

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/3.

SABJANICS ISTVÁN
A terrorizmussal összefüggő rendészeti feladatok komplexitása a
21. században



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyünk, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/3.

Szerző(k):

Dr. Sabjanics István PhD, egyetemi adjunktus

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kézirat lezárva: 2021. június 15.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A terrorizmussal összefüggő rendészeti feladatok komplexitása a 21. században

A tanulmány a terrorizmusnak egy kevésbé ismert hatásával foglalkozik, amelyet a rendészeti igazgatásra, mint szervezet- és feladatrendszerre gyakorol. Amerikai és francia példákon keresztül láthatjuk, hogy a rendészeti szervek klasszikusan jogalkalmazói attitűdjét kiegészítették olyan szabályozott és ad hoc megoldások, amelyek sajátos helyzetbe hozzák az érintett szerveket, valamint vizsgálják legitimitásukat és szakmai kompetenciájuk alkotmányos határait.

A terrorizmus korunk egyik meghatározó nemzetközi jelensége, amely hatással van a nemzetközi kapcsolatok alakulására, társadalmi és gazdasági folyamatokra és az egyén életére. Ez a hatás alapvetően negatív, hiszen fizikai károkozás vagy konkrét életellenesség nélkül is káros jelenségeket figyelhetünk meg a jogrendszer és a társadalmi psziché tekintetében. Ilyen többek között a demokratikus értékek devalvációja (pl. a véleménynyilvánítás szabadságának, a sajtószabadságnak vagy a szabad mozgás jogának a leértékelődése), valamint a demokratikus intézményekbe vetett bizalom erodálódása. Utóbbi rövid távon, főként egy terrortámadást követően, elsősorban a központi államigazgatást érintheti, de elhúzódó vagy súlyosbodó terrorveszély idején, vagyis középtávon a végrehajtó hatalom ellenőrzését végző intézményekre is kihat. A természetes (ösztönös) asszociáció veszély esetén egyénileg és közösségekben egyaránt a paternalisztikus elképzeléseket erősíti² és mindez a parlamenti és önkormányzati választásokon is döntő súllyal bírhat.³

Amennyiben idáig alapvetően negatív hatásokról volt szó, joggal merülhet fel a kérdés, hogy van-e relatív pozitív hatása a nemzetközi terrorizmus jelentette veszélynek? A válasz igen, de ez több feltételhez is kötött. Ez a pozitív hatás a biztonságtudatosság megjelenése a társadalmi és az egyéni gondolkodásban. A biztonságtudatosság nem egyenlő a félelemmel, amely egyéni és közösségi szinten is téveszmés gondolkodáshoz és erős aránytévesztéshez vezet. A félelem hatása sokrétűek: a politikai diskurzus fókuszának tartós elmozdulásától és járulékosan a politika radikalizálódásától az egyén kognitív képességeinek átmeneti korlátozásáig számos módon jelentkeznek. A biztonságtudatosság nem egyenlő továbbá a

¹ Dr. Sabjanics István PhD adjunktus PPKE JÁK

² Szemléltető példa erre a jelenségre, hogy New York leköszönő polgármestere, Rudy Giuliani a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően hivatali idejének utolsó hónapjaira magasabb támogatottságot élvezett, mint politikai pályafutása során bármikor. Mindez pedig párosult a kormányzatba (értsd: New York városának kormányzata) vetett bizalom jelentős erősödésével.
<https://web.archive.org/web/20070903214211/http://www.quinnipiac.edu/x1302.xml?ReleaseID=547>
<https://web.archive.org/web/20080113212734/http://www.quinnipiac.edu/x1318.xml?ReleaseID=603>
(két forrás letöltve: 2021. 05. 20.)

³ TREI, Lisa: Why Bush won in 2004. Stanford News 2004. november 17.
elérhető: <https://news.stanford.edu/pr/2004/polls-1117.html> (letöltve: 2021. 05. 20.)

közgondolkodás és különösen a politikai diskurzus biztonságiasításával⁴ sem. A biztonságtudatosság mértékletes és hasznosítható módon elsősorban egyedi szituációkban meghozott egyéni döntésekben nyilvánul meg (pl. külföldi úticél kiválasztása, érkezést követően nyitott, de éber magatartás tanúsítása, külképviselőten való bejelentkezés stb.) Az egészséges mértékű biztonságtudatosságba az is beletartozik többek között, hogy a felhasználó alapos mérlegelést követően tudatosan dönt a közösségi média kínálatának szelektív használatáról. Mindez pedig azért lényeges a címben meghatározott témakör szempontjából, mert a 21. században a terrorizmus radikalizációs-toborzási, valamint célpontkeresési-elkövetési módszerei nagymértékben építenek az információtechnológia és a telekommunikáció biztosította lehetőségekre, továbbá a nyugati ember tipikus viselkedésére. A rendészeti feladatrendszer és módszertan is ennek megfelelően alakult át.

A francia példa

A 2015-2017 között fennálló francia különleges jogrend alapját a terrorveszély magas foka adta. Az állami szervezetrendszerre, különösen a rendészeti szervekre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra a folyamatos készülség rendkívüli terhet rótt. A különleges jogrend természetéből fakadóan átmeneti kell, hogy legyen. A tartósság nem csupán jogállami szempontokat vet fel, hanem valójában a hatékonyság rovására is van. A különleges felhatalmazás ugyanis csak látszólag biztosít több lehetőséget a hatóságoknak, ténylegesen csak elnapolja a jogállami mérce használatát. Az eljárásokba beépített a priori kontroll megfontolt döntéshozatalt is eredményez a hatáskörgyakorlás során. Kontroll nélkül a speciális hatáskörök alkalmazása rutinná válik és a külső kontrollnak való megfelelő érdekében alkalmazott önmérséklet felesleges időhúzássá silányul.

A hosszantartó francia különleges jogrend alatt felhatalmazást kapott a megyék élén álló prefektus és Párizsban a rendőrség prefektusa, hogy határozatban jelöljön ki az illetékességi területén ún. biztonsági zónát. A határozatban kijelölik továbbá a zónába való be- és kilépés módját, az áthaladás lehetőségét és a zónán belüli mozgás módját (közlekedési folyosók kijelölésével). Ennek az intézkedésnek a célja, hogy valamilyen meghatározott helyszínt, épületet, eseményt kiemelt védelemmel lássanak el a hatóságok. A kijelölésnél az a meghatározó, hogy a lehetséges helyszínek közül, melyekhez kapcsolódik jelentősebb potenciális terrorveszély, illetve mérlegelik a rendezvény vagy a helyszín sebezhetőségét, befogadóképességét és kiemelt politikai vagy kulturális jellegét. Ugyanakkor arra is alkalmas lehet, hogy a terrorfelderítésben érintett szervek munkáját segítve, a nagy számok törvénye alapján hatékonyságnövelő eszközként szolgáljon. Hiszen a tömeges lehallgatások és az Internetes adatforgalom szigorú figyelése ellenére sem minden esetben eredményes a radikalizáció és a toborzás megakadályozása és észlelése, illetve a szimpatizánsok feltérképezése. Ebben segíthet a biztonsági zóna azzal, hogy az állami szervek fizikai jelenlétével legitimálja és egyben garantálja egy konkrétan meghatározott közösséghez tartozók mozgásának és kapcsolathálójának szoros ellenőrzését.

⁴ TÁLAS Péter: A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára. In: Nemzet és Biztonság 2016/1, pp 40-47

A biztonsági zóna határainak kijelölésekor „a vonal területi és időbeli hatálya szükséges és arányos kell, hogy legyen a veszéllyel” és „a zónán belüli mozgás szabályainak meghatározásakor különös figyelemmel kell lenni az érintettek magán-, szakmai és családi életére.”⁵ Ezek a rendelkezések a gyakorlatban nem biztos, hogy maradéktalanul megfeleltethető az Emberi Jogok Európai Bírósága által megfogalmazott alapelveknek.⁶ Ugyanakkor látszólag a rendelkezések az elvárt eljárási követelményeket tükrözik: az érintettel azonos nemű végezheti csak a ruházat és a csomagok átvizsgálását,⁷ továbbá kizárólag a gépjármű vezetőjének előzetes hozzájárulásával végezhetik el a gépjármű átvizsgálását.⁸ A lezárások időbeli hatályát a jogalkotó maximálta, időtartama nem lehet hosszabb 6 hónapnál, illetve a lezárást elrendelő hatósági határozatot minden esetben indokolni kell, meghozatalára pedig egy kontradiktórius eljárás keretei között van csupán lehetőség.⁹ Hiába az eljárási garanciák, amelyek látszólag megnyugtatóan követik a korábban már alkalmazott és kipróbált ellenőrzési gyakorlatot (pl. repterek, kiemelt állami rendezvények vagy sportesemények vonatkozásában), az ilyen jellegű rezsimszabályok egy látens veszélyt hordoznak magukban. Ez pedig az időbeli hatály normatív korlátozottsága ellenére is a folyamatosan érvényesülő ellenőrzésekkel óhatatlanul együtt járó automatizmusban rejlik. Hiszen a biztonsági zóna földrajzi meghatározottságából adódik, hogy a jogkorlátozás alapvetően egy adott közösséget fog érinteni, amely rendszerint homogén társadalmi réteget képez,¹⁰ valamint nagy eséllyel azonos valláshoz tartozik. A biztonsági zóna hatása ráadásul nem kizárólagosan csak a biztonsági zóna határán belül élőket érinti, hanem azokat is, akiknek az otthonuk és a munkahelyük (iskolájuk) közötti korábban használt legrövidebb útvonal a biztonsági zónán vezet keresztül. Vagyis, a lakosságnak lehetősége van választani a megnövekedett útiköltséget és utazással töltött időt is jelentő hosszabb elkerülő útvonal, valamint a legalább napi kétszeri biztonsági ellenőrzéssel járó biztonsági zónán való áthaladás között. A biztonsági zóna kialakítása időben és térben korlátozott, de jelentős mértékben érinti (korlátozza) egy előre nem meghatározható összetételű és méretű társadalmi csoport jogait. A zóna kialakítását szakmai érvekkel alátámasztott biztonsági megfontolások indokolják, de a döntés azonos idejű és retrospektív politikai megítélése viszont borítékolható. A rendőrség prefektusa tehát a prefektusokkal formálisan megegyező döntést hoz a biztonsági zónákkal kapcsolatban, amelyet feltételezhetően azonos szakmai megfontolások tesznek megalapozottá.

⁵ Francia belbiztonsági törvény (Code de la sécurité intérieure, a továbbiakban: Belbiztonsági törvény) 226-1 cikke

⁶ Gillan and Quinton v. UK, 4158/05 (ECHR), amelyben a bíróság elítélte a nyomozóhatóságok terrorfelderítéssel összefüggésben kialakított és szerintük túlzóan diszkrecionális jogköreit.

⁷ A Belbiztonsági törvény 226-1 cikke biztosítja, hogy a motorozást és a ruházat átvizsgálását a rendőrség ugyanolyan nemű tagja végezze el.

⁸ Belbiztonsági törvény 226-1-6 cikke

⁹ Belbiztonsági törvény 227-1-2 cikke

¹⁰ A kérdés más megközelítésével is hasonló eredményre jutott J., LEBLOIS-HAPPE, O., CAHN, Nouveau projet de loi antiterroriste: attention danger!, amely a 2017. május 22-én elkövetett, manchesteri koncert után elkövetett robbantást hozza példaként.

Ugyanakkor a prefektusok választási legitimáció nélkül is hordozzák pozíciójuk politikai vetületeit,¹¹ szemben a rendőrség prefektusával, aki tisztán szakmai vezetőnek minősül.

A biztonsági zóna kijelölésekor nem szükségszerű, hogy a hatóság tekintettel legyen a fennálló területi és helyi közigazgatási határokra. Vagyis, a biztonsági zóna 6 hónapra akár létrehozhat egy sajátos közösséget is, amelynek létrejöttét és igazgatási-szervezési alapját a biztonsági rendszabályok adják. Ebben az esetben ráadásul az ellenőrzésekhez társuló automatizmus miatt a lakosság valóságosabbnak fogja érezni új biztonsági-helyhatóságát, mint a helyi önkormányzatát. Az újonnan alakult ad hoc közösség további sajátossága, hogy nagy eséllyel a bevándorló kisebbségek által sűrűn lakott negyedekben jönnek létre, hiszen a terroristák rendszerint ezeket az etnikai és vallási szempontból homogén lakónegyedeket részesítik előnyben, mivel itt könnyebben elvegyülhetnek és láthatatlanná válnak a hatóságok számára. Mindez pedig a társadalom meglévő strukturáltságát betonozza be. A biztonsági zóna lakói (mi) úgy érezhetik, hogy a zónán kívüliek (ők) kirekesztették őket és elfeledkeztek róluk. A biztonsági zóna lakói között a sorsközösség érzése és kölcsönös szimpátia alakul ki, amely akár egyfajta véd- és dacszövetség formájában éppen ellentétes hatást fog elérni a hatóság eredeti szándékával.¹² A különleges jogrendi időszak alatt bizonyos mértékű visszaélésekre is sor került, mivel a hatóság látókörébe került ártatlan francia muszlimokkal, politikai rendezvényekhez köthető aktivistákkal vagy egyszerű állampolgárokkal szemben foganatosítottak hatóságai intézkedéseket.¹³

Az állandósulása ezeknek az eszközöknek különösen veszélyes és meglepő lépés a jogalkotó részéről, mivel nagyfokú veszélyt jelentenek a szabadságjogokra. A jogalkotói magyarázat szerint mindez csupán a biztonsághoz elengedhetetlen jogszabályi feltételekről szól, míg bírálói szerint a biztonság és a szabadságjogok párhuzamos garantálása közötti érzékeny egyensúly felborulásához vezet.¹⁴ A belügyminisztérium jelentése szerint a különleges jogrendi időszak alatt 32 terrortámadást sikerült megghiúsítaniuk a hatóságoknak, de mindebből persze nem következik, hogy erre a különleges jogrend keretei között lett volna csak lehetőség, miközben a különleges jogrend alatt bevezethető intézkedések hatékonysága

¹¹ Alistair COLE: Prefects in Search of a Role in a Europeanised France. In: Journal of Public Policy. 2011/3. Cambridge University Press. pp 385-407

¹² A hatósági határozat indokolása értelemszerűen nem irányulhat arra, hogy az állam egy közösséget szociális jellege, tipikusan kisebbségi mivolta, vagy vallása miatt vonjon szoros ellenőrzés alá. Éppen ellenkezőleg, valamennyi biztonsági intézkedés a veszélyforrások kiszűrésére és megszüntetésére irányulhat csak, amely a közösség érdekében szükségszerűen egybe fog esni és kizárólag az állam védelmi kötelezettségének részeként valósulhat meg.

¹³ Human Rights Watch: France: Abuses Under State of Emergency. 2016. 02. 03. <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>; Bénédicte JEANNEROD: Dispatches: France's Renewed Emergency Law a Recipe for Abuse. 2016. 02. 22. <https://www.hrw.org/news/2016/02/22/dispatches-frances-renewed-emergency-law-recipe-abuse> (két forrás letöltve: 2021. 05. 20.)

¹⁴ Lásd az alapjogi biztós 2017. július 7-én közzétett 17-05 számú véleményét. „Annak érdekében, hogy a rendes jogrendszer részévé váljanak a terrorizmus elleni küzdelem azon rendelkezései, amelyek eddig a különleges jogrend részét képezték, a kormány magas fokú kockázatot vállal azzal, hogy veszélyezteti a büntetőjog és a jogok és szabadságok közötti érzékeny egyensúlyt.” https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?expnum_id=16676 (letöltve: 2021. 05. 20.)

a hosszútávú alkalmazással erősen csökken.¹⁵ Mindez összességében megkérdőjelezi a különleges jogrendi eszközök átültetésének szükségességét a rendes jogrend keretei közé. A különleges jogrendet 2017-ben felváltó átmeneti törvény¹⁶ határozott időre szóló mandátuma 2021 januárjában lejárt. A törvény több rendelkezését – közte a biztonsági zónákat – megtartva és azokat újabakkal kiegészítve a francia kormány a Nemzetgyűlés elé terjesztette az új terrorizmus elleni törvénytervezetet, amelynek elfogadása idén várható.¹⁷

A közigazgatási döntések ex post facto szerven kívüli mérlegelése nem újkeletű, bizonyos eljárások esetében alkalmazása szükségszerűség, amely az eredményesség és a törvényesség egyik garanciájaként szolgálhat.¹⁸ Jogállamisági szempontok miatt a rendészeti döntések utólagos törvényességi vizsgálatára (jóváhagyására) a jogszabály eredendően kifejezetten rövid határidőt adott, viszont kilátástalanságukban, a terrorizmus hatására a Nemzetgyűlés tagjai akár hajlandók lettek volna megválni bizonyos garanciális eljárási megkötésektől.¹⁹ A szerven kívüli jóváhagyást igénylő döntések közös jellemzője, hogy olyan mértékben korlátozzák az érintett jogát, hogy a jogszabály egy külső objektív mérlegelés rendszerbe építésével igyekszik ellensúlyozni az egyébként arbitrás döntések erejét. Az ilyen döntések viszont kivételesnek számítanak, tehát a hatósági döntéshozatalra alapvetően nem ez lesz a jellemző. A kivételesség viszont elkopik azzal, hogy a hatóság különleges jogrendben vagy azon kívül tömegesen él ezzel a lehetőségével. Ez túlterheli a kontroll mechanizmus szervezetrendszerét is, amely eseti mérlegelésekre, kivételes helyzetekre lett eredetileg kalibrálva. Mindez pedig azzal jár, hogy a hatsági döntések a korábbi eljárási erőviszonyokhoz képest súlyozottan játszanak szerepet a jogállami garanciák érvényre juttatásában.

Igazgatási, feladatrendszeri összefüggések

A politikatudományi és jogtudományi megközelítés szerint a közigazgatás funkciója a végrehajtás, amely három tevékenységet jelent: jogalkotás, jogalkalmazás és szervezés.²⁰ Minthogy a rendészeti igazgatás és a közigazgatás rész-egész viszonyban áll egymással, azonos szempontok lesznek az irányadók a rendészeti igazgatás esetében is. A megfelelő fokmérője viszont a rendészeti igazgatás esetében – a közrendi és közbiztonsági fókuszra

¹⁵ Assemblée Nationale Rapport d'information n. 4281 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 6 décembre 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4281.pdf> (letöltve: 2021. 05. 20.)

¹⁶ A 2017. október 30-án ideiglenes jelleggel elfogadott, a belbiztonság megerősítésére és a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó törvény (SILT-törvény, Loi du 30 octobre 2017 renforçant la Sécurité Intérieure et la Lutte contre le Terrorisme) hatálya 2021. július 31-én lejárt.

¹⁷ Lutte contre le terrorisme : explications du projet de loi par Laurent Nuñez <https://www.cipdr.gouv.fr/lutte-contre-le-terrorisme-explications-du-projet-de-loi-par-laurent-nunez/> (letöltve: 2021. 05. 20.)

¹⁸ VARGA Zs. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete. Dialóg Campus Kiadó Budapest 2018 318 p. p. 37

¹⁹ Olivier Marleix és Guillaume Larrivé képviselők 2017. szeptember 21-én benyújtották a Belbiztonsági törvény sorban 516. számú módosítási javaslatát, amelyben indítványozták, hogy a terrorizmussal gyanúsított személyek esetében az előzetes fogvatartás időtartama 72 órától 30 napra növekedjen, de ezt a Nemzetgyűlés többsége végül nem támogatta.

²⁰ JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-funkcioi-es-feladatai> (2019). [47]

tekintettel – elsősorban az egyéni és társadalmi biztonság szubjektív és objektív értéke lesz.²¹ A terrorveszély tényleges mértéke, közvetlensége, minősége laikusok számára átláthatatlan komplexitása azt eredményezi, hogy már a releváns adatok és információk értelmezéséhez is egyfajta szakértelem kell. A bizonytalanságra és a félelemre alapozva könnyen lehet befolyást gyakorolni a közbeszédre és a közgondolkodásra. Ez a bizonytalansági faktor jelentősen csökkenti az esélyét annak, hogy a szubjektív biztonságérzet kiteljesedjen, ez pedig bizalomvesztéshez vezethet a rendészeti szervek irányába.²² A bekövetkezett terrorcselekmény a paternalisztikus retorikának és politikusi magatartásnak ad táptalajt.²³ A politikai kommunikációban bekövetkező sajátos változások megfigyelhetők akkor is, ha a terrorveszély valós mértéke egyébként nem teljesen alapozná meg azt.

A rendészet igazgatás tehát a közigazgatás része, s ennek megfelelően a politika által meghatározottakat hajtja végre. Amennyiben a politikai retorika változik a terrorveszély miatt, ez kihatással lesz a rendészeti szervek magatartására is. A terrorveszély valós mértékéről a rendészeti szervek – hatékony működés és nemzetközi együttműködés mellett – általában pontos információval rendelkeznek. Az információ komplexitása és különféle szakmai megfontolások (pl. forrásvédelem) miatt a valós adatok szüretlen és kommentár nélküli közzététele nemcsak célszerűtlen lenne, de esetenként kontraproduktív. Abban az esetben, ha az elemeiben megismert információhoz a politikai diskurzus fűz magyarázatot, úgy a társadalom által megismert változat akár eltérő jelentéstartalommal is bírhat. A politika által irányított rendészeti szervek így ezáltal azzal is szembesülhetnek, hogy a több forrásból megerősített információkra alapozott, szakmai érvekkel alátámasztott döntések mellett olyan indokkal kell nyilvánosan kiállni, amelyek egyébként összeegyeztethetetlenek ezekkel a szakmai érvekkel. Magyarán a döntések nyilvános (közérthető) politikai legitimitációja nem feltétlenül fog minden esetben egybe esni a szakmai megalapozottsággal, amely viszont a törvényességi megfelelés garanciális feltétele. A közösség biztonságpercepciójára jótékony hatással van az is, hogy a terrorveszélyről nyilatkozó személy egyenruhában van és nem egy öltönyös hivatalnok. Az egyenruhát látva ugyanis az emberek feltételezik a téma megértéséhez és a veszélyelhárításához szükséges szakértelmet. A terrorveszéllyel összefüggésben tett nyilatkozatok a lakosság tárgyilagos tájékoztatása mellett azt a célt szolgálják, hogy az állami kompetenciát sugározzák és erősítsék az állami, különösen a rendészeti szervekbe vetett bizalmat. Végsősoron ez azt jelenti, hogy a rendészeti szervek egyik feladata lesz a lakosság meggyőzése, megnyerése a terrorveszéllyel összefüggésben bevezetett jogkorlátozó intézkedések elfogadására. Az ilyen jellegű tevékenység viszont már közelebb fog állni a politikai tevékenységhez, mint a szűken

²¹ A biztonság személyesen és közösségben megélt jelentéséről ld.: TÁLAS Péter: Széjjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. II. In: Nemzet és Biztonság. Biztonságpolitikai Szemle 2009/5. pp. 29-38.

²² Nathan JAMES (coord.): Public Trust and Law Enforcement – A Discussion for Policymakers. Congressional Research Service. 2020. 07. 13. elérhető: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43904.pdf> (letöltve: 2021. 05. 20.)

²³ Részletesebben ld. SÁBJANICS István: A terrorizmus hatásai és megjelenése a demokratikus jogrendben. Doktori értekezés. 2019. 2. fejezet: A félelem jogrendszeri lecsapódásai. pp. 40-73.

értelmezett szakigazgatási tevékenységhez, amely eredendően a feladata lenne a rendészeti szervezeteknek.²⁴

Az Egyesült Államokban indult Black Lives Matter mozgalom egyik vezérgondolata a rendőrség költségvetésének csökkentése (pontosabban megszüntetése, 'Defund the Police'). A nyilvánvaló, de alapvetően területi meghatározottságban jelentkező és különösen eseti jelleggel tapasztalt durva jogsértések mellett a rendészeti politika részét képező olyan eljárások is erősítették a fenti vezérgondolat széleskörű elterjedését, mint a megalapozott gyanú mellett elvégezhető igazoltatás és átvizsgálás ('Stop and Frisk'). A Stop and Frisk alkotmány-konformitása már többször szóba került²⁵ és az esetek egy részében a politika által meghatározott rendészeti politikát a rendőrség szakmai magyarázatával legitimálták, amelyet a szokványos bűncselekmények mellett a terrorcselekmények megelőzésében is hatékony eszköznek tekintenek továbbra is.²⁶ Az Egyesült Államok rendészeti szerveinek működését helyi, állami és szövetségi szinten önálló jogszabályok határozzák meg, ráadásul a helyi rendőri vezető a politikusokkal megegyező módon, választással nyeri el tisztségét, ezért a teljeskörű összehasonlítás az európai viszonyokkal nem lehetséges. Annyiból viszont adekvát a példa, hogy a Stop and Frisk az országos és helyi politikai közbeszéd tárgya, visszaélésszerű alkalmazásáról ugyanakkor nem mindenhol számoltak be. A közel azonos lakosságszám, vallási és etnikai összetétel mellett jelentkező kevesebb panaszügy egy-egy település vagy megye esetében arra enged következtetni, hogy az érintett jogait jobban tiszteletben tartó rendőri hatáskörgyakorlást a Stop and Frisk alkalmazása során a helyi szinten megállapított keretek teszik lehetővé.²⁷ Vagyis a rendőri fellépést szabályozó belső iránymutatások és a konkrét rendészeti politikát érintő társadalmi (politikai) kommunikáció nem minden esetben fedik teljesen egymást.

A terrorizmus mennyiségileg és minőségileg is más típusú kihívások elé állítja a rendészeti igazgatást, amelyre szinte azonos időben kell úgy választ adni, hogy a nem hatékony működés mellett bekövetkező terrortámadás lehetősége, valamint a terrorveszély következtében kialakult intézményi félelemmel járó túlkapások is jelentős jogállami kritikák alapjául szolgálhatnak. A nyilvánosság különös figyelmébe mindkét esetben a rendészeti szervekre és különösen azok vezetésére irányul. Értelemszerűen nem terheli a rendészeti szervezetet eredménykötelem a terrorizmus elhárítása kapcsán, ez egy nyilvánvalóan

²⁴ FINSZTER Géza: A modern rendészet: A rendészettudomány hazai kísérletei. In: Magyar Rendészet. 2020/3. pp. 91-118.; Philip Stenning: The Idea of the Political „Independence” of the Police: International interpretations and experiences. 2004. elérhető:

https://www.researchgate.net/publication/237334554_The_idea_of_the_political_independence_of_the_police_international_interpretations_and_experiences#fullTextFileContent (letöltve: 2021. 05. 20.)

²⁵ David RUDOVSKY, Lawrence ROSENTHAL: The Constitutionality of Stop-and-Frisk in New York City. In: University of Pennsylvania Law Review Online. 2013/117. pp. 117-150.; Kit KINPORTS: Probable Cause and Reasonable Suspicion: Totality Test sor Rigid Rules? In: University of Pennsylvania Law Review Online. 2014/75. pp. 75-87.

²⁶ Stephen F. LEHRER, Louis Pierre LEPAGE: How Do NYPD Officers Respond to Terror Threats? In: NBER Working Papers. 26438 National Bureau of Economic Research Inc. elérhető: <http://www.nber.org/papers/w26438.pdf> (letöltve: 2021. 05. 20.)

²⁷ ACLU of Illinois: Stop and Frisk in Chicago 2015. elérhető: https://www.aclu-il.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2015/03/ACLU_StopandFrisk_6.pdf (letöltve: 2021. 05. 20.)

teljesíthetetlen jogpolitikai ígérete lenne a jogalkotónak, a nyilvánosság hozzáállása mégis ebbe az irányba hat. A terrorveszély folyamatos, de változó intenzitású jelenléte a nyugati társadalmakban több esetben olyan szerepbe kényszerítette bele a rendészeti igazgatást, amely a különleges jogrendek átmenetiségétől eltekintve, többnyire fejlődő országok formálódó társadalmi-politikai valóságában szokványos. A korlátozó intézkedések és egyéb hátrányos jogkövetkezmények kilátásba helyezése a korábbiakhoz képest jelentősen megváltozott. Az egyéni mérlegelés alkalmazásának számbeli szaporodása és minőségi átlényegülése, vagyis az érvényesíthető joghátrány súlyosbodása különösen nagy mértékben alapoz arra, hogy a rendészeti igazgatás megfelelésének záloga nem csak absztrakt döntések megfogalmazásán múlik, hanem a konkrét rendőr által tanúsított jogalkalmazási magatartáson. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendészeti igazgatás nem csak a tudományos klasszifikáció szerint tartozik a politikatudomány egyik fókuszpontjába, hanem a felvállalt (rákényszerített?) politikai szerep miatt a szakigazgatás számára testidegen politikai elem is megjelenik a rendészeti igazgatás mindennapjaiban. A politikai sikertelenség a politikus számára, mint egy fajta szankció, a mandátum elvesztését vonja maga után, miközben ugyanezt egy hivatásos állományú rendőrrel szemben nem lehet és nincs is értelme alkalmazni. A rendészeti igazgatás feladatrendszerének átalakulásában a terrorizmus nem egyedüli kiváltó ok volt, de mindenképpen katalizátorként hatott.



Irodalomjegyzék

- COLE, Alistair: Prefects in Search of a Role in a Europeanised France. In: Journal of Public Policy. 2011/3. Cambridge University Press. pp 385-407; elérhető: <https://news.stanford.edu/pr/2004/polls-1117.html> (letöltve: 2021. 05. 20.)
- FINSZTER Géza: A modern rendészet: A rendészettudomány hazai kísérletei. In: Magyar Rendészet. 2020/3. pp. 91-118.; Philip Stenning: The Idea of the Political „Independence” of the Police: International interpretations and experiences. 2004. elérhető: https://www.researchgate.net/publication/237334554_The_idea_of_the_political_independence_of_the_police_international_interpretations_and_experiences#fullTextFileContent (letöltve: 2021. 05. 20.)
- Human Rights Watch: France: Abuses Under State of Emergency. 2016. 02. 03. <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>;
- JEANNEROD, Bénédicte: Dispatches: France’s Renewed Emergency Law a Recipe for Abuse. 2016. 02. 22. <https://www.hrw.org/news/2016/02/22/dispatches-frances-renewed-emergency-law-recipe-abuse> (két forrás letöltve: 2021. 05. 20.)
- JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019). [47]
- LEBLOIS, J. - O., HAPPE, CAHN, Nouveau projet de loi antiterroriste: attention danger!
- LEHRER, Stephen F.; LEPAGE, Louis Pierre: How Do NYPD Officers Respond to Terror Threats? In: NBER Working Papers. 26438 National Bureau of Economic Research Inc. elérhető: <http://www.nber.org/papers/w26438.pdf> (letöltve: 2021. 05. 20.)
- Nathan James (coord.): Public Trust and Law Enforcement – A Discussion for Policymakers. Congressional Research Service. 2020. 07. 13. elérhető: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43904.pdf> (letöltve: 2021. 05. 20.)
- RUDOVSKY, David; ROSENTHAL, Lawrence: The Constitutionality of Stop-and-Frisk in New York City. In: University of Pennsylvania Law Review Online. 2013/117. pp. 117-150.; Kit Kinports: Probable Cause and Reasonable Suspicion: Totality Test sor Rigid Rules? In: University of Pennsylvania Law Review Online. 2014/75. pp. 75-87.
- SABJANICS István: A terrorizmus hatásai és megjelenése a demokratikus jogrendben. Doktori értekezés. 2019. 2. fejezet: A félelem jogrendszeri lecsapódásai. pp. 40-73.
- TÁLAS Péter: A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margojára. In: Nemzet és Biztonság 2016/1. pp 40-47
- TÁLAS Péter: Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. II. In: Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle 2009/5. pp. 29-38.
- TREI, Lisa: Why Bush won in 2004. Stanford News 2004. november 17.
- VARGA Zs. András: A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete. Dialóg Campus Kiadó Budapest 2018 318 p. p. 37