseknek, amikor a határvédelemre terelődött a szó. Egy résztvevő kifejezetten politikailag érzékeny területet érintett, amikor ekként fogalmazott: „aki fegyveresen megérkezik a mi államhatárunkhoz, az valahol az országot meg is támadta”. Erre reflektálva fogalmazódott meg a következő kérdés mikortól nevezünk egy határátlépési kísérletet terrorveszélynek, és mikor beszélünk egyszerűen migrációs nyomásról? A beszélgetők érdemi válasz nélkül hagyták a kérdést, de jelezték, hogy a politikailag terhelt megkülönböztetés a szakmai munkát is zavarja.

Az 5. téma vizsgált központi kérdése: Szubjektív biztonságérzet vs. korlátozó intézkedések. Azaz hogyan hatnak a terrorizmussal összefüggésben – akár annak megelőzése, akár egy bekövetkezett cselekmény következményeinek elhárítása érdekében – bevezetett korlátozó intézkedések a lakosságot alkotó egyének szubjektív biztonságérzetére?

A kommunikáció, mint kulcskérdés

Valamennyi beszélgetésen a legkorábban és legtöbbet visszatérő téma a kommunikáció volt. A résztvevők egyöntetű álláspontja volt, hogy a terrorizmussal kapcsolatos korlátozó intézkedések szubjektív fogadtatása döntő mértékben azon múlik, hogyan és mikor kommunikálják azokat az állampolgárok felé. Több résztvevő saját rendőri tapasztalatból hozott példát arra, hogy ugyanaz a fizikai korlátozás egészen másképpen csapódik le a polgároknak aszerint, hogy hogyan kommunikálják azt. Egy autópályás forgalomkorlátozás kapcsán elhangzott: amíg az emberek nem tudták, miért van torlódás, áradt a panasz; amint a rendőrök elmondták, hogy rossz időjárás miatt kell várakozniuk, körülbelül kilencven százalékuk azonnal megértette, és még meg is köszönte a tájékoztatást. A résztvevők kiemelten kritikusan értékelték a magyar rendőrség kommunikációját a terrorizmus kérdéskörében. Több hozzászóló is úgy fogalmazott, hogy a rendőrség ebben a témában nagyon el van maradva: míg például a petárda- vagy tűzijáték-kampányok rendre megjelennek, a karácsonyi vásárokhöz, nagy rendezvényekhez kapcsolódó védelmi intézkedéseket általában nem magyarázzák el a lakosságnak.

Hangsúlyosan megjelent a TEK és az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőrség viszonya. Az asztaltársaságokban többen is azt fogalmazták meg, hogy mindenféle rendészeti célú tevékenység, ami a terrorizmushoz kapcsolódik „a TEK dolga, az ő problémájuk”. Ez a

belső leválasztottság – azaz, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervnél megkövesedett egy gondolat, hogy „nem hozzánk tartozik, az egy más világ” – maga is gátolja a koherens, tájékoztató jellegű kommunikációt. A TEK operatív, zárt tevékenysége érthető, de a nyílt tevékenységek – útlezárás, látható őrzés – esetén a hiányos kommunikáció nem a titoktartást, hanem pusztán a szervezeti tehetetlenséget szolgálja.

Az egyik legtöbbet vitatott részkérdés a kommunikáció időzítése volt. Több meghívott kommunikációs szakember hangsúlyozta, hogy ha hetekkel korábban, előre közlik, hogy egy rendezvényen terrorellenes intézkedéseket vezetnek be, azzal éppen hogy félelmet keltenek, és társadalmi ellenállást gerjesztenek. Ezzel szemben, ha a kommunikáció időben a helyszínen, a megélt szituációhoz kötve történik, azt az emberek jellemzően elfogadják. Csak azokat a tájékoztatásokat érdemes tehát előre megadni, amelyek közvetlenül, direkt módon érintik a személyt, ezért például egy budapesti rendezvényre nem mindig érdemes országos kommunikációt építeni.

Az asztaltársaságoknál rendszeresen visszatért a „kell-e nyíltak legyünk, vagy inkább operatíván, a lakosság tudomása nélkül vigyázzunk a biztonságára?” dilemma. A válaszok itt megoszlottak: a beszélgetők egy része szerint bizonyos intézkedéseket (pl. a karácsonyi vásáron kihelyezett gázolásgátlót) jobb lenne úgy megoldani, hogy az állampolgár ne azonosíthassa, hogy védelmi eszközről van szó, tehát ne POLICE feliratos New Jersey betonelem álljon ott, hanem utcabútorként beépítve, például virágláda. Mások szerint éppen a láthatóság szolgálja a megnyugtatót, mert az emberek látni akarják, hogy a felelős szervezetek intézkedéseket tesznek a biztonságukért.

A láthatóság kettőssége: megnyugvás vagy félelemkeltés?

A láthatóság kérdése a csoportok talán legélénkebb vitáját generálta, és tanulságos módon nem volt valódi egyetértés a szakemberek között sem. A vita emblemikus tárgya volt a New Jersey elem vagy behajtásgátló betonelem, különösen az, amelyre ráírták az adott területi rendőri szerv elnevezését. A többség véleménye szerint a feliratos, látványos védelmi eszközök hibás kompromisszumot képviselnek: egyszerre csúnyák, nem teljes értékűek, és ami a legfontosabb, kiszámíthatók. Az egyik hozzászóló nagyon élesen fogalmazott: ha ő terrorista lenne, és meglátná a betonelemeket, nyilvánvalóan nem autóval próbálna, hanem más módszert választana, hiszen a célja a minél több áldozat és a hírérték. A demonstratív, de részleges védelem tehát ál-biztonság: csak azokat a támadási formákat küszöböli ki, amelyeket egyébként sem választana egy elkövető, miközben rossz esztétikai képet ad, és magát a behajtásgátló funkciót sem látja el igazán, legalábbis a legtöbb tömegképző hely helyszíni adottságai ebben nagy mértékben gátolják.

Ezzel a felfogással szemben megjelent egy visszafogottabb, gyakorlatiasabb álláspont is, miszerint a látható védelmi eszközök – beleértve a gépkarabéllyal őrzési feladatokat ellátó

rendőröket – nem a tényleges támadást, hanem a közbiztonsági érzet szintjét tartják fenn. Egy résztvevő megjegyezte: a nagy többség számára egy rendőr látványa megnyugvást jelent, még akkor is, ha ugyanezen rendezvény keretében máshol éppen verekedés zajlik. Itt merült fel az a megállapítás, amelyet többen is átvettek: a rendőrség feladata elsődlegesen az objektív biztonság fenntartása, nem a biztonságérzet finomhangolása, azonban ez a két elem a kommunikáció révén összeköthető.

A rendőri állományra vonatkoztatva kritikus hangok is elhangzottak. A felszerelés (lövedékálló-mellény, gépkarabély, rendőri jármű) azt a hamis benyomást keltheti a rendőrben, hogy ő maga is sérthetetlen, mert a felszerelés önmagában nem biztonság, csak védelem. Hiszen a modern felszerelés az alkalmazóban kelthet ál-biztonságérzetet, ami könnyen vezethet taktikai hibához is.

Említésre méltó, hogy a mágneskapus beléptetést gyakorlatilag minden csoport pozitívan, szubjektív biztonságérzetet növelő, nem csökkentő eszközként ítélte meg. A pápalátogatás kapcsán több résztvevő is tanúsította: a tömegben nem volt érdemi zúgolódás, az emberek megértették, hogy a biztonság miatt szükséges. A különbség az útakadályhoz képest az, hogy a mágneskapu látványosan véd, hiszen egy szabályszegő/rossz szándékú ember azonnali kiszűrésére alkalmas, de a tömeg többsége átmegy rajta és biztonságban érzi magát. Ezzel szemben egy betonelem hasznossága csak abban az esetben válik mindenki számára egyértelművé, ha egy konkrét gépjárműves támadást próbál megakadályozni.

Az is felmerült, hogy a rendőrség egyszerűen nem rendelkezik megfelelő, rendszeresített nyílt terrorelhárítási eszközparkkal. Nincs elfogadott, szabványosított védelmi eszköz a terror elleni nyílt rendőri intézkedésekhez, hiszen a szükség okán gyártott betonelemek, buszok keresztbe állítása adja a gyakorlatot. Ez pedig már nem kommunikációs probléma, hanem rendszerhiba.

A ruházat-átvizsgálás, mint jelképes biztonság

A beszélgetések egyik visszatérő és szinte egyhangúan kritikus témája a tömegrendezvényeken végzett ruházat-átvizsgálás. A résztvevők szinte teljes egyetértésben állították: a gyakorlatban alkalmazott átvizsgálás jelenleg álintézkedés. A minőséget általában a mennyiség rovására végzik a biztonságról gondoskodó személyzet tagjai, nagy létszámú tömegrendezvényen nincs ideje a biztonsági szolgálat munkatársának alaposan átvizsgálni mindenkit, tehát a folyamat formális. Még szakszerű átvizsgálás esetén is benne van a kockázat, hogy a ruházat alatti tárgy nem tapintható ki. A kérdés tehát az, hogy mi is az átvizsgálás valódi célja. Elriasztás? Akkor elég a látszata. Tényleges megtalálás? Akkor minőségi, alapos, jól képzett szakemberek által végrehajtott, megfelelő eszközökkel (scannerek, mágneskapu) támogatott ellenőrzésre van szükség. A jelenlegi gyakorlat egyiknek sem felel meg teljes mértékben, így leginkább csak egy állampolgárt lassító funkciót lát el. A résztvevők szerint a szubjektív biztonságérzetet valamennyire javítja, de a valódi védelmi értéke csekély. Hasonló logikával kapott kritikát a

légi közlekedésben a folyadék mennyiségi korlátozása, amely gondolat átvezet egy tágabb kérdéshez: mikor jön el az a pont, amikor egy sokáig tolerált korlátozó intézkedés az elfogadottságát elveszti?

A Covid-párhuzam és a korlátozások elfogadhatósága

A Covid-járvány idején bevezetett korlátozások visszatérően hivatkozási pontként szolgáltak a beszélgetésekben. Ezt a párhuzamot maguk a résztvevők vonták meg: egyrészt a terrorizmushoz hasonlóan itt is a lakosság szabadságát korlátozták a személyes biztonság érdekében, másrészt ebben az esetben lehetett jól látni, hogyan változik egy intézkedés elfogadottsága az időben.

Jellemző példaként hozták a maszkviselést. Magyarországon kezdetben sokan tagadták annak viselésének hatékonyságát, később viszont itthon is természetessé vált. Ez azt sugallja, hogy a korlátozó intézkedések elfogadottsága elsősorban szokás, kultúra és idő kérdése, nem pedig pusztán jogalkotási vagy kommunikációs kérdés.

Ugyanakkor többen is felvetették, hogy a Covid kapcsán a túlszabályozás és az egymást felülíró kormányrendeletek súlyosan rontották az elfogadottságot. Volt, aki saját szolgálati tapasztalatából idézett: már a rendőrök sem tudták, mit kell csinálniuk egy-egy ellenőrzés során. A túlszabályozottság és az alulszabályozottság egyszerre jelentkezett: mindent szabályoztak, de semmit nem következetesen. Ez az állampolgárban a bizalmatlanság érzetét keltette, és hosszabb távon azt is, hogy a szabályokat nem érdemes komolyan venni.

Egy másik visszatérő megállapításként jelent meg az asztaltársaságok beszélgetéseiben, hogy minden intézkedésnek van egy természetes időablaka, amin túl kontraproduktív válik. Az egyik hozzászóló hullámzó folyamatról beszélt, miszerint történik valami, az állam reagál, az intézkedés él egy ideig, majd lecseng; újra történik valami, újra reagál és így tovább. Nem lesz olyan, hogy folyamatosan fenntartjuk az összes intézkedést. A légi közlekedésben fennálló folyadék-mennyiségi szabályozás éppen egy ilyen, túlzottan, azaz túl hosszú időn át fenntartott intézkedés példája. Ha az állam nem érzékeli, hogy mikor csökken a lakosság intézkedéssel szembeni elfogadásának mértéke, akkor rongálja a szubjektív biztonságérzetet és az általános állami tekintélyt is.

A média, a politika és a fenyegetettségérzet

Több csoport is részletesen tárgyalta azt a kérdést, hogy a lakosság fenyegetettségérzetét nem elsősorban a rendészeti eszközök, hanem a média és a politikai kommunikáció határozza meg. Az egyik résztvevő tömören összegezte: a társadalmi fenyegetettségérzet „nagy mértékben függ a belső kommunikációtól, a médiától, illetve attól, mit sugároznak a politikusok”.

Magyarországra jellemző módon a felszín alatt egy stabilnak beállított biztonsági narratíva él: az ország Európa egyik legbiztonságosabb országa. Ennek a narratívának egyenes

következménye, hogy a lakosság nagy része saját megélésében jelenleg nem érzi fenyegetve magát a terrorizmustól – ezt több résztvevő elfogadta, sőt helyeselte, mert a félelemmentes életminőséget érdemnek tekintette. Ugyanakkor felmerült, hogy ez a narratíva elvonja a társadalmat a terrorcselekmények gondolatától, így amikor egy valós esemény előkerül (például a bécsi támadás pozsonyi magyar vonatkozásai), a napirendet más téma azonnal elsöpri.

A médiatartalmak esetleges hatásáról – például a számítógépes játékok vagy akciófilmek nézésének szerepéről a radikalizálódásban – érdekes vita bontakozott ki. Az egyik résztvevő, aki elmondása szerint akciófilmekben és játékokon nőtt fel, a saját tapasztalatára hivatkozva kétségbe vonta a kapcsolatot, hiszen nem vált terroristává. Sőt, felhozott egy ellentétes statisztikára vonatkozó érvet is: akik akciófilmet néznek, sokkal nyugodtabb életet élnek, mert a feszültséget ezen keresztül levezetik. A média hatása tehát nem determinisztikus, és a radikalizálódás sokkal inkább egyéni folyamat.

A polgárőrség, önkormányzati rendészet és a magánbiztonság szerepe

A témagazda minden csoportban feltette azt a kérdést, hogy a terrorizmussal kapcsolatos korlátozó intézkedésekben a nem állami, nem rendészeti szereplők – polgárőrség, önkormányzati rendészet, magánbiztonsági vállalkozások – bevonhatók-e, és ha igen, hogyan.

Az általános tendencia a válaszokban egyértelmű képet mutatott: segítő, kiegészítő szerepben igen, önálló intézkedő szerepben nem látták ezen szereplők valódi helyét az elhárítás folyamatában. Tehát véleményük szerint a polgárőr szerepe így annyi lehet, hogy fizikai jelenlétével növelje a rendőri jelenlét benyomását, és szükség esetén információt adjon, de valódi kényszerintézkedést ne fogantosszon. A résztvevők szerint ez veszélyes, és nem engedhető meg a terrorizmussal kapcsolatos, hiperérzékeny területen.

A magánbiztonsággal kapcsolatos értékelés kevésbé egyöntetű. A sportrendezvényeken végzett magánbiztonsági munka több szempontból jól működik - például a stadioni kizárások rendszere, ahol a biztonsági szolgálat szerzi be az adatokat és dokumentálja a kitiltást, már nem igényel rendőri igazoltatást minden esetben. Ugyanakkor a beléptetési átvizsgálás minősége általában kritika tárgya. Egy élesebb álláspont is megjelent: a közterületen az állampolgárok biztonságának biztosítása „egyértelműen állami, rendészeti feladat”, amit a rendőrség nem delegálhat senkire. A terrorcselekmények kezeléséhez szükséges „rendkívül gyors változás-kezelő szaktudás” a polgárőri állományban nem áll rendelkezésre. Ez a pozíció inkább elutasítja a nem rendészeti szereplők érdemi bevonását, és azt hangsúlyozza, hogy a rendezvényhez közelebb álló gyűrűben rendőrnek kell lennie, legfeljebb a távolabbi peremvidéken kapnak szerepet az önkormányzati rendészek.

A rendőr saját szubjektív biztonságérzete

Az empirikus kutatás vezérfonalában is helyet kapó kérdéskör sok résztvevő számára meglepetésként hatott, ennek okán a beszélgetésekben is végletes gondolatok fogalmazódtak meg. A témagazda minden csoportban feltette azt a kérdést is, hogy a korlátozó intézkedést végrehajtó rendőr saját szubjektív biztonságérzetére hogyan hat az, ha terrorizmussal összefüggésben kell gépkarabéllyal őriznie egy létesítményt, területet lezárnia, vagy tömeget kiürítenie. A legélesebb válasz röviden így hangzott: „Ha fél, akkor szereljen le.” Ebben a felfogásban a rendőr, aki a szolgálatot vállalta, alkalmassági szempontból képzésben részesült, és így a kérdés fel sem merülhet: „ez a dolga, ezen nem kell gondolkodnia”. A csoportok többsége azonban árnyaltabban közelítette meg a kérdést, és több komoly problémát emelt ki. Az első az, hogy a rendőrség és különösen a TEK állománya elméleti síkon fel van készítve, de a gyakorlatban egyetlen magyarországi terrortámadás sem volt, ami a valódi, tényleges tapasztalás hiányát okozza. A felvetett bevetési tapasztalat hiánnyal párhuzamot vonva a 2006-os események kapcsán több hozzászóló is úgy értékelte: akkor a bevonuló rendőröknek „fogalmuk sem volt, mit kell csinálni”, fejetlenség volt, nem volt meg a megfelelő irányítás, és nem volt biztonságérzet, mert nem tudták, mit várnak el tőlük, és mit csinálnak helyesen. Ez a képzés és a gyakorlat közötti szakadékat mutatta meg akkor. Ez a példa tükörként mutatja meg és vetíti ki azt is, hogy egy esetleges terrorcselekmény magyarországi bekövetkezése esetén a valódi tapasztalattal nem rendelkező rendőri állomány és irányító parancsnokaik miként állnának helyt az elhárításban.

Második problémaként a felszerelés és a végzettség/képzettség viszonyát azonosították. Mindegy, hogy a közterületen járőröző rendőr és a TEK állománya ugyanazzal a végzettséggel rendelkezik, ha a képzettségük egészen más. Ugyanaz a lőfegyver, ugyanaz a jogszabályismeret, de mást jelent rohamfelszereléssel egy beton-szerkezetet biztosítani, és mást egy bevásárlóközpontban kerékpáros járőrként szolgálatot ellátni. A felszerelés önmagában nem kompetenciapótló.

Harmadik visszatérő motívum a létszámhiány és a képzés minőségi válsága volt. Elhangzott, hogy a régi, 177 fős bevetési osztály helyett ma már csak 80-90 fő áll rendelkezésre, akikből 40-50 fő vonultatható be. A tíz hónapos rendőrképzést sokan nem is végzik el és aki elvégzi, gyakran négy hónap után elhagyja a pályát. Az egyik résztvevő idézett egy nemrég végzett nyomozó tisztet, aki hat hónap után azt mondta neki: „Főnök, nem hittem volna, hogy a rendőrség ilyen. Én ezt nem biztos, hogy akarom csinálni.”

Végül negyedik problémaként felmerült a generációs és értékrendbeli szakadék. A nyugati (amerikai, kanadai) rendőri kultúrában a másodállás, a magánszolgáltatásoknak való fizetett biztosítás rendszeres és elismert jövedelemkiegészítő (béren kívüli juttatás), és sok országban biztosított a kedvezményes lehetőség a szabadidős rekreációra, sportra, a családdal töltött

minőségi kikapcsolódásra. A képzés, megbecsülés és karrierpálya problémái nem szűkíthetők a terrorizmus kezelésének témakörére, de annak érzékelhetőségét mind meghatározzák.

Az edukáció kérdése – iskolai megelőzés, evakuációs felkészítés

Szinte minden csoportban felmerült az a gondolat, hogy a terrorizmussal kapcsolatos szubjektív biztonságérzet alakítása nem csak a rendőrség, hanem az oktatási rendszer feladata is. A lakosság egy részét már gyermekkortól érdemes lenne tudatosítani, hogyan kell egy tömegrendezvényen helyesen viselkedni, hogyan zajlik egy evakuáció, miért van szükség rendőri korlátozásra egy koncerten. Ennek az álláspontnak egy klasszikus analógiája a tűzriadó az iskolában. Az iskolai közösségek érdemi, korosztálynak megfelelő szinten kellene beszélni arról, hogy ha egy rendőr intézkedik, az a diák partnere, segítője nem pedig ellenfele vagy ellensége. A társadalom tagjaként kezelt rendőr képét már kisgyerek-korban érdemes lenne erősíteni.

Volt ugyanakkor egy markáns ellenvélemény is, amelyet egy iskolaigazgatótól idéztek, miszerint az edukáció veszélyes is lehet, hiszen „ötletet adhatunk”. Ha a középiskolásokkal beszélünk a Molotov-koktél összetételéről vagy más konkrét terrorcselekményről, akkor aki radikalizálódik, pontosan ezt a tudást fogja hasznosítani. A válasz erre a csoportban az volt, hogy ez az érv nagyon vitatható, hiszen a megelőző tevékenység hatékonyságát soha nem lehet igazán kimutatni (nem tudjuk megmondani, hogy hány terrorcselekményt előzött meg a TEK), a károk viszont statisztikailag nyilvánvalóak. Egy kockázatot vállalunk, hogy a kilencvenkilencet megmentjük.

KÁVÉHÁZI ÖSSZEFOGLALÓ, RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Az **első**, az állam által tett intézkedések és az alapjogok kapcsolatát vizsgáló témakör egybecsengő üzenete több pontban foglalható össze. A kutatás kiindulópontja, hogy a nyílt terrorellenes rendészeti jelenlét maga is jogkorlátozó hatású lehet az alapjogokra, különösen a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztására empirikusan megerősítést nyert, bár árnyaltabbá is vált. A tömegképző helyeken, eseményeken elrendelt fokozott rendőri, vagy TEK-es jelenlét nem egyszerűen félelmet vagy nyugalmat kelt: egyéntől, helyzettől és a közeledés módjától függ a hatása. Másodsorban 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 Covid-időszak párhuzamot ad ezek feltárásához; a magyarországi terrorizmus hiánya módszertani nehézség, de a különleges jogrend 2015 óta tartó folytonossága lehetővé teszi az analóg elemzést. Harmadrészt a korlátozás elfogadhatóságát három tényező határozza meg együttesen – a cél (megelőzés vagy elhárítás), az időtartam (mennyi ideig tart) és a távolság (mennyire közelinek érzi a polgár a veszélyt). A három feltétel fennállása együtt szükséges, bármelyik hiánya rontja az elfogadottságot és növeli a rendőri jelenlét szorongáskeltő potenciálját. Negyedrészt a

földrajzi-demográfiai differenciálás szükséges. Az uniformizált nemzeti szintű intézkedések – melyeket a Covid-időszakban és a terrorveszély idején egyaránt alkalmaztak – nem fogadhatók el egyformán Budapest belvárosában és egy vidéki kistelepülésen. A jogalkotásnak és a rendészeti végrehajtásnak finomabb területi differenciálást kell alkalmaznia, hogy az arányossági követelménynek megfeleljen. Ötödik pontként összegezhető az is, hogy a politikai és médiaközeg maga is az alapjogokat érintő tényező. Ha a közbeszéd tartósan veszélyérzetre épül, az önkorlátozáshoz vezet – ez pedig közvetett, nem jogi alapjogkorlátozásnak minősülhet. Az állam kommunikációs gyakorlata tehát közvetlenül befolyásolja, hogy a formális korlátozások mellett milyen mértékű közvetett korlátozást élnek meg a polgárok. Hatodikként az összefoglalásban a rendőri intézkedések „meghasznált helyzete” áll, amely arra figyelmeztet, hogy ez a terület nem kezelhető egyszerű „több jelenlét = több biztonság” képlettel. A rendészetnek érzékenyen kell szabnia a jelenlétét a helyi kockázatokhoz, a lakosság szükségleteihez és a kommunikáció minőségéhez – és ez a három dimenzió gyakran nincs összehangolva. Az első téma öt állomásának 25 asztaltársasága által megfogalmazott és a témagazdák által összefoglalt együttes üzenet tehát az, hogy az alapjogok és a terrorellenes rendészeti intézkedések viszonya Magyarországon jelenleg paradox helyzetben van. A fizikai terrorfenyegetettség alacsony, az intézkedések azonban a nagyvárosokban nagyon láthatóak; a jogi értelemben vett korlátozás szűk körű, a hatásában érzékelt korlátozás viszont tágabb; a lakosság egy része elfogadóan viszonyul, másik része szorongással – és ezt a különbséget a rendészet nem kezeli érzékenyen.

A **második** téma – a nagyvárosok helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben – összefoglalásának áttekinthetősége érdekében szintén pontokba szedem a főbb üzeneteket. Esőként a nagyvárosok kiemelt terror-fenyegetettsége nem városi létükből, hanem a bennük zajló tömegrendezvényekből és az ezekkel járó hírértékből fakad. Budapest központi szerepe Magyarországon valós kockázati tényező, de vidéki nemzetközi rendezvények (pl. Virágkarnevál, Sziget) kivételt képeznek, és nem szabad alábecsülni őket. A következő kiemelést érdemlő összefoglaló megállapítás, hogy a városok lakosságának összetétele érdemi kockázati változó. Debrecen nemrég megjelent új ipari beruházásokhoz kapcsolódó vendégmunkás-szerkezete konkrét példaként jelent meg. A kelet-nyugati összehasonlításban Magyarország még mindig viszonylagosan alacsony fenyegetettségű, de ez a státusz nem örök: a „hamis biztonságérzet” ellen igenis tenni kell. Harmadrészt a köznyelvi és a büntetőjogi terrorcselekmény-fogalom közötti szakadék zavart okoz. Érdemes elválasztani az ideológiai, migrációs, vallási alapú, nagy hírértékű terrorizmust az individuális, gyakran szociális indíttatású, kisebb cselekményektől, mert ezek megelőzési logikája is más. A média közlési gyakorlata ezt a szakadékot gyakran nem csökkenti, inkább fenntartja. Az asztaltársaságok beszélgetéseiből egyértelműen kiviláglott az a megállapítás is, hogy a közterületek terrorizmus-elleni potenciálja jelentős, és gyakran elhanyagolt terület. Jó világítás, átlátható

tér, egyenes vonalvezetés, okosan elhelyezett utcabútorok és behajtásgátló betonelemek, jól szabályozott térfigyelő rendszer, a magánkamerák rendőri célú, célhoz kötött hasznosítása – ezek mind konkrét, bevezethető eszközök. Az új típusú fenyegetések (drón) eközben új típusú védekezést igényelnek, amire Magyarország csak részben van felkészülve. Ötödikként a sorban összefoglalható, hogy a valódi megelőzés nem a tömegrendezvény, esemény napján kezdődik, hanem évekkorábban, a várostervezésnél, az iskolai közösségépítésnél, az integrációs politikánál és a családi mintáknál. A városvezetés egyik fontos – és jelenleg alulkommunikált – feladata a közösség építése, mert ez érdemi védelmet jelent a radikalizálódással szemben. További éles megállapítás, hogy amikor az állam mégis korlátozó intézkedéseket vezet be, annak elfogadottsága döntően az állami kommunikáción múlik. Közelinek mutatott veszély, világos indok, látható várt eredmény és nem túl hosszú idő ezen elvek szerint a szabad mozgás, a gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó korlátozások is elviselhetők és elfogadottak maradnak. E feltételek nélkül viszont éppen az a bizalom romlik, amelyre az egész rendszer épül. A második téma közös feldolgozásának esszenciális összefoglalása, hogy a terrorizmus elleni küzdelem nagyvárosi dimenziója nem egyszerűen rendészeti feladat. Az urbanisztika, a várostervezés, a közlekedésszervezés, a közösségfejlesztés, a sajtószabályozás, az integrációs politika és az állami kommunikáció együttesen határozzák meg, hogy egy nagyváros mennyire sérülékeny és mennyire felkészült. A rendőrség – bár nélkülözhetetlen – csak egyetlen szereplő ebben a komplexitásban.

A **harmadik** téma kapcsán összefoglaló megállapításként megfogalmazható, hogy a nyílt rendészeti eszközök terrorelhárítási alkalmazása Magyarországon elméleti-jogi szinten megfelelően szabályozott, gyakorlati szinten azonban komoly hiányosságokkal küzd. Az eszköztár – fokozott ellenőrzés, többlépcsős közterületi jelenlét, objektum-ellenőrzés, területzárás, betonelemek közterületi kihelyezése, kamerás felügyelet, határellenőrzés, lakossági tájékoztatás – rendelkezésre áll. A probléma nem az eszközök hiánya, hanem a gyakorlati kompetencia. A terrorfokozati rendszer kiüresedett, a képzés csak adminisztratív jellegű és felületes, az éles, életszerű gyakorlatok rendszere nem létezik. A magyar rendészeti szervezet „mindenki ötös kap” kultúrája éppen a tanulási folyamatot gátolja, mert a hibákat nem engedi felszínre jönni. A jogalap-kérdés, azaz hogy a terrorveszély önmagában nem valós igazoltatási alap, csak a fokozott ellenőrzés elrendelése teremti meg ezt, rámutat az alapjogi probléma egy gyakorlati vetületére. Az intézkedéseket nem lehet a terrorveszélyhelyzet címke alatt minden korlát nélkül alkalmazni; a célhoz kötöttség, az arányosság, a jogalap követelménye még a különleges jogrend keretei között is mindenkor érvényes. Az intézményi oldalon a kiemelt létesítmények fegyveres és technikai biztonsága magas szintű, az oktatási és egészségügyi intézmények felkészültsége viszont nagyon alacsony. A Covid-időszak

kórház-parancsnoki tapasztalatai megmutatták, hogy a rendészeti szervek képesek intézményi helyzetben dolgozni, de gyakran a rendszerszerűség hiányát nekik kell áthidalniuk. A képzés és a gyakorlat ennél a témánál is a beszélgetések központi motívumaként jelent meg. A TEK felelőssége a hiteles terrorelhárítási képzés szervezésében szakmailag indokolt, de csak akkor működhet, ha szervezetiileg átalakul, felszereltsége és létszáma ehhez igazodik. Az Egyesült Államok-típusú, többoldalú, életszerű, szcenárió alapú közös gyakorlatok mintáját a rendészeti szervezetrendszer egészére ki kellene terjeszteni, nem csak a sugárfelderítés szűk területére. Végül az alapjogi keret csak akkor nem feszül szét, ha a rendészeti szervezet tudja, mit csinál. A felkészületlenül végrehajtott fokozott ellenőrzés, a kiüresedett terrorfokozatok mind olyan helyzetet teremtenek, amelyben az alapjogok korlátozása és az alkalmazott eszköz közötti arányosság nem érvényesülhet. Így ebben a témában végső konklúzióként az fogalmazható meg, hogy az alapjogvédelem és a hatékony terrorelhárítás nem konfliktusban állnak egymással – csak közösen, a felkészültség magas szintjén érhetők el együtt.

A **negyedik** kérdés a nem állami szereplők felelőssége, szerepvállalása kapcsán elsőként az ebbe a csoportba tartozó entitások meghatározása vált fontossá, hiszen ezek mind részt tudnak venni valamilyen szinten és formában a terrorizmus megelőzésében vagy kezelésében. Az asztaltársaságok a beszélgetéseik során az alábbi tág és gazdag körben azonosították a szereplőket: egyházak, civil szervezetek, média, pénzügyi szektor, szolgáltatók, kereskedők, közlekedési cégek, pedagógusok, helyi tekintélyek, szomszédok, egyének. A nem állami szereplők intézkedési formáit három szinten határozták meg: (1) jelzés és adatszolgáltatás (legszélesebb körben alkalmazható), (2) edukáció és megelőzés (elsősorban tekintélyes civil szereplők és pedagógusok), valamint (3) valódi korlátozó intézkedések (kereskedelmi mennyiségi korlát, légitömegű kizárás, kamerahasználat, pénzügyi megszorítás). A valódi korlátozó intézkedési kör szűkebb, mint a jelzési köré és ez jogállamban helyes is, hiszen a korlátozás nem a civil szereplők elsődleges eszköze. Magyar sajátosság az, hogy az ország nem célország a terrorizmus szempontjából, tehát a nem állami szereplők szerepe itt elsősorban a megelőzés és a szűrő-észlelő funkcióban ragadható meg. Az aktív küzdelmi jellegű feladatok nem domináns módon kerülnek elő, viszont a megelőző funkciók – különösen a pénzügyi figyelés, a szolgáltatói szűrés, a közösségi észlelés – kiemelt fontosságúak. A küzdelem kifejezést tekintve a fogalom-használat maga is formálja a lehetőségeket. Ha küzdelemnek gondoljuk, defenzíven és katonai logikával közelítünk; ha megelőzésként tekintünk rá, akkor a civil szereplők természetes módon illeszkedhetnek a rendszerbe. A fogalomváltás nem csak nyelvi kérdés, hanem gyakorlati stratégiaváltás is. Ebben a témában a beszélgetések egyik

legkritikusabb felismerése a civil bejelentési kultúra kettős problémája volt, ahol a túlbuzgó körbejelentők és a visszahúzódó normális polgárok közötti szakadék áthidalása a megoldandó feladat. Ez a kultúra nemcsak a terrorizmus, hanem az általánosabb civil-rendészeti együttműködés problémája is; aki átlagos polgárként észlel valamit, nem érzi, hogy a rendszer megköszöni a jelzést, sőt az a tapasztalata, hogy magának okoz túlzott időterhelést a különféle hatóságok előtti megjelenéssel. Ennek a kultúrának a változtatása az, ami talán a leginkább segítené a nem állami szereplők érdemi bevonását. A politikai-médiaközegre való reflexió elkerülhetetlen volt a beszélgetéseken. A civil tér és a média függetlenségének mértéke, a közbeszéd ellenségképe, az egymást követő jogszabályi változások mind-mind olyan keretek, amelyek meghatározzák, mennyire tud a nem állami szereplő hitelesen részt venni a folyamatban. Ha a civil tér legnagyobb részét a közbeszédben hiteltelenítjük, nehéz utána arra alapozni a megelőzést. Végző üzenetként megfogalmazható, hogy a nem állami szereplők bevonása a terrorizmus elleni fellépésbe nem opcionális, hanem szükséges. A rendőrség önmagában nem látja mindazokat a jeleket, amelyeket a civil tér együttesen lát; a bank a pénzmozgást látja, a tanár a sérülékeny diákot, a főesperes a közösségi hangulatot, a kocsmáros az utcai viselkedést. Ezek a résztapasztalatok csak akkor válnak valódi megelőző rendszerré, ha a bizalom és az együttműködés kerete adott.

Az **ötödik**, a szubjektív biztonságérzetet górcső alá vevő témában folytatott beszélgetésekből is több szinten tudok részkövetkeztetéseket megfogalmazni. Elsőként a terrorizmussal kapcsolatos rendőri korlátozó intézkedések szubjektív biztonságérzetre gyakorolt hatása döntően nem az intézkedés fizikai jellegén, hanem a kommunikáció minőségén és időzítésén múlik. Ugyanaz a behajtást-gátló betonelem lehet elriasztó, megnyugtató vagy ál-biztonságot teremtő aszerint, hogy az érintett polgár hogyan értelmezi. Ahogy a rendőrség jelenlegi kommunikációs gyakorlata a terrorizmus tárgykörében szinte minden csoportban elégtelennek minősült, úgy ebben a témában sem maradt ebből a szempontból kritika nélkül. Ennek oka részben a TEK és az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőrség szervezeti szétválása, részben a jogszabályi és médiapolitikai óvatosság, részben pedig a belső szakember hiány. A javaslatok ezen a területen sürgősek és konkrétak voltak: helyszíni, időben pontos, a polgárt közvetlenül érintő tájékoztatás; a szakaszolt korlátozások előzetes és a konkrét helyzetben ismételt magyarázata; egyértelmű közlés arról, hogy mit, miért kell elviselnie a polgárnak. Látható, demonstratív védelmi eszközöknek (gépkarabélyos rendőr, feliratos betonelem, mágneskapu) kettős hatásuk van. Jellemzően növelik a biztonságérzetet, de egyúttal kiszámíthatóvá is teszik a védelmet, és egy valódi, eltökélt elkövetőt nem állítanak meg. A szubjektív biztonságérzet tehát részben önmagunkkal szembeni hazugság is. A rendőrségnek ebben elsődlegesen az objektív biztonságot kell fenntartania, és a biztonságérzetet csak a

kommunikáción keresztül, áttételesen alakítania. A korlátozó intézkedéseknek időszerűségük van. Ami egy támadás után elfogadott, három év múlva már csak idegesítő és csorbítja az állam tekintélyét. A Covid-időszak tanulságai – bizonyos területek túl és/vagy alulszabályozottsága, egymást felülíró rendeletek, a lakosság és az intézkedő állomány egyforma elveszettsége – komoly figyelmeztetést jelentenek a terrorizmus kapcsán tervezett bármely hosszú távú intézkedésre is. A nem rendészeti szereplők bevonása – polgárőrség, önkormányzati rendészet, magánbiztonság – helyes, de szoros korlátok között megvalósítható. Segítő, támogató, tájékoztató szerepben azonban a létszámhiány miatt ma már nélkülözhetetlenek. A rendőr saját szubjektív biztonságérzete valós és nem elhanyagolható kérdés. Nem egyszerűen „aki fél, szereljen le” kérdése. A képzettség, a felszerelés, a taktikai gyakorlat és a karrierpálya egyaránt hatnak erre. A 2006-os tapasztalat azt mutatja, hogy egy éles helyzetben ma is komoly szervezeti hiányosságok kerülnek felszínre, és ez végső soron a lakossági biztonságérzetre is visszahat. Végül az ötödik témában folytatott beszélgetések átfogó, mindennél fontosabb üzenete az, hogy a terrorizmus témakörében a szubjektív biztonságérzet olyan puha, kommunikációs és politikai tényezőktől függő kategória, amely nem fejleszthető csak rendészeti eszközökkel. Az edukáció, a médiakultúra, a politikai kommunikáció és a rendőri munka együttesen határozza meg és a szakemberek szerint ma Magyarországon éppen ennek az együttműködésnek a hiányai okozzák a legnagyobb problémákat.

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

A doktori értekezés három elméleti fejezete – a terrorizmus elméleti háttéré és az alapvető jogok kapcsolatát feltáró első, a rendészet és az alapvető jogok viszonyrendszerét vizsgáló második, valamint a biztonság, a biztonságérzet és a közbizalom összefüggéseit elemző harmadik – és az empirikus kutatást leíró negyedik fejezet részkövetkeztetései egymást szervesen kiegészítve, koherens keretté állnak össze. A jelen összegző fejezet feladata, hogy a részkövetkeztetéseket nem pusztán egymás mellé helyezve összegezze, hanem a köztük húzódó gondolati ívet is feltárja, az egyes tematikus szálak találkozási pontjait kiemelve, valamint a doktori értekezés további fejezeteiben kibontakozó vizsgálódások egységes elméleti és módszertani kiindulópontját megalapozza. Az alábbi összefoglalt következtetéseket az átláthatóság érdekében nyolc tematikus csomópont köré rendeztem.

A fogalmi keretek bizonytalanságától az alapjogi mérceig

Az elméleti fejezetek együttes tanulsága szerint a terrorizmus elleni küzdelem jogállami megítélésének valamennyi szintjén megjelenik egy közös szerkezeti probléma: a vizsgálódás tárgyát képező alapfogalmak, úgymint a terrorizmus, a biztonság és a rendészet egyike sem

rendelkezik univerzálisan elfogadott, zárt definícióval. E fogalmi nyitottság – jóllehet különböző okokra vezethető vissza – közös következménnyel jár. 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.

A doktori értekezés további részeiben ezért a NATO MC 472 katonai koncepciójának és az Európai Unió 2017/541 irányelvének közös fogalmi keretét, a magyar Alaptörvény 46. cikkének rendészetfogalmát, valamint a Finszter Géza által alkotmányos rangra emelt közbiztonság-meghatározást használok egységes referenciakeretként. A többszintű, egymást kiegészítő definíciós háló a vizsgált jelenség komplexitását érzékelteti, és lehetőséget kínál a finomabb alapjogi mérlegelésre.

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. Az első fejezetben Finszter Géza álláspontja, miszerint a rendészeti intézkedések eredményessége erős felhatalmazást, a törvényesség viszont a hatósági kényszer korlátok közé szorítását követeli meg; a második fejezetben Hautzinger Zoltán megfogalmazása, amely szerint a jogállami keretek között működő biztonság fenntartható, a jogállami elveket felrúgó pedig hosszú távon ismét a biztonságot veszélyezteti; a harmadik fejezetben pedig a rendészet és az alapjogok kapcsolatának kettős, immanens jellege, mind-mind ugyanazt a tételt erősítik. 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.

A biztonságiasítás logikája és a kivételes állapot normalizálódásának veszélye

A három elméleti fejezet egyik legjelentősebb közös felismerése a kivételes állapot normalizálódásával kapcsolatos. Az első fejezet a francia 2015–2017-es szükségállapot tapasztalatát mutatta be, amelynek során a rendkívüli intézkedések fokozatosan a rendes jogrend részévé váltak; a második fejezet a koppenhágai iskola biztonságiasítás-elméletén, valamint Wæver és Agamben megállapításain keresztül elméletileg is megalapozta e folyamat veszélyét; a harmadik fejezet pedig a magyar különleges jogrendi szabályozás 2016-os

bevezetésének és 2022-es átalakításának vizsgálata révén a hazai jogalkotás megfelelő válaszait elemezte. E három megközelítés együttes olvasata 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. A magyar jogalkotás 2022. november 1-jén hatályba lépett alaptörvényi módosítása, amely a különleges jogrendi kategóriákat hadiállapotra, szükségállapotra és veszélyhelyzetre redukálta, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény integratív megközelítése jogtechnikailag indokolt és a rendszertani tisztaság szempontjából előrelépést jelentő szabályozási megoldás. A doktori értekezés szempontjából azonban éppen e szabályozási egyszerűsítés veti fel kiemelt élességgel a parlamenti kontroll, az alkotmánybíróági felülvizsgálat és a társadalmi átláthatóság érdemi érvényesülésének kérdését. A koppenhágai iskola által kínált deszekuritizáció koncepciója – tehát a kérdések visszahelyezése a normál politikai diskurzusba – nem pusztán elméleti lehetőség, hanem normatív követelmény. Tehát a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt aktív szerepet kell vállalnia abban, hogy a rendkívüli intézkedési felhatalmazások ne válhassanak a kormányzás állandó eszközévé.

Az alapjog-korlátozás többszintű és kumulatív természete

Az értekezés külön-külön is bemutatta, hogy a terrorellenes intézkedések alapjogi hatása nem értelmezhető egyetlen, izolált korlátozási aktusként. Az első fejezet az érintettek három koncentrikus körét – közvetlen áldozatok, terrorista gyanúsítottak, közvetve érintett társadalom – azonosította, míg a harmadik fejezet a terrorellenes intézkedések négy hatásmechanizmusát tárta fel. Így került összefoglalásra a látható jelenlét megnyugtató hatása, a biztonsági paradoxon, az alapjogi feszültség és a differenciált csoportthatás egyaránt. A második fejezet pedig a rendészeti funkciók (jelenlét és örökös, legitim fizikai erőszak, információszerzés, hatósági jogalkalmazás) differenciált alapjogi terhét, valamint a veszély előtti, alatti és utáni időbeli fázisok kumulatív alapjogi hatását elemezte.

Ezen megközelítések szintézise alapján megfogalmazható, hogy a terrorellenes alapjog-korlátozás vizsgálata legalább három dimenzióban szükséges, azaz 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. E vizsgálati keret tudományos hozadéka különösen a kollektív alapjogkorlátozási hatások – tehát a célszemélyen túli, jogsértést el nem követő társadalmi körök érintettségének – értékelésében mutatkozik meg, amelyet a hagyományos egyéni alapjogvédelmi dogmatika nehezen képes megragadni.

A szükségesség és arányosság mércéjének operacionalizálása

Az értekezés további részeiben mércéül szolgáló szükségességi-arányossági teszt valamennyi fejezet vizsgálódásában központi helyet foglalt el, jóllehet eltérő nézőpontokból. A disszertáció együttes tanulsága szerint a szükségességi-arányossági teszt terrorellenes kontextusban való alkalmazása négy különös szempontot igényel. Először, a fenyegetés objektív és szubjektív értékelése közötti különbségtételt; másodsor, az érintettek differenciált körének mérlegelését; harmadszor, az időbeli kumuláció figyelembevételét és negyedszer az abszolút korlátok feltétlen tiszteletben tartását.

A közbizalom, mint stratégiai erőforrás és alapjogi feltétel

A doktori értekezés szempontjából különös jelentőségű felismerés a rendészeti közbizalom kettős, stratégiai és alapjogi természete. Ennek központi tétele, hogy a rendészeti közbizalom nem pusztán a rendészeti tevékenység járulékos eredménye, hanem maga is stratégiai erőforrás, amely a terrorellhárítás eredményességének is alapfeltétele. A radikalizációs jelek korai felismerése, a közösségi bejelentési és együttműködési hajlandóság, valamint a felderítési munka eredményessége elsősorban a helyi közösségek bizalmán múlik. A „bizalmi paradoxon” a terrorellenes stratégia egyik legjelentősebb dilemmája. A procedurális igazságosság érvényesítése – a meghallgatás joga, a semlegesség, a tisztelet és a megbízhatóság – ezért nem pusztán etikai követelmény, hanem operatív rendészeti érdek is.

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 legitimitáció hosszú távú fenntarthatóságát is mérlegelni kell. Egy olyan intézkedés, amely rövid távon eredményes ugyan, de a lakossággal és a kisebbségi csoportokkal való együttműködés bizalmi alapját erodálja, hosszú távon a saját hatékonysági céljait is aláássa.

Magyarország helyzete és a komparatív megközelítés módszertani jelentősége

Az értekezés sajátos módszertani helyzetet rajzol meg Magyarország tekintetében. A közvetlen érintettség hiánya nagyobb kutatói objektivitást tett lehetővé, mivel a vizsgálatot nem terhelte a közvetlen áldozati érintettség elemzési torzítása. Mivel a jelenség Magyarországon csak közvetett módon vizsgálható, ezért az csak a komparatív szemlélet és a nemzetközi tapasztalatok kritikus átültetésének igényével működhet. A nyugat-európai – különösen a brit, francia és német – terrorellenes szabályozás magyar kontextusra való automatikus átvétele nem indokolható, mivel a fenyegetettségi szintek, a társadalmi szerkezet, a kisebbségi csoportok aránya és a rendészeti közbizalom mintázata jelentős mértékben különbözik.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Az értekezésben elvégzett szakirodalmi-normatív tartalomelemzés és a Police Café módszertan keretében lefolytatott empirikus vizsgálatok együttesen tették lehetővé azoknak a megállapításoknak a felszínre hozatalát, amelyek a kutatási céloknál vázolt fokozatossági mérce felállításához, valamint a hazai terrorelhárítási gyakorlat alapjogi és biztonságérzeti vetületének tudományos megvilágításához érdemben hozzájárulnak. Az alábbiakban tézisszerűen, a hipotézisekhez kötötten foglalom össze azokat az új tudományos eredményeket (E1-E5), amelyek a kutatás gyakorlati és elméleti hozzáadott értékeként megjelennek.

E1: A rendészeti eszközök alapjog-korlátozó hatásának nem lineáris, jogrend-függő mintázata (a H1 hipotézishez kapcsolódó eredmény).

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 01-jétől hatályos – rendszerben a terrorveszélyhelyzet önálló kategória megszűnése ellenére a fokozatosság elve fennmaradt, mégpedig az Rtv. 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések normál jogrendi keretek közé telepítése és a szükségállapot kategóriájának kibővülése révén.

Új tudományos eredményként rögzítem azt, 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 a kutatásban felállított fokozatossági táblázat segítségével szakmailag indokolható módon meghatározható.

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

Igazoltam, hogy az alapjog-korlátozás erőssége önmagában nem növeli a társadalom tagjainak szabálykövetését; a kapcsolatot az érintettek által észlelt eljárási igazságosság (procedurális igazságosság) és az intézményi bizalom szintje közvetíti. A Police Café módszertan keretében lefolytatott kvalitatív vizsgálatok eredményei rámutattak arra, hogy a kényszerítő jellegű intézkedések – igazoltatás, ruházat- és csomagátvizsgálás, kiemelt biztonsági ellenőrzés – bizalomerosztó 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 minimum-követelményei 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 kapcsolódó eredmény).

Igazoltam, hogy a nyílt rendészeti eszközök számának és láthatóságának növekedése a társadalom tagjaiban 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 szignifikánsan is eltérő mintázatot mutat.

Új tudományos eredményként rögzítem, hogy a korlátozás társadalmi elfogadhatóságát három tényező egyidejű érvényesülése határozza meg. Egyrészt a cél konkretizáltságának (megelőzés vagy elhárítás) világos kommunikációja, másrészt az időtartam határoltsága (nem állandósul), illetve 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 kapcsolódó eredmény).

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, tehát végső soron kiégéshez, bizonytalansághoz vezet és csökkenti 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, scenárió-alapú gyakorlatok rendszere kiépítetlen. Új tudományos eredményt képez az a megállapítás, hogy a TEK hiteles terrorelhárítási képzés szervezőként 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 hozadékeként – a kutatás fő céljához kötöten – felállítom 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 fokozatossági mérce szakmai célja kettős: egyrészt segíti az egyes rendészeti eszközök bevezetésének és visszavonásának időzítését, másrészt pedig – 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 fokozatossági mércét a következő oldalon táblázatos formában mutatom be.

Nyílt rendészeti eszköz	Terrorveszély előtt (megelőző helyzet)	Terrorveszélyben (terrorcselekmény bekövetkezésekor)	A veszély megszűnését követően
Mérce	<i>Hatása a szubjektív biztonságérzetre és a lakosság általi elfogadottság mértéke</i>		
1. Fokozott rendőri jelenlét (járőrözés sűrítése, kiemelt objektumok őrzése)	+ ERŐS POZITÍV HATÁS Védelmet sugall, a biztonságérzetet erősíti. Lakossági elfogadottság: magas. <i>Feltétel:</i> az érintett közösségben a jelenlét célja világos és kommunikált; a tartam nem állandósul.	+ POZITÍV, KÜSZÖBÖS HATÁS A küszöbértéktől megnyugtató; e fölött a tartós, állandósuló jelenlét „rendkívüli állapot” érzetét kelti és félelmet fokozhat. Lakossági elfogadottság: magas, ha a cél, az időtartam és a fenyegetés közelsége együtt megjelenik az állami kommunikációban.	– CSÖKKENŐ HOZADÉK A jelenlét fenntartása, ha indoka már nem közvetlen, bizalomrodálódáshoz és „túlbiztosítottág” érzetéhez vezethet. Lakossági elfogadottság: csökkenő – fokozatos visszavonás indokolt.
2. Fokozott rendőri jelenlét megerősített felszereléssel és fegyverzettel (TEK-egységek, militáris öltözet, gépkarabély)	± VEGYES, INKÁBB NEGATÍV HATÁS A megerősített jelenlét indok nélkül fenyegetettség-jelzéseként értelmeződik; az érzékelt veszélyt felülmúlja az érzékelt jelenlét. Lakossági elfogadottság: alacsony, ha a fenyegetés nem közeli – a polgárok „rendkívüli állapotot” feltételeznek.	+ POZITÍV HATÁS Konkrét fenyegetés esetén a szakmailag indokolt fegyverzeti kiállítás tényleges védelmet sugall. Lakossági elfogadottság: magas a többségi társadalmi pozíciójú csoportokban; a sebezhetőségi hipotézis szerint az idősebbek és kisebbségi helyzetűek számára feszültségkeltő maradhat.	– NEGATÍV HATÁS A veszély elhárítását követően a fegyverzeti kiállítás fenntartása aránytalan; a normál közterületi életbe történő visszatérést akadályozza, és a morális pánik fenntartásához járulhat hozzá. Lakossági elfogadottság: gyors visszaesés.
3. Arcfelismerő rendszerek alkalmazása tömegrendezvényeken (térfigyelő rendszerhez kapcsolt biometrikus azonosítás)	± VEGYES HATÁS A láthatóság alacsony, így rövid távon a biztonságérzetre való hatás csekély; a magánszférába és az információs önrendelkezésbe vetett bizalmat azonban ronthatja. Lakossági elfogadottság: közepes – csak szigorú célhoz kötöttség, átláthatóság és független kontroll esetén.	+ POZITÍV HATÁS Igazolt fenyegetés esetén az automatizált azonosítás hatékony és arányos – a belépésellenőrzés és a területzárás technológiai kiegészítőjeként. Lakossági elfogadottság: magas, ha az alkalmazás eseményhez kötött, határozott idejű és előzetesen jelzett.	– NEGATÍV HATÁS állandósulás esetén A rendszer fenntartása az eseményt követően az „állandósuló megfigyelés” érzetét kelti, függetlenül attól, hogy a felvételeket tényszerűen felhasználják-e. Lakossági elfogadottság: csak utólagos, független adatvédelmi audit és a felvételek igazolt törlése mellett.
4. Igazoltatás, ruházat- és csomagátvizsgálás kiemelt helyszíneken (Rtv. 29. §, 31. §)	+ MÉRSÉKELT POZITÍV HATÁS	+ ERŐS POZITÍV HATÁS A hatásterületre történő be- és kilépés ellenőrzése a kiemelt biztonsági	± NEUTRÁLIS, MAJD CSÖKKENŐ

Nyílt rendészeti eszköz	Terrorveszély előtt (megelőző helyzet)	Terrorveszélyben (terrorcselekmény bekövetkezésekor)	A veszély megszűnését követően
Mérce	<i>Hatása a szubjektív biztonságérzetre és a lakosság általi elfogadottság mértéke</i>		
	<p>Procedurális igazságosság biztosítása esetén (magyarázat, méltóság tisztelete, meghallgatás joga) bizalomerosító.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha az intézkedés alapja a fokozott ellenőrzés elrendelése (és nem általános „terrorveszélyre” való hivatkozás).</p>	<p>intézkedésrendszer (Rtv. 37/A. §) keretében szakmailag indokolt és arányos.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha a cél, az időtartam és a földrajzi kiterjedés előzetesen kommunikált.</p>	<p>A bizonyíték-gyűjtés és a felderítés érdekében szűkebb körben fennálló intézkedés indokolt; a normál kontroll szintjére való visszaállás elvárt.</p> <p>Lakossági elfogadottság: gyors normalizálódás esetén magas marad.</p>
<p>5. Közterületi térfigyelő (CCTV) kamerarendszerek (önmagukban, biometriai azonosítás nélkül)</p>	<p>+ MÉRSÉKELT POZITÍV HATÁS</p> <p>A jelenlét nyíltan jelölt, a felvételek tárolási ideje korlátozott. Megnyugtató és bűnmegelőző hatású.</p> <p>Lakossági elfogadottság: tartósan magas; a Police Café-beszélgetésekben a magánkamerák célhoz kötött rendészeti felhasználása is támogatott.</p>	<p>+ POZITÍV HATÁS</p> <p>Az események valós idejű követése és az utólagos felderítés egyaránt támogatott; a hatás szakmailag bizonyított.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, mert láthatóságuk és állandóságuk megszokottá vált.</p>	<p>+ POZITÍV HATÁS</p> <p>Az utólagos elemzés és a bizonyíték-gyűjtés rendészeti haszna jelentős; az alapjogi mérleg pozitív, ha a tárolási idő és a hozzáférés rendje normatívan rögzített.</p> <p>Lakossági elfogadottság: stabil.</p>
<p>6. Közterületi behajtásgátló elemek és területzárás (betonelemek, terelőkordonok, ideiglenes lezárások)</p>	<p>+ MÉRSÉKELT POZITÍV HATÁS</p> <p>Az átlátható, urbanisztikailag integrált megoldások (utcabútor-szerű elemek, jó világítás) a megelőzés finom eszközei – a fenyegetés érzékelése nélkül emelik a védelmet.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha a térhasználatot nem zavarják.</p>	<p>+ ERŐS POZITÍV HATÁS</p> <p>Az események idejére kihelyezett gátló elemek a passzív védelem fokozott formái; a látható védelem és a jogkorlátozás aránya kedvező.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas; egyértelmű, esemény-specifikus indokolással.</p>	<p>± KÉTÉLŰ HATÁS</p> <p>A „tartósan ott felejtett” elemek a közterületen szerencsétlenség-vetületű emléktárgyként működhetnek; a normalizálódást gátolják.</p> <p>Lakossági elfogadottság: a gyors elbontás, illetve az integrált, esztétikus megoldással alakítás esetén tartható.</p>
<p>7. Tömegrendezvények rendészeti biztonsági ellenőrzése (beléptetés, magánbiztonsági közreműködés rendőri szakmai felügyelet mellett)</p>	<p>+ POZITÍV HATÁS</p> <p>Az előzetesen ismertetett biztonsági protokollok a részvételi élmény részévé válnak; a védelem és a rendezvény zavartalansága együtt jelenik meg.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha a várakozási idő rövid, és a kivételes helyzetekre az eljárásrend egyértelmű.</p>	<p>+ ERŐS POZITÍV HATÁS</p> <p>Konkrét fenyegetés esetén a szigorúbb beléptetés a rendezvény fenntartásának feltételévé válik; az átvizsgálás aránya és a méltóság védelme egyszerre érvényesül.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha a rendőri vezetésű, koordinált beléptetés érvényesül és a magánbiztonság szakmailag felügyelt.</p>	<p>± NEUTRÁLIS HATÁS</p> <p>Az eseményhez kötött intézkedések megszűnnek; a passzív védelem (kiépített elemek) megmarad.</p> <p>Lakossági elfogadottság: a normalizálódás zavartalan.</p>

Nyílt rendészeti eszköz	Terrorveszély előtt (megelőző helyzet)	Terrorveszélyben (terrorcselekmény bekövetkezésekor)	A veszély megszűnését követően
Mérce	<i>Hatása a szubjektív biztonságérzetre és a lakosság általi elfogadottság mértéke</i>		
8. Kiemelt biztonsági intézkedések (Rtv. 37/A. §) – a fenti elemek koordinált, hatásterületre kiterjedő alkalmazása	<p>NEM ALKALMAZHATÓ</p> <p>Bevezetésére csak konkrét fenyegetés vagy előkészületi szakaszban lévő terrorcselekmény esetén kerülhet sor; megelőző helyzetben a normál jogrendi eszközök az irányadók.</p> <p><i>Az átláthatóság érdekében a szabályozás pusztán léte preventív hatású.</i></p>	<p>+ ERŐS POZITÍV HATÁS</p> <p>Az összesítő intézkedés-csomag a kollektív alapjog-korlátozást – a célzott területen tartózkodókra kiterjedően – egyensúlyba hozza a hatékony elhárítással. A bevezetésnek a tény, a földrajzi és időbeli hatályt, valamint a jogalapot haladéktalanul az állampolgári megismerhetőség szintjére kell emelni.</p> <p>Lakossági elfogadottság: magas, ha a közlés gyors és pontos; alacsony, ha a kommunikáció csak utólag követi az intézkedést.</p>	<p>– HALADÉKTALAN VISSZAVONÁS</p> <p>A különleges intézkedéscsomag fenntartása a veszélyhelyzet megszűnését követően a normál jogrend szétfeszülésével, valamint az alapjogok kollektív korlátozásának indokolatlan állandósulásával jár.</p> <p>Lakossági elfogadottság: a visszavonás haladéktalan, dokumentált rögzítése elvárt.</p>

2. számú táblázat: A nyílt rendészeti eszközök fokozatossági mércéje

A nyílt rendészeti eszközök hatása a szubjektív biztonságérzetre és a lakosság általi elfogadottság mértéke a terrorcselekmény bekövetkezésének három időbeli fázisában

(saját szerkesztés a Police Café módszertan keretében lefolytatott kvalitatív vizsgálat és a normatív tartalomelemzés alapján)

A fokozatossági mérce értelmezési kerete

A fokozatossági táblázat olvasatánál figyelembe kell venni, hogy az egyes cellák a kutatás során feltárt tipikus, többségi mintázatot rögzítik. A hatás konkrét iránya és mértéke a sebezhetőségi és szocializációs hipotézis által azonosított egyéni és csoportszintű tényezők (életkor, nem, kisebbségi helyzet, korábbi rendészeti tapasztalatok, lakóhely jellege) függvényében ettől eltérhet. A jogalkalmazónak ezért a táblázatot nem mechanikusan, hanem értelmezési keretként – döntéstámogató eszközként – javasolt használni.

A táblázatban szereplő színkódolás a hatás irányát jelöli: a zöld a domináns pozitív hatást és magas elfogadottságot, a sárga a vegyes vagy küszöbértéktől függő hatást, a piros a domináns negatív hatást vagy az indokolatlan állandósulás kockázatát, a szürke pedig azt jelzi, hogy az adott eszköz a vizsgált fázisban szakmai-jogi indok hiányában nem alkalmazandó.

Az 2. számú táblázat a kutatás során vizsgált legfontosabb nyílt rendészeti eszközöket tartalmazza, kifejezett céllal az Rtv. 29. §, 31. § és 37/A. § szerinti intézkedéscsoportokra fókuszálva, valamint kiterjesztve a térfigyelő rendszerek, az arcfelismerő technológiák, a passzív védelmi (urbanisztikai) elemek és a tömegrendezvények biztosítása területére. A fedett (leplezett) rendészeti eszközök – a kutatási kérdésekkel összhangban – kifejezetten a vizsgálat körén kívül maradtak.

E6: A Police Café módszertan rendészettudományi kutatási módszerként való validálása (másodlagos kutatási célhoz kapcsolódó módszertani hozadék).

Az értekezés másodlagos, módszertani céljához kötötten új tudományos eredményként rögzítem, hogy a Police Café technika tudományos kutatási módszerként alkalmazható a rendészettudományi kutatások területén. A módszer rugalmasságát, interaktivitását és a látns 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.

Az új tudományos eredmények gyakorlati hasznosítására tett javaslatok

Az értekezésben azonosított új tudományos eredmények alapján a hazai rendészeti gyakorlat fejlesztése érdekében javaslatként fogalmazom meg a következőket. A bécsi minta nyomán létrehozandó megelőző és beavatkozó rendőri egységek feladatellátási rendjének kialakításakor a jelen fokozatossági mérce iránymutatásként alkalmazandó, hogy az

intézkedéseik alapjog-korlátozó hatása a terrorelhárítás teljes időtartamában egyensúlyban maradjon.

A rendészeti vezetői döntések támogatása érdekében javaslom a fokozatossági mérce beépítését a rendészeti továbbképzések tananyagába, valamint a Rendészettudományi Doktori Iskola és a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karának oktatási anyagaiba. A kommunikációs stratégia kialakítása során javaslom, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések bevezetésével egyidejűleg az állampolgárok felé az intézkedés céljáról, várható időtartamáról és földrajzi kiterjedéséről haladéktalanul közérthető tájékoztatás történjen.

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.

AJÁNLÁSOK, AZ EREDMÉNYEK FELHASZNÁLÁSA

A doktori értekezés középpontjában álló kutatási problémát – az alapvető jogok korlátozhatóságának kérdéskörét a terrorizmus elhárítása során alkalmazott nyílt rendészeti eszközök tükrében – nem öncélúan közelítettem meg, hanem azzal a határozott szándékkal, hogy a feltárt tudományos eredmények a hazai rendészeti gyakorlat, a rendészeti jogalkotás, valamint a rendészeti képzés és továbbképzés rendszerében közvetlenül hasznosíthatóvá váljanak. Az alkalmazott jellegű kutatás – ahogyan azt a kutatás módszertani fejezetében már jeleztem – elsődlegesen a rendészeti vezetői döntések tudományos megalapozását, valamint a rendészet és a társadalom közötti bizalmi viszony erősítését szolgálja. Jelen fejezetben az értekezés új tudományos eredményeire építve fogalmazom meg azokat az ajánlásokat és felhasználási területeket, amelyek mentén a kutatás eredményei a jogalkotás, a rendészeti igazgatás, a képzés-oktatás, a rendészeti kommunikáció, valamint a tudományos közélet területén a gyakorlatba ültethetők.

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. Ennek megfelelően az alábbi alfejezetek a hasznosítás célközönsége és területe szerint csoportosítva tartalmazzák a kutatás eredményeire alapozott javaslataimat.

Ajánlások a jogalkotás és a normatív szabályozás területén

A kutatás első új tudományos eredményeként rögzített megállapítás – miszerint a rendészeti eszközök fokozatossági mércéje a normál és a különleges jogrend metszetében értelmezhető – közvetlen jogalkotási hozadékot kínál. Az Alaptörvény 2022. november 01-jén hatályba lépett kilencedik módosítása megszüntette a terrorveszélyhelyzet önálló különleges jogrendi kategóriáját, és a fokozatosság elvét részben a normál jogrendbe (a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések), részben a kibővített szükségállapot kategóriájába telepítette. Ezzel együtt a kutatás során feltárt szabályozási hézagok és értelmezési bizonytalanságok kezelésére az alábbi normatív tartalmú javaslatokat fogalmazom meg.

Javaslom a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 37/A. §-a szerinti kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésére, fenntartására és megszüntetésére vonatkozó belső normatív szabályozás kiegészítését az általam kidolgozott fokozatossági mérce szerinti hatáselemzési kötelezettséggel. E hatáselemzés keretében az intézkedés elrendelőjének az értekezésben felállított három időbeli fázis (megelőző helyzet, terrorcselekmény bekövetkezése, a veszély elhárítását követő időszak) szerinti szempontok alapján indokolnia kell, hogy az adott eszközcsoport milyen módon szolgálja egyidejűleg a hatékony elhárítást és az alapjogi mérleg egyensúlyban tartását.

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. A kutatásom második új tudományos eredménye – a procedurális igazságosság minimumkövetelményeinek a fokozott ellenőrzés intézményesített elrendeléséhez kötöttsége – egyértelművé teszi, hogy a célhoz kötöttség formalizált jogi aktushoz, és nem általános fenyegetettségi képzethez kapcsolódik.

Javaslom, hogy a kiemelt biztonsági intézkedések keretében bevezetett kollektív alapjogkorlátozó intézkedéscsomag (a fokozatossági táblázat 8. sora szerinti összesítő intézkedéscsoport) elrendelését, hatályának földrajzi és időbeli kiterjedését, valamint visszavonásának tényét haladéktalan, közérthető és dokumentált formában közölni kelljen az érintett lakossággal, a táblázatban is szereplő kommunikációs minimumstandardok mentén.

Javaslom továbbá 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 kutatás Police Café sorozatában konzisztensen megjelent szakmai álláspont szerint a célhoz kötöttség, a tárolási idő és a független adatvédelmi audit normatív rögzítése esetén az említett technológiák lakossági elfogadottsága magas marad, ezzel szemben az állandósuló, határozatlan idejű alkalmazás bizalomvesztéshez és a magánszférához fűződő alapjog aránytalan korlátozásához vezet.

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. A kutatás eredményei szerint az indokolatlanul fenntartott védelmi elemek a közterületen szerencsétlenség-vetületű emléktárgyként hatnak, és gátolják a normalizálódást.

A fenti normatív tartalmú javaslatok címzettjei elsődlegesen a Belügyminisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), valamint a kiemelt biztonsági intézkedések elrendelésére jogosult vezetők. A javaslatok egy része – különösen a 4. és 5. pont szerinti – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint az érintett önkormányzatok bevonásával valósítható meg.

Ajánlások a rendészeti igazgatás és a vezetői döntéstámogatás területén

A kutatás ötödik új tudományos eredményeként rögzített, a nyílt rendészeti eszközök alkalmazására vonatkozó fokozatossági mérce elsősorban vezetői döntéstámogató eszközként kíván megjelenni a hazai rendészeti gyakorlatban. Ehhez a következő ajánlásokat fogalmazom meg.

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 szerkesztett előterjesztés kötelező eleme legyen az érintett eszközök fokozatossági mérce szerinti pozicionálása. A táblázat e formájában a Rtv. 37/A. § szerinti intézkedés-csoportok esetében kvázi „checklist” jelleggel szolgálja a célhoz kötöttség, az időbeli határoltóság és az érzékelt fenyegetésközelség hármas követelményének tudatos végiggondolását.

Javaslom, hogy a kutatás harmadik új tudományos eredménye – az országos szintű, uniformizált rendészeti intézkedéscsomagok földrajzi-demográfiai differenciálásának szükségessége – beépüljön a rendészeti tervezési folyamatba. A Budapest belvárosában és a vidéki kistelepüléseken eltérően ható intézkedések esetén a területi rendőri szervek és a vármegyei

(fővárosi) rendőr-főkapitányságok vezetői számára indokolt mozgásteret biztosítani a központilag elrendelt intézkedéscsomag helyi szintű, arányosított végrehajtásához.

Javaslom a sebezhetőségi és szocializációs hipotézis alapján azonosított érzékeny csoportok (idősebb lakosság, kisebbségi helyzetű közösségek, nők, korábbi rendészeti negatív tapasztalattal rendelkezők) szempontjainak megjelenítését a kiemelt rendezvények biztosítását megelőző kockázatértékelési protokollokban. A megerősített fegyverzeti kiállítás (fokozott felszereltségű egységek, harci öltözet, gépkarabély) jelenléte az említett csoportokban feszültségkeltőként hat, ezért e jelenlét időbeli és térbeli korlátozása az arányosság alkotmányos követelményéből vezethető le.

Javaslom a rendészeti vezetői döntések támogatására olyan belső szakmai konzultációs fórum létrehozását, amelyen a Police Café módszertan szervezetfejlesztési alkalmazási tapasztalatait felhasználva a középvezetői, irányítói és beosztotti szintű rendőri munkatársak rendszeresen megoszthatják a fokozatossági mérce alkalmazása során szerzett tapasztalataikat. A fórum a kutatás során is alkalmazott elvek szerint épülne fel, és ismétlődő rendszerességgel valósulna meg.

A jelen alfejezetben megfogalmazott javaslatok címzettje elsődlegesen az ORFK és a területi rendőri szervek vezetése, a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK), valamint az érintett vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok. A javaslatok megvalósítása nem igényel jogszabály-módosítást, kizárólag belső normatív aktus szintjén realizálható.

Ajánlások a rendészeti képzés és továbbképzés területén

A kutatás negyedik új tudományos eredménye a képzés és továbbképzés területén különös súllyal vetít előre konkrét fejlesztési irányokat. A Police Café sorozatban tartósan visszatérő szakmai tapasztalat szerint a magyar rendészeti alapképzés tízhónapos időkerete eleve több irányba kívánja felkészíteni a rendőrt, miközben a továbbképzések jelentős része online, e-learning formátumban valósul meg, gyakorlatban hasznosítható tudás átadása nélkül. E helyzet kezelésére a következő ajánlásokat fogalmazom meg.

Javaslom az értekezésben kidolgozott fokozatossági mérce, valamint az 2. számú táblázat szerinti hatásértékelési rendszer beépítését a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karának alap-, mester- és szakirányú továbbképzési tananyagaiba, kifejezetten a rendészeti igazgatás és a közbiztonsági szakirányok tárgyainak keretében. A fokozatossági mérce oktatási alkalmazása a hallgatók számára konkrét, eseti döntési helyzetekben gyakorolható szakmai eszközt biztosít.

Javaslom a Rendészettudományi Doktori Iskola tananyagába a Police Café kutatási módszerként való alkalmazási lehetőségeinek beépítését, az értekezésem hatodik új tudományos eredményeként rögzített módszertani validáció alapján. A doktorandusz képzés keretében külön szemináriumi vagy önálló kurzus formájában indokolt megjeleníteni a kvalitatív kutatási módszerek hazai tárházának e bővítését.

Javaslom a TEK terrorelhárítási képzés szervezői szerepkörének szakmai elismerésére vonatkozó értekezésbeli megállapítás gyakorlatba ültetését. Ennek keretében a TEK belső szervezeti, létszámi és felszereltségi feltételeinek a képzési feladatokhoz igazodó átalakítása, valamint a TEK és az NKE RTK közötti intézményesített képzési együttműködés kialakítását is indokoltnak látom, annak erősítése szükséges. A képzés tartalmi súlypontja az életszerű, scenárió alapú gyakorlatok bevezetése, amelyek a Covid-időszak kórházparancsnoki tapasztalatainak tanulságait is integrálhatják.

Javaslom a procedurális igazságosság készségszintű elsajátítását célzó rendészeti kommunikációs és intézkedés-taktikai képzések kibővítését. A kutatás második új tudományos eredménye szerint a kényszerítő jellegű intézkedések – igazoltatás, ruházat- és csomagátvizsgálás, kiemelt biztonsági ellenőrzés – akkor hatnak bizalomerősítően, ha az intézkedés alá vontakat méltóságukban tiszteletben tartva, magyarázattal ellátva és meghallgatva kezelik. E követelmények érvényesítése képzési és továbbképzési feladat.

Javaslom a közoktatás területén a Police Café sorozatban visszatérően azonosított igény teljesítését, azaz, hogy a köznevelési tantervekbe (kifejezetten a felső tagozatos és középiskolai korosztály számára) korosztálynak megfelelő szinten épüljön be a rendészeti intézkedésekkel kapcsolatos állampolgári magatartás, az evakuáció és a tömegrendezvényen való biztonságos részvétel oktatása. E javaslat a Belügyminisztérium és a Kulturális és Innovációs Minisztérium közös kompetenciájába tartozik.

Javaslom – a Police Café sorozatban különös hangsúllyal megjelent oktatási intézményi felkészültségi hiányosság orvoslására – az iskolaóri rendszer keretében a köznevelési intézmények terrorbiztonsági (riadó-)terveinek és gyakorlatainak rendszerszerű kidolgozását, az amerikai mintákhoz hasonló protokollok hazai adaptálásával.

Az e körben megfogalmazott javaslatok címzettjei az NKE RTK és a Rendészettudományi Doktori Iskola, az ORFK ROKK, a TEK, valamint – az ágazati képzési együttműködés keretében – a Belügyminisztérium és a Kulturális és Innovációs Minisztérium.

Ajánlások a rendészeti kommunikáció és a lakossági tájékoztatás területén

A kutatás harmadik új tudományos eredményeként rögzített megállapítás szerint a korlátozás társadalmi elfogadhatóságát három tényező egyidejű érvényesülése határozza meg: a cél világos kommunikációja, az időtartam határoeltsága, valamint a fenyegetés érzékelt közelsége. A Police Café sorozatban egybehangzóan megfogalmazódott szakmai álláspont szerint a hazai rendészeti kommunikáció jelenleg sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A kommunikációs gyakorlat fejlesztésére az alábbi javaslatokat fogalmazom meg.

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

Javaslom a helyszíni, valós idejű állampolgári tájékoztatás módszertanának kidolgozását. A kutatás eredményei szerint ugyanaz a behajtásgátló betonelem, mágneskapu vagy gépkarabéllyal felszerelt rendőri jelenlét eltérő – elriasztó, megnyugtató vagy ál-biztonságot teremtő – hatást válthat ki aszerint, hogy az érintett polgár hogyan értelmezi. Ennek megfelelően a fizikai védelmi eszközök kihelyezésével egyidejűleg a környezetében tartózkodó rendőri állomány részére indokolt felkészítést biztosítani a polgárok kérdéseinek méltányoló kezelésére.

Javaslom a TEK és az általános rendészeti feladatokat ellátó rendőrség közötti kommunikációs együttműködés intézményesítését. A kutatás során elvégzett Police Café sorozatban kritikaként megfogalmazódó szervezeti szétválás kommunikációs következményeinek mérséklésére közös szóvivői munkacsoport vagy rendszeres egyeztetési fórum létrehozása indokolt.

Javaslom a média és a politikai kommunikáció szerepének tudatos kezelését a rendészeti kommunikációs stratégiában. A kutatás során a résztvevők egyértelműen jelezték, hogy az ellenségkép-építő médiakommunikáció a megelőzés egyik gátjává válhat. A rendészeti szervek kommunikációs gyakorlata e tekintetben különös kiegyensúlyozottságot kíván meg.

E javaslatok címzettje elsődlegesen az ORFK Kommunikációs Szolgálata, a TEK, valamint a Belügyminisztérium kommunikációs egysége.

Ajánlások a rendőri állomány szakmai-szervezeti támogatása területén

A kutatás negyedik új tudományos eredménye az elhárításban közreműködő rendőri állomány szubjektív biztonságérzetét feltételhez kötötten azonosította, azaz a kibővített nyílt rendészeti eszköztár alkalmazása akkor mozdítja el pozitív irányba a foganatosítók biztonságérzetét, ha az új eszközök bevezetése együtt jár a feladatellátáshoz szükséges szakmai felkészítéssel, jogi kerettel, technikai-tárgyi feltételekkel és szervezeti támogatással. A feladaterőforrás modell logikájának megfelelően az erőforrások hiánya esetén ugyanaz a feladattöbblet kiégéshez, bizonytalansághoz és csökkent szubjektív biztonságérzethez vezet. E felismerésre építve a következő javaslatokat teszem.

Javaslom az elhárításban közreműködő rendőri állomány tagjainak rendszeres, kötelező jellegű mentálhigiénés és pszichológiai szupervízióját, kifejezetten a kiemelt biztonsági intézkedések keretében foganatosított hosszabb tartamú szolgálatok lezárását követően. A Police Café eseményeken egyértelmű igényként fogalmazódott meg, hogy „aki fél, szereljen le” típusú megközelítés helyett a szakmailag indokolt félelem feldolgozására alkalmas szervezeti keretek álljanak rendelkezésre.

Javaslom a megerősített nyílt rendészeti szolgálatot ellátó állomány (TEK-egységek, megerősített járőrök) számára életszerű, szcenárió alapú gyakorlórendszer kiépítését. A speciális fókuszcsoportos beszélgetéseken visszatérő tapasztalat szerint a hazai rendészeti gyakorlat valós terrorcselekmény-tapasztalat hiányában elméleti felkészítéssel rendelkezik, ám a tényleges bevetési helyzet kezelése – a 2006-os tapasztalat tükrében – komoly szervezeti és egyéni felkészültségi hiányosságokat hozhat felszínre.

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

Ajánlasként fogalmazom meg a polgárőrség, az önkormányzati rendészet, valamint a magánbiztonsági szolgáltatók rendőri szakmai felügyelet melletti, korlátozott együttműködési keretrendszerének továbbfejlesztését. A létszámhiány és a kiemelt biztonsági intézkedések alkalmával jelentkező feladattöbblet miatt e nem rendészeti szereplők bevonása segítő, támogató és tájékoztató szerepben nélkülözhetetlenné válik, ám közhatalmi jogkört a továbbiakban sem helyettesíthet.

Az e körben megfogalmazott javaslatok címzettje a TEK, az ORFK, a Belügyminisztérium személyügyi szakterülete, valamint a rendőrség egészségügyi és pszichológiai szolgálata.

Ajánlások a Police Café módszertan rendészettudományi alkalmazására

A kutatás hatodik új tudományos eredményeként rögzítettem, hogy a hazai rendészetben szervezetfejlesztési és a helyi közösségekkel történő együttműködési és bűnmegelőzési módszerként ismert Police Café technika tudományos kutatási módszerként is alkalmazható a rendészettudományi kutatások területén. A módszer rugalmasságát, interaktivitását és a látens jelenségek feltárására való képességét a kutatás során lefolytatott vizsgálatok igazolták. E módszertani hozadék gyakorlati hasznosítására a következő javaslatokat fogalmazom meg.

Javaslom a Police Café módszertan beépítését a Rendészettudományi Doktori Iskola és az NKE RTK kvalitatív kutatási módszertant oktató tárgyaiba, kifejezett figyelemmel a módszer érvényességi, megbízhatósági és általánosíthatósági követelményeire. A módszer tudományos alkalmazhatóságához nélkülözhetetlen a témagazdák alapos felkészítése, a meghívott résztvevők gondos összeállítása, valamint a részkérdések tudományos kimunkáltsága, amely követelmények képzésen történő átadása szükségszerű.

Javaslom egy magyar nyelvű, tudományos igényű módszertani kézikönyv kidolgozását a Police Café kutatási alkalmazásáról, amely a hazai rendészettudományi kutatók és doktoranduszok számára szolgálhat útmutatóul. A kézikönyv az értekezésem és a hozzá kapcsolódó publikációk tartalmát szintetizálva, a hazai jó gyakorlatok bemutatásával és nemzetközi összehasonlítással egészülhet ki.

Javaslom a Police Café módszertan rendszeres, intézményesített alkalmazását a Belügyminisztérium és az ORFK fontos szakmai döntéseinek előkészítésében, kifejezetten azokban az ügyekben, amelyekben a rendészet és a társadalom közötti bizalom kérdései, a kisebbségi helyzetű csoportokkal való kapcsolattartás, illetve a kommunikáció minősége érintett.

Javaslom a módszer alkalmazásának kiterjesztését a rendészet és a nem állami biztonsági szereplők (egyházak, civil szervezetek, oktatási intézmények, pénzügyi és szolgáltatói szektor, közlekedési és turisztikai vállalkozások) közötti együttműködés továbbfejlesztésére. A kutatás Police Café sorozatának tapasztalata szerint e módszer kifejezetten alkalmas a multidiszciplináris, többszereplős szakmai egyeztetések strukturált lebonyolítására.

Javaslat a bécsi minta szerinti megelőző és beavatkozó rendőri egységek létrehozására

A doktori értekezés egyik meghatározó kutatási céljaként – a 2020. november 02-i bécsi terrortámadás utáni osztrák rendészeti reformokra építve – olyan javaslat, ajánlás megfogalmazását tűztem ki, amely elősegíti és lehetővé teszi olyan megelőző és beavatkozó rendőri egységek hazai létrehozását, amelyek a terrorizmus megelőzése és elhárítása kapcsán alkalmazott nyílt rendőri intézkedéseket, rendészeti eszközöket oly módon foganatosítják, hogy az intézkedéseik alapjog-korlátozó hatása mindvégig egyensúlyban marad. A kutatás új tudományos eredményeire építve e körben az alábbi javaslatokat fogalmazom meg.

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, tehát a szakmai felkészítés, a jogi keret, a technikai-tárgyi feltételek és a szervezeti támogatás hármasa mindvégig egyensúlyban maradjon.

Javaslom, hogy az új rendőri egység szervezeti elhelyezése a TEK és az általános rendészeti feladatokat ellátó rendőrség közötti hídként funkcionáljon. Az egység tevékenysége kifejezett figyelmet fordítson a procedurális igazságosság minimumkövetelményeinek érvényesítésére, valamint a sebezhetőségi és szocializációs hipotézis által azonosított érzékeny csoportok eltérő igényeinek tiszteletben tartására.

E javaslat címzettje a Belügyminisztérium, az ORFK és a TEK.

Javaslatok a további kutatási irányokra

Az értekezés kutatási kérdéseire adott válaszok – a tudományos kutatás természetéből fakadóan – újabb kérdéseket vetnek fel, amelyek további rendészettudományi vizsgálatok tárgyát képezhetik. A doktori értekezés zárásaként az alábbi kutatási irányokat ajánlom a hazai rendészettudományi közösség és különösen a fiatal kutatók figyelmébe.

A fokozatossági mérce empirikus érvényességének kvantitatív vizsgálata reprezentatív mintán alapuló kérdőíves adatfelvétellel. A jelen értekezés keretében a kérdőíves adatfelvétel forráskorlátok miatt elmaradt, ám a Police Café sorozatban feltárt kvalitatív mintázatok

kvantitatív validálása a fokozatossági mérce általánosítási hatókörének pontosabb meghatározását tenné lehetővé.

A Szabó és Vissy kontra Magyarország ítélet utáni titkos információgyűjtési rendszer alapjogi illeszkedésének célzott vizsgálata, kifejezetten a TEK és a Nemzeti Információs Központ tevékenységére fókuszálva. E kutatás kívül esett a jelen értekezés vizsgálati körén – mivel az a nyílt rendészeti eszközökre korlátozódott –, ám az alapjog-korlátozás teljes képének kialakításához nélkülözhetetlen.

Az arcfelismerő technológiák, a térfigyelő rendszerek és más adatigényes rendészeti eszközök alkalmazásának közbizalmi és alapjogi vetületeit vizsgáló kutatásokra is új irányok nyílnak. A technológiai fejlődés gyorsasága és a vonatkozó uniós szabályozás (különösen az EU mesterséges intelligenciáról szóló rendelete) változásai folyamatosan új kutatási kérdéseket vetnek fel.

A rendőri állomány szubjektív biztonságérzetének, kiegészésének és pályaelhagyási hajlandóságának összefüggéseit vizsgáló empirikus kutatások. A kutatás során feltárt feladaterőforrás egyensúly kérdéskörének mélyebb feltárása munkahelyi pszichológiai módszertannal, longitudinális vizsgálatokkal további lényegi tudományos eredményeket hozhat.

A doktori értekezés egyik legfontosabb gyakorlati üzenete – ahogy azt az új tudományos eredmények bemutatása során is rögzítettem –, hogy az alapjog-védelem és a hatékony terrorelhárítás nem konfliktusban állnak egymással, hanem közösen, a rendészeti szervezet felkészültségének magas szintjén érhetők el együtt. Ez a megállapítás nem retorikai fordulat, hanem az értekezésben felállított fokozatossági mérce, valamint az új tudományos eredmények egészére alapozott következtetés. A hatékony terrorelhárítás és az alapjogi garanciák egyensúlya a fokozatossági mérce módszeres alkalmazása útján – a megelőző helyzet, a terrorcselekmény bekövetkezése és a veszély elhárítását követő időszak hármas tagolásában – a hazai rendészeti gyakorlatban tudományosan megalapozott módon biztosítható.

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 beépítésének a rendészeti gyakorlatba.

Az értekezésben megfogalmazott javaslatok és felhasználási területek azt a meggyőződést tükrözik, hogy a rendészettudományi kutatások valódi értéke nem a tudományos közösség belső diskurzusában, hanem a hazai rendészeti gyakorlat fejlesztésében, az alapjogok védelmének erősítésében és a társadalom tagjainak szubjektív biztonságérzetét szolgáló megoldások kidolgozásában mérhető. Ennek megfelelően a doktori értekezés zárásaként kifejezésre juttatom azt a szakmai és személyes elköteleződésemet, hogy a kutatási eredmények gyakorlati hasznosítása érdekében a Belügyminisztérium, az ORFK, a TEK, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar és a Rendészettudományi Doktori Iskola, valamint a rendészeti vezetői kör szakmai partnereként a továbbiakban is rendelkezésre állok – abban a meggyőződésben, hogy a tudományos eredmények a gyakorlati felhasználhatóság révén nyerik el valódi értelmüket.

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

- Adler, F.–Mueller, G. O. W.–Laufer, W. S. (2000): Kriminológia. Osiris, Budapest.
- Agamben, G. (2005): State of Exception. University of Chicago Press. Chicago.
- Alapjogok szócikk. Szegedi Tudományegyetem. Közérthetőségi Szócikk Adatbázis.
- Aradau, C. (2004): Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7. (4).
- E., Babbie (2008): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó Kft., Budapest;
- B. Müller, T. (2025): Közbiztonság, rendőrség 2025. Képviselői Információs Szolgálat, Országgyűlés Hivatala. Budapest. Infotabló, 2025/25. szám.
- Bakóczi A. (2015): Megismerési akadályok a terrorizmus kutatásában. *Belügyi Szemle* 63. (7-8).
- Baldwin, D. A. (1997): The Concept of Security. *Review of International Studies* 23. (1). Cambridge University Press.
- Balla, J. – Christián, L. – Hautzinger, Z. (2021): Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején. In: Koltay, A. – Török, B. (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Balla Z. (2016): A rendészet működése feletti ellenőrzési rendszer. In: Gaál, Gy.; Hautzinger, Z. (szerk.) *A határrendészettől a rendészettudományig*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport
- Balla Z. (2016): Monográfia a rendészetről. Rejtjel. Budapest.
- Balla, Z. (2017): A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus, Budapest.
- Balogh Zs. (2000): Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Halmai G. (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. INDOK, Budapest.
- Balzacq, T. (2005): The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations* 11. (2). SAGE.
- Balzacq, T. (ed.) (2011): *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Routledge. London – New York.
- Bar-Joseph, U. (2005): *The Watchman Fell Asleep: The Surprise of Yom Kippur and Its Sources*. State University of New York Press. Albany.
- Borbíró Andrea (2016): Bűnmegelőzés. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Borbíró Andrea (2016): Kriminálpolitika. In: Borbíró–Gönczöl–Kerecsi–Lévay (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Barak, O. – Sheffer, G. (2013): *Israel's Security Networks: A Theoretical and Comparative Perspective*. Cambridge University Press. Cambridge.

- Bárándy G. - Enyedi K. (2017): *Leplezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára.*
- Ben-Israel, Isaac (1989): *Philosophy and Methodology of Intelligence: The Logic of Estimate Process.* Intelligence and National Security.
- Bezerédi, I. (2018): *TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról.* Magyar Rendészet, 18(1), 91–98.
- Bezerédi, I. (2020): *Biztos út..., avagy gondolatok az egyes rendészeti feladatot ellátók tevékenységéről.* Hadtudományi Szemle, 13(1).
- Bigo, D. (2002): *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease.* Alternatives: Global, Local, Political 27. (Special Issue).
- Boda, J. – Finszter, G. – Imre, M. – Kerezsi, K. – Kovács, G. – Sallai, J. (2016): *A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok 17.* NKE. Budapest.
- Boda, Zs. (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában.* Argumentum – MTA TK PTI, Budapest. ISBN 978-963-446-694-9.
- Boda, Zs. (2016 [2015]): *Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető.* In: Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Argumentum – MTA TK PTI, Budapest.
- Boda, Zs. – Szabó, G. – Bartha, A. – Medve-Bálint, G. – Vidra, Zs. (2014): *Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában.* Politikatudományi Szemle, 23(3).
- Booth, K. (1991): *Security and Emancipation.* Review of International Studies 17. (4). Cambridge University Press.
- Booth, K. (2007): *Theory of World Security.* Cambridge University Press. Cambridge.
- Bosson, R. (2014): *EU Cooperation on Terrorism Prevention and Violent Radicalization: Frustrated Ambitions or New Forms of EU Security Governance?.* Cambridge Review of International Affairs, 27(1).
- Bottoms, A. – Tankebe, J. (2012): *Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice.* Journal of Criminal Law and Criminology 102. (1).
- Bradford, B. – Jackson, J. – Stanko, E. A. (2009): *Contact and Confidence: Revisiting the Impact of Public Encounters with the Police.* Policing and Society 19. (1).
- Brugger, W. (1996): *Darf der Staat ausnahmsweise foltern? Der Staat.* 35.
- Budapesti Rendőr-főkapitányság: *A magyar soros EU-elnökség rendezvénybiztosítási összefoglalója.*
- Buzan, B. (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* 2nd edition. Harvester Wheatsheaf. London.

- Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, CO.
- C.A.S.E. Collective (2006): *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*. *Security Dialogue* 37. (4). SAGE.
- Chanley, V. A. (2002): *Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences*. *Political Psychology* 23. (3).
- Christián, L. (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr.
- Christián, L. (2018): *A helyi rendészeti együttműködés rendszere*. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 1. sz., 33–61. o.
- Christián, L. (2018): *A magánbiztonság és önkormányzati rendészet egyetemi szintű képzése*. *Belügyi Szemle*, 66(11).
- Christián, L. (2018): *Rendészeti szervek*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest.
- Christián, L. (2021): *A bizalom kérdése a rendőrség és a társadalom relációjában*. In: Gaál, Gy. – Hautzinger, Z. (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs.
- Christián, L. (2022): *Komplementer rendészet*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest.
- Concha, Gy. (1903): *A rendőrség természete és állása a szabad államban, Értekezések a társadalomtudományok köréből*. MTA. Budapest.
- Concha, Gy. (1905): *Politika. II. kötet. Közigazgatástan*. Budapest
- Crenshaw, M. (1981): *The Causes of Terrorism*. *Comparative Politics*. 13. (4).
- Csányi, Cs. (2017): *Terrorizmus és az emberi jogok*. *Büntetőjogi Szemle*. 2017/2.
- Davis, D. W. – Silver, B. D. (2004): *Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America*. *American Journal of Political Science* 48. (1).
- Easton, D. (1975): *A Re-Assessment of the Concept of Political Support*. *British Journal of Political Science* 5. (4).
- Farrall, S. – Jackson, J. – Gray, E. (2009): *Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times*. Oxford University Press, Oxford.
- Fábián, P. (2018): *A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának jelene és aktuális kérdései*. *Büntetőjogi Szemle* 2018/2.
- Fábián P. (2022): *A titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok jogfejlődésének büntetőjogi értékelése*.
- Ferraro, K. F. – LaGrange, R: *The Measurement of Fear of Crime*. *Sociological Inquiry*, 1987/57.

- Fierke, K. M. (2015): *Critical Approaches to International Security*. 2nd edition. Polity Press. Cambridge.
- Finszter, G. (2002): Az alkotmányos jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben. *Belügyi Szemle* 2002/6-7. Budapest.
- Finszter, G. (2003): *A rendészet elmélete*. KJK Kerszöv. Budapest.
- Finszter, G. (2009): *Közbiztonság es jogállam. Jog, állam, politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 1 : 3. Győr.
- Finszter, G. (2012): Közrend – közbiztonság – rendvédelem. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei – Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja, Pécs
- Finszter, G. (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Finszter, G. (2014): *A rendőrség joga*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.
- Finszter, G. (2018): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest.
- Finszter, G. – Korinek, L. (2018): Az eltűnt gyanú nyomában. *Belügyi Szemle*. 66 (3).
- Floyd, R. (2010): *Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Friedmann, R. R. (1992): *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. St. Martin's Press, New York – Harvester Wheatsheaf, London.
- Fukuyama, F. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press. New York.
- Fukuyama, F. (1997): *Bizalom – A társadalmi erények és a jólét megteremtése*. Európa Könyvkiadó. Budapest.
- Füstös, L. (2022): A feljelentési hajlandóság és a rendőrségbe vetett bizalom. *Belügyi Szemle*, 2022/1.
- Gabriel, U. – Greve, W. (2003): „The Psychology of Fear of Crime. Conceptual and Methodological Perspectives.” *British Journal of Criminology*, 43(3), 600–614. Oxford University Press.
- Gál, E. (2022): A Police Café a doktoranduszok figyelmének fókusz(csoportj)ában In: Molnár, K. – Gál, E. – Oláh-Paulon, L.: *Kutatói Rendőrakadémia? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány Budapest, Magyarország: Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért*
- Gál, E. (2022): Terrorizmus és alapjogok kapcsolata In: Kovács, István; Frigyer, László; Tirts, Tibor (szerk.) *Multidiszciplinaritás: A rendészettudomány sokszínűsége : Szerző- és absztraktkötet* Budapest, Magyarország : Magyar Rendészettudományi Társaság

- Gál, E. (2024): Nagyító alatt a kutatói rendőrkvéház: a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálata MAGYAR RENDÉSZET 24 : 4
- Gál, E. (2026): Balancing security and human rights in counter-terrorism through the lens of the UNODC E4J framework kézirat, megjelenés alatt.
- Gál, E. – Molnár, K. – Oláh-Paulon, L. (2022): Kutatói Rendőrkvéház? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány. Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért, REMOK, Budapest
- Ganor, B. (2002): Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? Police Practice and Research. 3. (4).
- Ganor, B. (2005): The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers. Transaction Publishers. New Brunswick.
- Gárdos-Orosz F. (2020): Az alapjogok korlátozása. Internetes Jogtudományi Enciklopédia.
- Garland, D. (2001): The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford University Press. Oxford.
- Gazdag F. – Remek É. (2018): A biztonsági tanulmányok alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest.
- Gesztei L. (2019): Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. Nemzetbiztonsági Szemle 7. (2). NKE Nemzetbiztonsági Intézet. Budapest.
- Gillan and Quinton v. the United Kingdom. Application no. 4158/05. Judgment of 12 January 2010.
- Gönczöl, K. (1991): Bűnözés és társadalompolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Greenwald, G. (2014): No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State. Metropolitan Books. New York.
- Greer, C. – McLaughlin, E. (2010): We Predict a Riot? Public Order Policing, New Media Environments and the Rise of the Citizen Journalist. British Journal of Criminology 50. (6).
- Halász, I. (2012): Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után. In: Jakab András – Körösnéyi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. MTA TK PTI – Új Mandátum, Budapest.
- Hansen, L. (2012): Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It. Review of International Studies 38. (3). Cambridge University Press.
- Haraszti, M. K. (2008): A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. Acta Humana, 19. évf. 3. sz.

- Hegedűs, J. – Fibiné Babos, B. – Szatmári, A. (2021): A kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 69(8).
- Hetesy, Zs. (2012): A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. Terrorizmus és demokrácia a XXI. században konferencia. *Magyar Rendészet*. 2012/Különszám.
- Héra, G.– Ligeti, Gy. (2017): *Módszertan – A társadalmi jelenségek kutatása*. Osiris Kiadó és Szolgáltató Kft., Budapest;
- Hoffman, B. (2006): *Inside Terrorism. Revised and Expanded Edition*. Columbia University Press. New York.
- Hoffman, B. (2015): *Anonymous Soldiers: The Struggle for Israel, 1917–1947*. Alfred A. Knopf. New York.
- Hough, M. – Jackson, J. – Bradford, B. (2013): Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey. In: Tankebe, J. – Liebling, A. (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*. Oxford University Press. Oxford.
- Hough, M. – Jackson, J. – Bradford, B. – Myhill, A. – Quinton, P. (2010): Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 4. (3).
- Huddy, L. – Feldman, S. – Taber, C. – Lahav, G. (2005): Threat, Anxiety, and Support for Antiterrorism Policies. *American Journal of Political Science* 49. (3).
- Human Rights Watch (2016): *France: Abuses Under State of Emergency*. New York.
- Huysmans, J. (2006): *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge. London – New York.
- Inbar, E. (2008): *Israel's National Security: Issues and Challenges Since the Yom Kippur War*. Routledge. London – New York.
- Innes, M. (2004): Reinventing Tradition? Reassurance, Neighbourhood Security and Policing. *Criminal Justice* 4. (2).
- Innes, M. (2006): Policing uncertainty: Countering terror through community intelligence and democratic policing. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 605 (1).
- Innes, M. (2010): A Mirror and a Motor. *Policing A journal Policy and Practice* 4. (2).
- Innes, M. (2014): *Signal Crimes: Social Reactions to Crime, Disorder, and Control*. Oxford University Press. Oxford.
- Irk, F. (2003): A közbiztonság és a bűnmegelőzés jövője. In: *Kriminológiai Tanulmányok* 40. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
- Ivány, B. – Pap, A. L. (2012): Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, *Fundamentum* 2012/3.

- Jackson, J. et al. (2012): Why do People Comply with the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *British Journal of Criminology*, 52(6).
- Jackson, J. – Bradford, B. (2010): What is trust and confidence in the police? *Policing: A Journal of Policy and Practice*. 4 (3).
- Jackson, J. – Bradford, B. – Stanko, B. – Hohl, K. (2013): Just Authority? Trust in the Police in England and Wales. Routledge. London.
- Jackson, J. – Gray, E. (2010): Functional Fear and Public Insecurities about Crime. *British Journal of Criminology* 50. (1).
- Jackson, J. – Hough, M. – Bradford, B. – Pooler, T. – Hohl, K. – Kuha, J. (2011): Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey. ESS Topline Results Series.
- Jakobs, G. (1985): Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung. *ZStW*. 4. 97. Jahrgang.
- Jóri, A. – Soós, A. K. (2016): Adatvédelmi jog. HVG-ORAC, Budapest
- Juhász, A. – Molnár, Cs. (2016): Magyarország sajátos helyzete az európai menekültválságban. In: *Társadalmi Riport 2016*. TÁRKI, Budapest
- Kardos, P. (2015). A polgárőrség belső normarendszere. *Magyar Rendészet* 2024/1. Ludovika Egyetemi Kiadó
- Kardos, T. K. (2018): A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés alapjogi követelményei és gyakorlati problémái, kitekintéssel a leplezett eszközök kérdéskörére *Forum Discipulorum*.
- Kelemen, R. (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével. In: Bartkó R. (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó. Budapest.
- Keohane, R. O. – Nye, J. S. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown. Boston.
- Kerezsi, K. – Kó, J. (2010): Az áldozattá válás jellemzői Magyarországon a 2005. évi viktimológiai felmérés tükrében. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 47. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
- Kerezsi, K. (2015): A rendészet: Foglalkozás? Szakma? In: Hack P. – Király E. – Korinek L. – Patyi A. (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot*. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest.
- Kerezsi Klára (2016): Bűnismétlők és bűnelkövetői karrier. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Lévy Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Kerezsi, K. (2006): Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája. *CompLex/Complex* Kiadó, Budapest.

- Killias, M. (1990): Vulnerability: Towards a Better Understanding of a Key Variable in the Genesis of Fear of Crime. *Violence and Victims*, 1990/5.
- Kiss, B. (2011): Az alapjogok alkotmányi szabályozásának általános kérdései. Pázmány Law Working Papers
- Kiss, T. (szerk.) (2020): Kibervédelem a bűnügyi tudományokban. Ludovika Egyetemi Kiadó (NKE), Budapest.
- Kis-Benedek, J. (2006): Az európai biztonság és stratégia. Az EU és a NATO az új kihívások előtt. *Magyar Minőség* 15. (7). Magyar Minőség Társaság, Budapest.
- Kó, J. (2005): Félelem keletről nyugatra: A bűnözéstől való félelem területi sajátosságai Magyarországon. *Kriminológiai Tanulmányok*, 42.
- Kó, J. (2004): Bűnözéssel kapcsolatos attitűdök vizsgálata Budapest két kerületében. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 41. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest
- Kó, J. (1999): A bűnügyi statisztika és a bűnügyi helyzet változása. In: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok* 36. OKRI, Budapest
- Korinek, L. (1995): Félelem a bűnözéstől. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Korinek, L. (1999): Rejtett bűnözés. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Korinek, L. (2009): Közbiztonság. In: Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. Complex Kiadó, Budapest.
- Korinek, L. (2010): *Kriminológia I-II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Korinek, L. (2015): A terrorizmus. *Belügyi Szemle* 63. (7-8).
- Közszolgálati Online Lexikon, objektív biztonság szócikk, szerző Tóth Péter.
- Krause, K. – Williams, M. C. (1997): *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. UCL Press. London.
- Krémer, F. (2003): *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- KSH (2024): Rendőrök száma (lakosságszámra vetítve). 2.19. fejezet (SDG 16). In: *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2024*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- Laqueur, W. (1987): *The Age of Terrorism*. Little, Brown and Company. Boston.
- Laqueur, W. (2001): *A History of Terrorism*. Transaction Publishers. New Brunswick.
- Laqueur, W. – Wall, C. (2018): *The Future of Terrorism: ISIS, Al-Qaeda, and the Alt-Right*. Thomas Dunne Books. New York.
- Legfőbb Ügyészség: *Büntetőjogi Statisztikai Tájékoztató*. Budapest, 2019.
- Léonard, S. – Kaunert, C. (2019): *Refugees, Security and the European Union*. Routledge. London – New York.

- Lévay, M. (2006): A társadalmi kirekesztődés és a bűnözés Közép- és Kelet-Európában. *Jogtudományi Közlöny*, 61(9)
- Luhmann, N. (1988): Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In: Gambetta, Diego (szerk.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Basil Blackwell. Oxford.
- Luhmann, N. (1993): *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?* Müller Verlag. Heidelberg. 1.
- Lum, C. et al. (2020): Body-Worn Cameras' Effects on Police Officers and Citizen Behavior: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 16(3), e1112.
- Márton, B. (2024): Lehetőségek a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos információmegosztás, koordináció és kormányzati tájékoztatás fejlesztésére Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 12(2),
- Máté-Tóth, A. (2014): *Vallásnézet*. Korunk-Komp-Press, Kolozsvár.
- Mátyás, Sz. (2015): Szubjektív biztonságérzet – Lakossági vélemény a közbiztonságról és a rendőrségről. *Magyar Rendészet*, 15(2).
- Mátyás Sz. – Sallai J. (2015): Objektív és szubjektív biztonság néhány magyar nagyvárosban. In: Hervainé Szabó Gy. (szerk.): *A 21. század eleji államiság kérdőjelei*. Kodolányi János Főiskola. Székesfehérvár.
- McDonald, M. (2008): Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations* 14. (4). SAGE.
- Mearsheimer, J. J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company. New York.
- Mill, J. S. (1859): *On Liberty*. Chapter III. Of Individuality, as One of the Elements of Well-Being. John W. Parker and Son, London.
- Molnár I. J. (2020): *Az építészeti bűnmegelőzés magyarországi alkalmazhatóságának vizsgálata*. PhD értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola. Budapest.
- Molnár, K. (2021): *Police Café módszertani kézikönyv*. Pécs.
- Molnár, K. – Tamási, Zs. (2019/2020): A rendőrség közösséggel való kapcsolatának javítási lehetőségei. *Belügyi Szemle*. 2019/4.
- Morgenthau, H. J. (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf. New York.
- Mueller, J. – Stewart, M. G. (2011): *Terror, Security, and Money*. Oxford University Press, Oxford.
- Nagy, B. (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Gondolat Kiadó, Budapest.

- Nagy, F. (2007): Az ellenség-büntetőjogról és a jogállami büntetőjog eróziójáról. *Magyar Jog*. 2007/2.
- Nándori, N. P. (2021): Concha Győző és a rendőri erények. *Magyar Rendészet* 21. (3).
- Neal, A. W. (2009): Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies* 47. (2).
- Nemzeti Információs Központ honlapja.
- Ní Aoláin, F. (2019): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on her mission to France. UN Human Rights Council. A/HRC/40/52/Add.4.
- Nye, J. S. (2011): *The Future of Power*. Public Affairs. New York.
- Országos Rendőr-főkapitányság: A Mátrix-hírek.
- Pedahzur, A. et al. (2004): The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*. 16. (4).
- Pedahzur, A. – Perliger, A. (2009): *Jewish Terrorism in Israel*. Columbia University Press. New York.
- Pék, R. T. (2020): Terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban és a terrorizmus egységes fogalma megalkotásának problémái. *Belügyi Szemle* 68. (6). Budapest.
- Peoples, C. – Vaughan-Williams, Nick (2015): *Critical Security Studies: An Introduction*. 2nd edition. Routledge. London – New York..
- Péterfalvi, A. (2016): A magánszféra védelme a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés tükrében. PPKE JÁK habilitációs tézis.
- Póczik, Sz. (2014): Régi terrorizmus – újfajta terrorizmus. Kritikai vizsgálódás a terrorizmus-elméletek körében. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 51. OKRI, Budapest.
- Podoletz, L. (2016): Környezeti kriminológia. In: Borbíró, A. – Gönczöl, K. – Kerezsi, K. – Lévay, M. (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest
- Pozsár-Szentmiklósy, Z. (2016): *Alapjogok mérlegen*. HVG-ORAC. Budapest.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- Putnam, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. New York.
- Rada M. – Vajda V. (2010): A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája. *Külügyi Szemle* (9). Budapest.
- Rapoport, D. C. (2004): The Four Waves of Modern Terrorism. In: Cronin, A. K. – Ludes, J. M. (Eds.): *Attacking Terrorism*. Georgetown University Press. Washington, D.C.
- Rendészettudományi Szaklexikon (2019). Boda József (főszerk.). Dialóg Campus. Budapest.

- Répai K. (2017): Merényletek az Egyesült Királyságban: kudarcosnak vagy eredményesnek tekinthető a brit terrorelhárítás? *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle* 4. Budapest.
- Resperger I. (2013): Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig. *Felderítő Szemle* 12. (3). Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Budapest.
- Rothschild, E. (1995): *What is Security?* *Daedalus* 124. (3). MIT Press.
- Sallai J. (2015): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. *Magyar Rendészet* 15. (1).
- Sallai J. – Tihanyi M. – Vári V. – Mátyás Sz. (2016): A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. *Államtudományi Műhelytanulmányok* 31. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.
- Sárkány I. (2018): Az erőszakos bűnözés és a terrorizmus azonos és eltérő kriminológiai jellemzőinek vázlatos áttekintése. *Belügyi Szemle*, 66(3)
- Schmid, A. P. (2012): *The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism. Perspectives on Terrorism*. 6. (2).
- Schmid, A. P. (Ed.) (2011): *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge. London – New York.
- Schmid, A. P. – Jongman, A. J. (1988): *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Transaction Books. New Brunswick.
- Schneier, B. (2003): *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*. Copernicus Books. New York.
- Sik, E. (2014): Biztonságérzet és társadalmi tőke. In: Kolosi, T. – Tóth, I. Gy. (2014) (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. TÁRKI, Budapest.
- Silke, A. (2003): *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences*. John Wiley & Sons. Chichester.
- Simicskó, I. (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány*. 2016/3–4.
- Skogan, W. G. (2006): *Asymmetry in the Impact of Encounters with Police*. *Policing and Society* 16. (2).
- Sólyom, L. (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Spalek, B. – Lambert, R. (2008): *Muslim Communities, Counter-terrorism and Counter-radicalisation: A Critically Reflective Approach to Engagement*. *International Journal of Law, Crime and Justice* 36. (4).
- Spöttle, G. (2002): *A terrorizmusról*. *Belügyi Szemle* 50. (6-7). Budapest.
- Stritzel, H. (2007): *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*. *European Journal of International Relations* 13. (3). SAGE.

- Sunshine, J. – Tyler, T. R. (2003): The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing. *Law and Society Review* 37. (3).
- Sunstein, C. R. (2003): Terrorism and Probability Neglect. *The Journal of Risk and Uncertainty* 26. (2-3).
- Szabó, H. – Rémai, D.(2025): Három paradigma, két évtized – Paradigmaváltások az EU terrorizmus elleni politikájában. *Magyar Rendészet* 2026/1.
- Szamel, L. (1990): A rendészet es a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA. Budapest.
- Szikinger, I. (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kft. Budapest.
- Tálas, P. (2010): Európa terrorfenyegetettségéről–a számok tükrében. *Nemzet és Biztonság– Biztonságpolitikai Szemle* 3. (9).
- Tálas, P. (2008): A terrorizmusról hét évvel 9/11 után. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle* (9). Budapest.
- Tálas, P. (2016): A terrorizmustól való félelem Magyarországon. *Nemzet és Biztonság*, 2016/2. 32–48. o.
- Tálas, P. (2016): A terrorveszélyhelyzet diskurzus margójára. *Nemzet és Biztonság*, 2016/1. 40–47. o.
- Tálas, P. (2014): Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7 (2).
- Tankebe, J. (2013): Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology* 51. (1).
- TÁRKI: Társadalmi riport 2010, 2014, 2018. Budapest. A biztonságérzettel kapcsolatos adatokról
- Taureck, R. (2006): Securitization Theory and Securitization Studies. *Journal of International Relations and Development* 9. (1).
- Thomas, P. (2012): *Responding to the Threat of Violent Extremism: Failing to Prevent*. Bloomsbury Academic. London.
- Townshend, C. (2018): *Terrorism: A Very Short Introduction*. 3rd edition. Oxford University Press. Oxford.
- Tyler, T. R. (1990): *Why People Obey the Law*. Yale University Press. New Haven.
- Tyler, T. R. (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice* 30.
- Tyler, T. R. (2006): *Why People Obey the Law*. Princeton University Press. Princeton; Tyler, Tom R. – Huo, Yuen J. (2002): *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. Russell Sage Foundation. New York.

- Tyler, T. R. – Schulhofer, S. – Huq, A. Z. (2010): Legitimacy and Deterrence Effects in Counterterrorism Policing: A Study of Muslim Americans. *Law and Society Review* 44. (2).
- Ullman, R. H. (1983): *Redefining Security*. *International Security* 8. (1). MIT Press.
- Uslaner, E. M. (2002): *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Utasi, Á. (2013): *Kötélékben: Szolidaritás-hálók és közélet*. MTA Társadalomkutató Központ – Belvedere Meridionale.
- Vári, V. (2014): Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében. *Magyar Rendészet* 2014/5. 131-148
- Vári, V. (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. Doktori értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc.
- Varnai Shorer, J. (2001): *A terror egyszerűen csak terror*. Az Izraeli Nagykövetség folyóirata. Izrael.
- Vass, Gy. (2009): *Egységes meghatározás a terrorizmusra*. *Hadtudományi Szemle* 2. (4). Budapest.
- Vicsek, L. (2006): *Fókuszcsoport Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás*. Osiris Kiadó Kft., Budapest
- Virág, Gy. (szerk.) (2005): *Családi iszonyok – A családon belüli erőszak kriminológiai vizsgálata*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- Wæver, O. (1995): *Securitization and Desecuritization*. In: Lipschutz, Ronnie D. (ed.): *On Security*. Columbia University Press. New York..
- Wæver, O. (2011): *Politics, Security, Theory*. *Security Dialogue* 42. (4–5). SAGE.
- Wall, C. (2019): *The last great historian: Walter Laqueur and political violence*. *Small Wars & Insurgencies*, 30 (1).
- Walt, S. M. (1991): *The Renaissance of Security Studies*. *International Studies Quarterly* 35. (2).
- Waltz, K. (1979): *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing. Reading, MA.
- Williams, M. C. (2003): *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*. *International Studies Quarterly* 47. (4).
- Wolfers, A. (1962): *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. The Johns Hopkins Press. Baltimore.

Felhasznált jogszabályok, irányelvek és bírósági döntések, jelentések

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (Hatályba lépés: 2016. június 14.)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. (Hatályba lépés: 2022. november 1.)

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról.

64/1991. (XII. 17.) AB határozat;

20/1990. (X. 4.) AB határozat;

8/2004. (III. 25.) AB határozat;

9/2004. (III. 30.) AB határozat.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciáról és egyes uniós jogszabályok módosításáról (AI Act)

A NATO Terrorizmus elleni küzdelmének katonai koncepciója (MC 472).

A Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Rektorának 22/2024. számú utasítása a mesterséges intelligencia használatáról

Az ENSZ terrorizmusellenes globális stratégiájának pillérei.

Az Európai Unió Bírósága a Digital Rights Ireland (C-293/12, 2014), Tele2 Sverige (C-203/15 és C-698/15, 2016), valamint La Quadrature du Net (C-511/18, 2020) ügyek

Az Európai Unió Schengeni Információs Rendszeréről szóló 2018/1861 és 2018/1862 EU-rendeletek alkalmazásáról: European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA) (2023): Annual Report on SIS, VIS and Eurodac. Tallinn.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata

18 U.S. Code § 2331 – Definitions.

2002/475/EK tanácsi kerethatározat a terrorizmus elleni küzdelemről

Arab Convention for the Suppression of Terrorism (1998). League of Arab States. Cairo, April 1998.

Boumediene v. Bush, 553 U.S. 723 (2008). United States Supreme Court.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), valamint Staatsgrundgesetz 1867.

Code pénal, Livre IV, Titre II, Articles 421-1 à 421-8. Franciaország.

Comprehensive Convention on International Terrorism – Draft Article 2. ENSZ Közgyűlés, Ad Hoc Bizottság.

Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism (1937). League of Nations. Doc. C.546.M.383.1937.V.

Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789, 12. cikk. Vö. Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

Department of Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296. 6 U.S.C. § 101.

ENSZ Biztonsági Tanács 1566 (2004) sz. határozata.

ENSZ Közgyűlés globális terrorizmusellenes stratégiája (A/RES/60/288).

(EU) 2017/541 irányelv a terrorizmus elleni küzdelemről. HL L 88. 2017. március 31.

Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikk

EU Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdés

Eurobarometer Special 464b (2017): Europeans' attitudes towards security. European Commission. Brussels. 56-72. o.

European Commission for Democracy through Law (Velencei Bizottság): Update of the 2007 Report on the Democratic Oversight of the Security Services and Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies. CDL-AD(2015)006. Strasbourg. 2015.

European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World (2003). Council of the European Union. Brussels. 1–14.

European Social Survey (ESS) Round 5, 2010-2011. Topline Results (Trust in Justice). ESS ERIC. 10-15. o.

Europol (2024): EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2024). European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. The Hague.

Europol (2024): European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2024. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

Fact Sheet: Section 215 of the USA PATRIOT Act. Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 73., 87. cikkek.

Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006). United States Supreme Court.

Human Rights Act 1998.

Inter-American Convention Against Terrorism (2002). AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Organization of American States.

Institute for Economics and Peace: Global Peace Index. Annual Reports.

Institute for Economics and Peace: Global Peace Index 2023. Sydney. 2023. június. Elérhető: visionofhumanity.org

Israel National Security Council: National Security Concept (NSC 2017).

Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, Series A no. 28.

KSH Stadat 5.1.1.16 – Szubjektív biztonságérzet, 2024. évi adatok, közreadva 2025. február 14-én. Elérhető: ksh.hu/stadat

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT). Franciaország.

National Security Act of 1947, Public Law 80-253. 50 U.S.C. § 3001.

National Security Strategy of the United States (2022). The White House. Washington D.C. 7–12.

National Security Strategy of the United States (november 2025). The White House. Washington D.C. 7.

NATO: Strategic Concept 2022.

Nemzeti Közszerződési Egyetem Etikai Kódex (hatály: 2021. XI. 24-től)

OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (1999). Algiers, 14 July 1999.

Polgári és politikai jogokról szóló 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmány

Public Committee Against Torture in Israel v. The State of Israel, HCJ 5100/94 (1999). Israel Supreme Court.

Police Act 1996;

RAND Corporation (2019): Reimagining the National Security Enterprise. RAND. Santa Monica. 1–10.

Ramanauskas v. Lithuania [GC], no. 74420/01, ECHR 2008.

Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): A More Secure World: Our Shared Responsibility. United Nations. A/59/565. Para. 164.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (2016). European External Action Service. Brussels.

Standard Eurobarometer 97 (2022): Public opinion in the European Union. European Commission. Brussels.

Standard Eurobarometer 98.2 – Hungary National Report. Brüsszel. 2023. március. Az intézményi rangsor az összes válaszadóra vetítve a „tend to trust” kategória részesedése alapján készült.

Strafgesetzbuch (StGB), § 129a – Bildung terroristischer Vereinigungen. Németország.

Szabó és Vissy kontra Magyarország (37138/14). EJEB, 2016. január 12.

Terrorism Act 2000. United Kingdom. Section 1.

USA PATRIOT Act (2001). Pub.L. 107-56. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

U.S. Department of State: Patterns of Global Terrorism. Annual Report.

UNDP (1994): Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. Oxford University Press. New York.

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Gál, E. (2021): Nagyvárosok forgalomtechnikai eszközeinek szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben *MAGYAR RENDÉSZET* 21: 2 pp. 161-176., 16 p.

Gál, E. (2022): Terrorizmus és alapjogok kapcsolata. In: Kovács, I. - Frigyer, L. - Tirts, T. (szerk.) *Multidiszciplinaritás: A rendészettudomány sokszínűsége: Tanulmánykötet* Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság 157 p. pp. 45-59., 14 p.

Fekete, Cs. – Tóth, N. – Gál, E. (2024): A magyar autósport-rendezvények rendészeti vonatkozásai. *BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA* (2010-) 72: 2 pp. 211-226., 16 p.

Gál, E. (2024): Nagyító alatt a kutatói rendőrkávéház – a Police Café módszer rendészettudományi kutatásokban való alkalmazhatóságának vizsgálata. *MAGYAR RENDÉSZET Doktorandusz Különszám 2024. III. negyedév*

Gál, E. (2026): Examining the possibility of restricting fundamental rights in the context of terrorism. *Jornal of Security and Criminal Sciences. Journal of the Faculty of Security Studies, University of Banja Luka and University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrad.* (Tervezett megjelenés: 2026 június)

Gál, E. (2022): A Police Café a doktoranduszok figyelmének fókusz(csoportj)ában. Molnár, Katalin; Gál, Erika; Oláh-Paulon, László *Kutatói Rendőrkávéház? Avagy a közös biztonság, a*

bűnmegelőzés meg a tudomány Budapest, Magyarország: Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért 84 p. pp. 40-51., 11 p.

Fekete, Cs. – Gál, E. – Mátrai, G. – Tóth, N. Á. (2023): Law enforcement aspects of Hungarian motorsport events. Bezpečnostni sbory: 2 pp. 1-15. 15 p. (2023)

Mátyás, Sz. – Lippai, Zs. – Németh, Á. – Gál, E. – Nagy, I. – Felföldi, P. (2023): Criminal Geographical Analysis of Cycling Accidents in Budapest Mátyás, Szabolcs (szerk.) EDITORIAL SELECTION FROM CRIMINAL GEOGRAPHICAL JOURNAL PREVIOUS VOLUMES 1. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság 130 p. pp. 31-42., 12 p.

Mátyás, Sz. – Lippai, Zs. – Németh, Á. – Gál, E. – Nagy, I. – Felföldi, P. (2023): Budapest kerékpáros baleseteinek bűnözésföldrajzi elemzése. Mátyás, Szabolcs (szerk.) SZERKESZTŐI VÁLOGATÁS A BŰNÖZÉSFÖLDRAJZI KÖZLEMÉNYEK KORÁBBAN MEGJELENT TANULMÁNYAIBÓL I. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság 130 p. pp. 75-88., 14 p.

Gál, E. – Körösi, B. (2022): A szurkolók és rendőrség kapcsolatának vizsgálata a rendőrség által biztosított labdarúgó-mérkőzéseken. Közbiztonsági Szemle 3: 2 pp. 21-36., 16 p.

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: Országos Rendőr-főkapitányság kutatást támogató nyilatkozat
2. sz. melléklet: Vezérfonal-tervezet
3. sz. melléklet: Az empirikus kutatás során használt adatkezelési nyilatkozat-minta
4. sz. melléklet: ÚNKP pályázati záródokumentáció