Magyar Rendészet 2026/3. 199–213.
DOI: 10.32577/mr.2026.3.13

RENDÉSZETTUDOMÁNY

Paradigmaváltás vagy szakpolitikai mélyítés?

A ProtectEU Agenda értelmezése

Paradigm Shift or Policy Deepening?

Interpreting the ProtectEU Agenda

RÉMAI Dániel,[1] SZABÓ Hedvig[2]

Bevezetés: A Szabó–Rémai szerzőpáros *Magyar Rendészet*ben megjelent, témával foglalkozó tanulmánya az Európai Unió terrorizmusellenes politikájának két évtizedes fejlődését három önálló biztonságpolitikai paradigmaként értelmezte (SZABÓ–RÉMAI 2026). Az Európai Bizottság 2026. február 26-án közzétette a tanulmányban előre jelzett *ProtectEU: Agenda to Prevent and Counter Terrorism* (European Commission 2026) dokumentumot, amely empirikus lehetőséget kínál az előző ciklus ígéreteinek és a stratégiai folytonosság kérdésének felülvizsgálatára.

Célkitűzések: A tanulmány négy kérdésre keresi a választ. Hogyan alakult a fenyegetési kép 2024-ben a korábbi évekhez képest? Mit teljesített a 2026-os Agenda a 2024/2025-ös keretrendszer ígéreteiből, és mit nem sikerült kezelni? Milyen jogi kötelező erővel bírnak az Agenda intézkedései? Milyen strukturális kérdések maradnak megoldatlanul?

Módszertan: A kutatás kvalitatív dokumentumelemzésen és kvantitatív adatelemzésen alapul. A dokumentumelemzés a 2026-os Agenda és a 2024/2025-ös stratégiai dokumentumcsalád szisztematikus összevetésére épül. Az adatelemzési rész az Europol Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2025-ös jelentésére és a Global Terrorism Database (GTD) adataira támaszkodik.

[1] Tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Terrorelhárítási Tanszék, e-mail: remai.daniel@uni-nke.hu

[2] Tudományos munkatárs, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Modern Technológiai és Kiberbiztonsági Jogi Tanszék, e-mail: szabo.hedvig@sze.hu

© 2026 Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest

Eredmények: A 2026-os Agenda az előző tanulmányban jelzett 2024/2025-ben megjelent dokumentumokban felállított harmadik paradigma szakpolitikai mélyítése: a ProtectEU (Európai Belső Biztonsági Stratégia) vállalt törekvéseiből konkrét jogalkotási javaslatokat, finanszírozási programokat és intézményi mechanizmusokat bont ki. Három új tematikus hangsúly azonosítható: a kiskorúak radikalizálódásának strukturális kezelése, a mesterséges intelligencia szabályozásának terrorizmuspolitikai integrációja és az EU pénzügyi adatlekérési rendszerének megalapozása. Az Agenda kötelező erejű intézkedéseinek köre ugyanakkor szűk, és a tagállami szuverenitás fenntartása az ajánlások szintjén hagyja az uniós terrorizmuspolitika legkritikusabb végrehajtási területeit.

Konklúzió: A 2026-os Agenda nem jelent paradigmaváltást. Az EU terrorizmust és erőszakos szélsőségességet megelőző politikája 2026-ban egy megalapozó, fokozatosan mélyülő szakpolitikai fázisba lépett, amelynek eredményessége a tagállami végrehajtás minőségén múlik.

Kulcsszavak: terrorizmus, Európai Unió, terrorellenes stratégia, ProtectEU, 2026-os Agenda

Introduction: In their 2026 study published in *Magyar Rendészet,* Szabó and Rémai interpreted the two-decade evolution of the European Union's counter-terrorism policy as three distinct security paradigms. On 26 February 2026, the European Commission published the document *ProtectEU: Agenda to Prevent and Counter Terrorism* (European Commission 2026), which had been anticipated in the earlier study and provides an empirical opportunity to reassess both the promises of the previous strategic cycle and the question of strategic continuity.

Objectives: The study seeks to answer four main questions. How did the threat landscape evolve in 2024 compared to previous years? To what extent did the 2026 Agenda fulfil the commitments outlined in the 2024/2025 strategic framework, and which areas remained unaddressed? What level of legal binding force do the measures contained in the Agenda possess? Which structural issues remain unresolved?

Methodology: The research is based on qualitative document analysis and quantitative data analysis. The document analysis relies on a systematic comparison between COM(2026) 101 final and the 2024/2025 family of strategic documents. The quantitative section draws on data from Europol's TE-SAT 2025 Report and the Global Terrorism Database (GTD).

Results: The 2026 Agenda represents a policy deepening of the third paradigm identified in the previous study and established in the strategic documents published in 2024/2025. The ProtectEU internal security strategy translates previously articulated ambitions into concrete legislative proposals, funding programmes, and institutional mechanisms. Three new thematic priorities can be identified: the structural management of minors' radicalisation,

the integration of artificial intelligence regulation into counter-terrorism policy, and the establishment of an EU-wide financial data access framework. At the same time, the scope of legally binding measures remains limited, while the preservation of member state sovereignty leaves the most critical implementation areas of EU counter-terrorism policy largely at the level of recommendations.

Conclusion: The 2026 Agenda does not constitute a paradigm shift. By 2026, the EU's policy on preventing terrorism and violent extremism had entered a foundational and progressively deepening policy phase, the effectiveness of which will largely depend on the quality of implementation at the member state level.

Keywords: terrorism, European Union, counter-terrorism strategy, ProtectEU, 2026 Agenda

Áttekintés

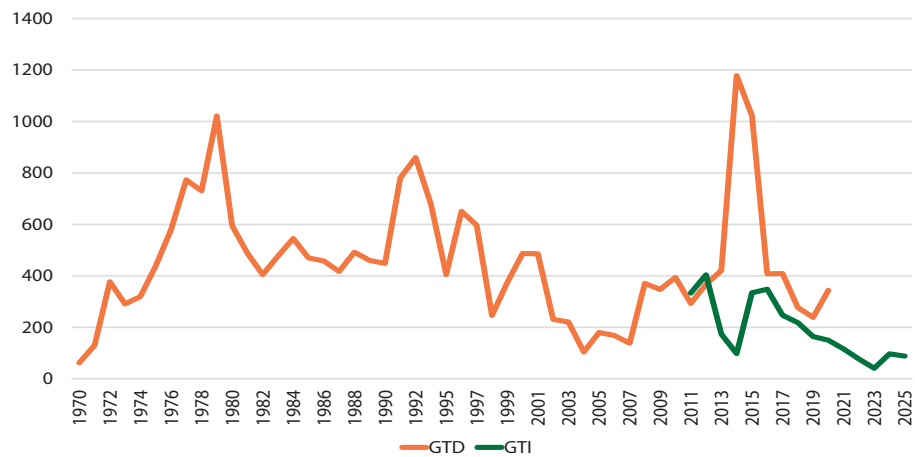
A Szabó–Rémai szerzőpáros *Magyar Rendészet*ben publikált tanulmánya három biztonságpolitikai paradigmát azonosított az EU terrorizmusellenes politikájának két évtizedes fejlődéstörténetében. A reaktív, bűnüldözés-központú első paradigma (2005) a 2001. szeptember 11-i támadásokra és a 2004-es madridi, illetve 2005-ös londoni merényletekre adott közvetlen stratégiai válasz volt, amelynek logikája a terrorhálózatok bűnüldözési eszközökkel való felszámolásában foglalható össze. A proaktív, megelőzés-központú második paradigma (2020) az Iszlám Állam által inspirált 2015–2016-os európai merénylethullám és a magányos elkövetők *(lone actor)* fenyegetésének tapasztalatára reagált, és a radikalizáció gyökereinek társadalmi kezelését helyezte a szakpolitika középpontjába. A hibrid fenyegetéseket integráló, a társadalom egészét érintő *(whole-of-society)* harmadik paradigma (2024/2025) a geopolitikai destabilizáció, a technológiai kockázatok és az erőszakos szélsőségesség összefonódásának kontextusában született.

Az előző tanulmány jelezte, hogy az Európai Bizottság 2026-ban önálló agendát tesz közzé a terrorizmus és az erőszakos szélsőségesség megelőzésére és leküzdésére. Ez a dokumentum 2026. február 26-án jelent meg *ProtectEU: Agenda to Prevent and Counter Terrorism* címmel. A dokumentumhoz kapcsolódóan az Európai Parlament Kutatószolgálata (EPRS) elemző anyagot készített, ami jelzi annak szakpolitikai jelentőségét is (EPRS 2025a; EPRS 2025b).

A jelen tanulmány az előző tanulmány módszertanát alkalmazza, kvalitatív dokumentumelemzést és empirikus adatelemzést végez. A vizsgálat négy kérdés mentén szerveződik: hogyan alakult a fenyegetési kép a 2024-es adatok alapján; mit teljesített az Agenda az előző ciklus ígéreteiből; milyen jogi erejük van az intézkedéseknek; és milyen strukturális kérdések maradnak megoldatlanul.

A fenyegetési kép elemzése

Az európai terrorizmus az elmúlt öt évtized során jelentős strukturális átalakuláson ment keresztül. Az 1. ábrán látható idősoros eloszlás arra utal, hogy az európai terrorizmus nem értelmezhető lineáris vagy homogén jelenségként. Sokkal inkább egymást követő történeti hullámok, változó ideológiai motivációk, átalakuló szervezeti formák és módosuló geopolitikai kihívások váltakozó eredőjeként jelenik meg. Az adatokban megfigyelhető ingadozások azt mutatják, hogy a terrorizmus Európában folyamatosan alkalmazkodott a politikai, társadalmi, technológiai és globális biztonságpolitikai változásokhoz, miközben eltérő végrehajtási mintázatokkal rendelkező korszakok alakultak ki.



1. ábra: A terrorcselekmények száma Európában a Global Terrorism Database (1970–2020) és a Global Terrorism Index (2011–2025) alapján
Forrás: a szerzők szerkesztése
Megjegyzés: Módszertani szempontból fontos megjegyezni, hogy a GTD adatsora időbeli lefedettsége jelenleg korlátozott, mivel az átfogó adatgyűjtés gyakorlatilag 2020-ban lezárult (GTD 2022). Az elemzési horizont kiterjesztése és a legutóbbi évek folytonosságának biztosítása érdekében a tanulmány a 2011–2025 közötti időszakra vonatkozóan a Global Terrorism Index (GTI) adatait is felhasználja. Bár a GTI eltérő módszertani keretrendszerre épül – aggregált indikátorokat, súlyozási mechanizmusokat, valamint az incidensek számát és hatását egyaránt figyelembe vevő mutatókat alkalmaz –, ennek ellenére kellően megbízható proxyként szolgál a terrorista aktivitás szélesebb időbeli trendjeinek megragadásához.

A terrorizmuselméleti megközelítések gyakran hangsúlyozzák a jelenség dinamikus és történetileg meghatározott jellegét. Rapoport hullámelmélete szerint a modern terrorizmus egymást követő, időben jól körülhatárolható hullámokban fejlődik, amelyeket domináns ideológiai narratívák és transznacionális diffúziós folyamatok mozgatnak (Rapoport

2013). Hoffman a terrorizmust kommunikációs stratégiaként értelmezi, amelyben az erőszak célja túlmutat a közvetlen fizikai károkozáson, és pszichológiai, illetve szimbolikus hatások kiváltására irányul (Hoffman 2006).

Crenshaw ezzel összhangban arra mutat rá, hogy a terrorizmus politikai lehetőségek, szervezeti adaptáció és kollektív sérelmek kölcsönhatásából alakul ki (Crenshaw 1981). Ezek az elméleti megközelítések különösen relevánsak az európai kontextusban, ahol az egyes korszakok jelentősen eltérő típusú politikai erőszakot termeltek ki.

Az 1. ábra alapján több jól elkülöníthető periódus azonosítható. Az első jelentős emelkedés az 1970-es években és az 1980-as évek elején figyelhető meg, amely 1979 körül éri el csúcspontját. Ez az időszak az etnonacionalista és baloldali terrorizmus dominanciájával jellemezhető Európában. A második jelentősebb hullám az 1990-es évek elején jelenik meg. Bár a hidegháború befejeződése alapvetően átalakította Európa politikai környezetét, a terrorcselekmények száma továbbra is magas maradt, részben az etnikai konfliktusok és a balkáni háborúk destabilizáló hatása miatt. Ugyanebben az időszakban megkezdődött a terrorizmus ideológiai diverzifikációja is. A klasszikus baloldali terrorizmus fokozatos visszaszorulásával párhuzamosan erősödtek a vallási motivációjú szélsőséges hálózatok és a decentralizált erőszakformák. Ez az átmeneti korszak jól szemlélteti a hagyományos terrorszervezeti struktúrák és az új, dzsihadista dinamika együttes jelenlétét. A 2014–2016 közötti időszak az Iszlám Állam (ISIS) felemelkedésével, valamint a kontinensen végrehajtott radikális dzsihadista merényletekkel hozható összefüggésbe. A 2015-ös párizsi és a 2016-os brüsszeli támadások alapvetően alakították át az európai terrorelhárítás prioritásait. Az előző korszakokkal szemben ezek a támadások hibrid működési mintázatokat mutattak: egyszerre jelent meg a központilag motivált terrorizmus, a hálózatalapú radikalizáció és a magányos elkövetők mobilizációja, amelyet a digitális kommunikációs platformok jelentősen felerősítettek.

A 2017 utáni csökkenés arra utal, hogy az európai terrorelhárítási együttműködés, a hírszerzési információmegosztás, a határbiztonsági intézkedések (Frontex) és az ISIS területi összeomlása együttesen járultak hozzá a támadások számának mérséklődéséhez. Ugyanakkor a 2020-as években is fennmaradó incidensek azt jelzik, hogy a fenyegetés nem szűnt meg, hanem fragmentáltabbá és nehezebben előrejelezhetővé vált. A kortárs európai terrorizmust egyre egyszerűbb, úgynevezett „olcsósított" támadások, hibrid szélsőséges ideológiák, a nihilizmus, az akceleracionista narratívák és digitálisan szerveződő radikális közösségek jellemzik. Ez összhangban áll Neumann megállapításával, miszerint a terrorizmus fokozatosan individualizálódik, és az elkövetők egyre kisebb szervezeti függőség mellett, de továbbra is ideológiai ökoszisztémákba ágyazottan működnek (Neumann 2013).

Összességében az európai terrorizmus ciklikus, ugyanakkor folyamatosan változó jelenségként írható le, így a terrorelhárításnak és a terrorellenes fellépésnek multidimenzionális és adaptív megközelítésekre kell épülnie.

Az incidensek száma és megoszlása

Az előző tanulmány a Global Terrorism Database (GTD) 1990–2020 közötti adataira támaszkodva három szakaszt azonosított az európai terrorizmus trendjeiben: a fokozatos erősödést (2005–2013), a csúcspontot (2014–2016) és a visszaesést (2017–2020). A jelen fejezet az Europol 2025-ös TE-SAT jelentése alapján folytatja ezt az empirikus elemzést, kiterjesztve a vizsgálati időszakot 2024-ig.

A 2019–2023 közötti időszakban az EU-ban regisztrált terrorista incidensek száma több mint a duplájára nőtt, 57-ről 120-ra emelkedett. Ez a növekvő tendencia 2024-ben megtört: az incidensek száma 58-ra csökkent (34 befejezett, 5 sikertelen, 19 meghiúsított) – ami a 2023-as értéknek kevesebb mint a fele (Europol 2025; European Commission 2026: 2). Az incidensek tagállami megoszlása erősen koncentrált: Olaszország (20) és Franciaország (14) együttesen az összes eset 59%-át adta, ezt követte Németország (6), Ausztria, Görögország és Csehország. Ez a területi megoszlás összhangban áll az előző tanulmány azon megállapításával, amely szerint a terrorizmus súlypontja Nyugat-Európában helyezkedik el.

Az incidensszám csökkenése azonban önmagában nem jelent mérséklődő fenyegetettséget. Az ideológiai megoszlás nem egységes: miközben a baloldali és anarchista terrorizmus 21 esettel a legtöbb incidenst okozta (zömmel Olaszországban), a dzsihadista indíttatású cselekmények száma 14-ről (2023) 24-re nőtt 2024-ben, továbbá ezek bizonyultak a legerőszakosabbnak, mivel 5 halálos áldozatot és 18 sérültet követeltek. Ugyanakkor az elkövetők túlnyomó többsége magányos elkövető volt (Europol 2025).

Letartóztatások és bírósági eljárások

A letartóztatási adatok árnyaltabb képet mutatnak, mint az incidensszám önmagában. 2024-ben 449 személyt tartóztattak le terrorizmussal összefüggő bűncselekmények miatt 20 tagállamban, ami enyhe emelkedés a 2023-as 426 főhöz képest. A letartóztatások 64%-a, azaz 289 fő dzsihadista bűncselekményekhez kapcsolódott. Figyelemre méltó, hogy a jobboldali terrorizmushoz köthető letartóztatások száma 26-ról 47-re nőtt 2023 és 2024 között, miközben a baloldali és anarchista cselekményekhez kapcsolódó letartóztatások 14-ről 28-ra, a duplájukra nőttek (Europol 2025). Ez az adat önmagában is jelzi, hogy a fenyegetési jelenségek polarizálódnak és szélesednek.

A bírósági eljárások tekintetében 16 tagállamban 486 eljárásból 427 ítélettel és 59 felmentéssel zárult 2024-ben. Az elmúlt öt évben összesen több mint 2000 letartóztatás történt, és több mint 1800 embert ítéltek el terrorista jellegű bűncselekmények miatt az EU-ban (European Commission 2026: 2).

A kiskorúak terrorcselekményekben való részvételének strukturális trendje

A 2026-os Agenda legjelentősebb és empirikusan leginkább alátámasztott fenyegetéselemzési újdonsága a kiskorúak részvételének kvantitatív igazolása. 2024-ben az EU-ban terrorizmussal gyanúsított személyek közel egyharmada 20 év alatti, a legfiatalabb gyanúsított pedig mindössze 12 éves volt (Europol 2025; European Commission 2026: 3). Ez nem újonnan azonosított jelenség – az előző tanulmány juvenalizációként jelenítette meg ezt a trendet, és Renard már 2025 tavaszán kutatási prioritásként azonosította az EU Radikalizációmegelőzési Tudásközpontja (EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation) keretében. A 2024-es adatok azonban azt mutatják, hogy ez a trend tartós és gyorsuló: egyes tagállamokban a terrorelhárítási vizsgálatok 20–30%-a kiskorút érint (Renard 2025).

A kiskorú elkövetők profilja markánsan különbözik a felnőtt elkövetőkétől. A CTC Sentinel (Combating Terrorism Center Sentinel)[3] 2025-ös elemzése 44, 2022 januárja és 2025 márciusa között Európában tervezett dzsihadista merényletet vizsgált, amelyek kiskorú gyanúsítottakat érintettek. Az elemzés szerint a kiskorú elkövetők szinte kizárólag az online térben, önállóan radikalizálódtak, nem álltak kapcsolatban szervezett terrorcsoporttal vagy terroristával, valamint merényletüket rövid idő – jellemzően néhány hét – alatt tervezték meg (Renard 2025; Hacker 2025). A dán Institute for International Studies adatai alapján kiskorúak az elmúlt évtizedben az IS-hez köthető európai terror-előkészületek 27%-ában vettek részt (Roolaart 2025).

Technológiai fenyegetési dimenzió

Az Europol 2025-ös TE-SAT jelentése részletesen bemutatja, hogy a terroristák és az erőszakos szélsőségesek milyen technológiai eszköztárat alkalmaznak. A végpontok közötti titkosítású (*end-to-end encrypted,* E2EE) kommunikációs platformok biztonságos csatornákat jelentenek, a közösségimédia-platformok pedig széles közönséget érnek el. A játékplatformok és a metaverzum szintén célterületek. A generatív mesterséges intelligencia (MI) propagandára és gyűlöletbeszédre is használható, mivel egyszerű deepfake-tartalmakat előállítani vele. A kriptovaluták és a nem helyettesíthető digitális eszközök (*non-fungible tokens,* NFT-k) anonim finanszírozást tesznek lehetővé. A 3D-nyomtatás a konspirált fegyvergyártást segíti, míg a pilóta nélküli légi járművek (*unmanned aerial vehicles,* UAV-ok/drónok) további aggodalomra adnak okot.

Ez a technológiai kettősség – az IS propagandaterjesztési eszközeként és a megelőzés tárgyaként egyaránt – az európai szabályozási diskurzus középpontjába kerül. A 2026-os

[3] A *CTC Sentinel* a West Point-i Combating Terrorism Center havi megjelenésű, független szakmai folyóirata, amely kutatók és gyakorlati szakemberek elemzésein keresztül vizsgálja a kortárs terrorizmus és terrorelhárítás főbb tendenciáit. A kiadvány különösen hasznos forrás a terrorfenyegetések, terrorszervezetek, radikalizációs folyamatok, műveleti mintázatok és szakpolitikai válaszok aktuális értelmezéséhez. A folyóiratot kiadó Combating Terrorism Center célja, hogy oktatási, kutatási és tanácsadási tevékenységével segítse a jelenlegi és jövőbeli vezetőket a terrorizmus és a terrorelhárítás kihívásainak megértésében. Lásd: https://ctc.westpoint.edu/ctc-sentinel/

Agenda az (EU) 2024/1689 számú MI rendeletének terrorizmuspolitikai integrációját, valamint a DSA-alapú platformszabályozás megerősítését irányozza elő. E szabályozási keret alapjogi megítélése azonban korántsem egyértelmű. Briend elemzése rámutat, hogy az MI rendelet terrorelhárítási célú biometrikus megfigyelést érintő „magas kockázatú" besorolása szükséghelyzeti kivételek révén felülbírálható, ami az ártatlanság vélelmét és a magánélethez való jogot egyaránt érinti (Briend 2025). Wall ugyanakkor a Generatív MI terrorizmusellenes alkalmazásait vizsgálva amellett érvel, hogy a döntéshozók számára nem a gépi autonómia kérdése, hanem az MI-alapú döntési kimenetelekért viselt emberi felelősség és az alkotmányos jogok védelme jelenti a valódi szabályozási kihívást, ami olyan dilemma, amelyre sem az MI rendelet, sem a DSA jelenlegi szövege nem ad kielégítő választ (Wall 2025).

Az ígéretek és teljesítések mérlege: a 2024/2025-ös keretrendszer és a 2026-os Agenda összevetése

A módszer

Az ígéret–teljesítés mérleg módszertana az előző tanulmányban azonosított harmadik paradigma kulcsdokumentumaiban – a 2025-ös ProtectEU belső biztonsági stratégiában (European Commission 2025) és a 2024. decemberi tanácsi következtetésekben (Council of the European Union 2024a; Council of the European Union 2024b) – rögzített konkrét ígéretek és a 2026-os Agenda kulcstevékenységeinek *(key actions)* szisztematikus összevetésén alapul. Az összehasonlítás egységei: teljesített, pontosított vagy módosított, valamint elhalasztott vagy nyitva hagyott ígéretek.

Teljesített ígéretek

A 2025-ös belső biztonsági stratégia és a 2024-es tanácsi következtetések több olyan elemet is rögzítettek, amelyek a 2026-os Agendában konkrét kulcstevékenységként jelennek meg, igazolva a stratégiai kontinuitást.

Az Europol nyílt forrású hírszerző (*open-source intelligence,* OSINT) kapacitásainak fejlesztése az Agenda első pillérének kulcstevékenységei között szerepel, összhangban a belső biztonsági stratégia 2025-ben rögzített prioritásával (European Commission 2026: 4–5). A kiskorúakra vonatkozó megelőzési eszközkészlet *(Prevention Toolbox for Minors)* kidolgozása – amelyet a 2024-es tanácsi következtetések is szorgalmaztak – az Agenda 2.2.1. pontjában konkrét cselekvési programot kapott, az EU Radikalizációmegelőzési Tudásközpontja 60 millió eurós négyéves finanszírozási keretébe illeszkedve (European Commission 2026: 5–6). A terrorista online tartalmak elleni rendelet (*Terrorist Content Online Regulation,* TCO rendelet) és a digitális szolgáltatásokról szóló törvény (*Digital Services Act,* DSA) kölcsönösen erősítő alkalmazása, amelyet a harmadik paradigma keret deklarált, az Agenda 2.3. fejezetében részletes végrehajtási mechanizmusokat kapott, és az eredmények is igazolják az eszközkészlet működőképességét: 2025 decemberéig

a tagállami hatóságok már 2032 eltávolítási végzést és több mint 97 900 önkéntes eltávolítási felhívást küldtek a TCO rendelet keretében (European Commission 2026: 8). Az EU Radikalizációmegelőzési Tudásközpontja intézményesítése – amelyet a Bizottság 2024 júniusában hozott létre – szintén az ígért menetrend szerint halad, ennek keretében 2026-ra már több mint 6000 döntéshozót, kutatót és szakembert fog össze Európa-szerte (European Commission 2026: 5).

Pontosított vagy módosított ígéretek

Az Europol operatív ügynökséggé alakítása a 2025-ös belső biztonsági stratégiában 2026-ra volt időzítve. Az Agenda ezt a célkitűzést nem valósította meg, hanem mandátumfelülvizsgálatként határozza meg újra, amelynek célja, hogy az Europol „az információ, a technológia és az innováció központjaként" *(central information, technological and innovation hub)* működjön (European Commission 2026: 17). A megvalósítás határideje csúszik, és részben a tartalom is módosul, nem önálló operatív ügynökség, hanem erősített elemzési és innovációs kapacitással rendelkező szerv a kitűzött cél. Ez az eltérés egyrészt a tagállami szuverenitással kapcsolatos fenntartásokat, másrészt az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének a belső biztonságért való tagállami felelősséget rögzítő rendelkezését tükrözi, amelyre az Agenda maga is hivatkozik (European Commission 2026: 1).

A titkosítás kérdésében szintén módosulást tapasztalunk. A 2025-ös belső biztonsági stratégiában meghirdetett, titkosítással kapcsolatos technológiai menetrend (Technology Roadmap on Encryption) a 2026-os Agendában már csupán a jogszerű adathozzáférés 2025-ös menetrendjére való hivatkozásként jelenik meg. Maga az Agenda ugyanakkor kifejezetten nem ír elő kötelező visszafejtési képességet, hanem kizárólag az Europol metaadat-elemzési kapacitásának fejlesztését helyezi előtérbe (European Commission 2026: 17). Ez részben a 89 civil szervezet és kiberbiztonsági szakértő 2025. május 26-i nyílt levelére adott bizottsági válaszként értelmezhető, amelynek aláírói a titkosítás gyengítésének kockázatait hangsúlyozták (Voge 2025).

Elhalasztott vagy nyitva hagyott ígéretek

Az EU pénzügyi adatlekérdezési rendszere (EU Financial Data Retrieval System, EU FDRS) megalapozása az Agenda egyik legjelentősebb strukturális újítása, amelyet azonban 2030-ra tervez teljeskörűen megvalósítani. 2026-ban csupán a szükséges intézkedések feltérképezésére irányuló tanulmány elkészítése szerepel a kulcstevékenységek között. A rendszer az EU-n belüli tranzakciókat, a kriptoeszköz-átutalásokat *(crypto asset transfers),* valamint az online és vezetékes átutalásokat tartalmazná (European Commission 2026: 17).

Az utasnév-nyilvántartási (passenger name record, PNR) irányelv kiterjesztése légi közlekedésen túli közlekedési módokra szintén vizsgálati szakaszban maradt, konkrét jogalkotási javaslat nélkül – az Agenda csupán a „lehetőségek feltárásáról" szól (European Commission 2026: 12).

Hasonlóképpen, a robbanóanyag-prekurzorokról szóló EU rendelet [(EU) 2019/1148] felülvizsgálata megkezdődött, de lezárva nincs, a pirotechnikai direktíva felülvizsgálatánál szintén csak a lehetőségek értékelése szerepel.

Az intézkedések jogi ereje: kötelező, ajánlott, vizsgálat alatt

A differenciált jogi struktúra

A 2026-os Agenda fejezeteit a kulcsintézkedések összegzése zárja, amely világosan elhatárolja a Bizottságra háruló kötelező intézkedéseket, a tagállamok számára megfogalmazott ajánlásokat, valamint az online szolgáltatókhoz intézett felhívásokat. E differenciált normatív struktúra az Agenda egyik meghatározó, ugyanakkor kevéssé vizsgált jellemzője, amely szoros összefüggésben áll a szubszidiaritás elvének érvényesülésével.

A Bizottság kötelező intézkedései

A Bizottság kötelező intézkedései közé tartozik a lőfegyver-kereskedelemmel összefüggő bűncselekmények kriminalizálásáról szóló jogalkotási javaslat, amelyet 2026 elején nyújtottak be, beleértve a 3D-nyomtatott lőfegyverek terveinek, tervrajzainak jogellenes terjesztését is (European Commission 2026: 12). A vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) felkészülési és reagálási akciótervet 2026-ban fogják bemutatni (European Commission 2026: 14). Az Európa Tanács terrorista bűncselekmény fogalom meghatározását módosító Protokolljának előterjesztése aláírásra és megkötésre szintén szerepel a kötelező elemek között (European Commission 2026: 21). Ezzel párhuzamosan a drón- és drónelhárítási akcióterv végrehajtása is kötelező bizottsági feladatként jelenik meg (European Commission 2026: 14). Az MI rendelet tiltott alkalmazásainak 2025. februári hatálybalépésével a manipulációra irányuló MI-rendszerek uniós piaci forgalomba hozatala tilosnak minősül – ez kötelező jogi erővel bíró rendelkezés, amelynek végrehajtásáért az Európai MI-hivatal (European AI Office) felelős (European Commission 2026: 9; Briend 2025).

Tagállami ajánlások: elvárások kötelező erő nélkül

A tagállami feladatok jogi jellege kettős. Míg maga az Agenda – mint stratégiai dokumentum – nem ró újabb közvetlen jogi kötelezettségeket a tagállamokra, az abban nevesített eszközök jelentős része már elfogadott, kötelező erejű uniós jogforrásokon alapul. Az Agenda felszólítása a CER irányelv [(EU) 2022/2557] és a NIS2 irányelv [(EU) 2022/2555] sürgős végrehajtására tehát nem a jogi kötőerő hiányát jelzi, hanem a tagállami átültetési késedelmekre adott politikai reakció. Ezen irányelvek a Szerződések értelmében elérendő célokat tekintve kötelezők, így az Agenda „ajánlásai" valójában a már fennálló, eredménykötelem-jellegű uniós kötelezettségek teljesítését sürgető bátorítások

(European Commission 2026: 16).[4] Az utazók be- és kilépési rendszerének (Entry/Exit System, EES) teljes körű bevezetése, az Európai Utazási Engedélyezési Rendszer (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS) végrehajtásának gyorsítása, a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus ajánlásainak teljesítése szintén tagállami ajánlásként szerepel. A radikalizálódott fogvatartottak szabadon bocsátás előtti fázisára vonatkozó kockázatértékelési eljárások kidolgozása és a visszatérő külföldi terrorista harcosok büntetőeljárás alá vonása szintén tagállami felelősségi körbe van utalva (European Commission 2026: 8).

Az online szolgáltatók felszólításai

Az online szolgáltatók felé megfogalmazott elvárások nem kötelező erejűek. A TCO rendelet és a DSA kötelező keretein túlmenő elvárások – a feltételek és a szolgáltatási szabályzatok rendszeres felülvizsgálata, a monitoringmechanizmusok erősítése, a tartalomeltávolításai kötelezettségek proaktív teljesítése – önkéntes alapon érvényesíthetők (European Commission 2026: 11). A Bizottság az EU Internetes Fórumot (EU Internet Forum) kívánja megerősíteni mint a kötelező szabályozás és az önkéntes iparági együttműködés közötti kapcsolódási pontot, beleértve a játékplatformok szélsőséges célú kihasználásával szembeni közös fellépést is (European Commission 2026: 10).

Ez a differenciált jogi struktúra önmagában is fontos eredmény, az Agenda erős kötelezően végrehajtandó része szűk, és főként a Bizottság saját jogalkotási és finanszírozási hatásköreire összpontosul. A tagállami végrehajtást igénylő intézkedések – különösen a CER és a NIS2 irányelvek átültetése, amelyek tekintetében a tagállami elmaradások vannak (EPRS 2025b) – a szubszidiaritás elvére tekintettel ajánlási szinten maradnak.

Nyitott kérdések: strukturális megoldatlanságok

Titkosítás és jogszerű adathozzáférés

A titkosított kommunikáció és a bűnüldözési célú jogszerű adathozzáférés dilemmája az Agenda egyik legsúlyosabb megoldatlan kérdése. Az Agenda a 2025-ös, jogszerű és hatékony adathozzáférésről szóló ütemtervet (Európai Bizottság 2025) jelöli meg referenciaként, de maga nem ad megoldást a végpontok közötti titkosítás alapjogi és biztonsági dilemmájára. A 2016-ban hatályon kívül helyezett adatmegőrzési irányelvet követően az Európai Unió Bírósága több ítéletében is rögzítette, hogy a tömeges adatmegőrzési rendszerek összeegyeztethetetlenek az uniós alapjogi követelményekkel. Az Agenda ezen a dilemmán nem lép túl, csupán a meglevő kompromisszum fenntartásának igényét rögzíti (European Commission 2026: 17).

[4] Magyarország mind a két irányelv implementálásának eleget tett (2024. évi LXIX. törvény Magyarország kiberbiztonságáról és 2024. évi LXXXIV. törvény a kritikus szervezetek ellenálló képességéről).

A kiskorúak büntetőjogi kezelése

A kiskorúak radikalizálódásának megelőzése részletes eszközkészletet kap a 2026-os Agendában – a szülői útmutatótól a mentálhigiénés integráción át a büntetés-végrehajtási intézetből szabadulók kockázatértékeléséig. Ugyanakkor az Agenda nem foglal állást abban, hogy a büntető igazságszolgáltatás keretében milyen életkortól és milyen intézkedéseket lehet alkalmazni a radikalizált kiskorúakkal szemben. A 2016-os eljárási garanciákról szóló gyermekjogi irányelvre való hivatkozás ezen a területen szűkös jogi keretnek tűnik. Különösen annak fényében, hogy a CTC Sentinel 2025-ös elemzése a kiskorú elkövetők terveit az esetek 97%-ában meghiúsítottnak találta, ami azt sugallja, hogy a prevenciós eszközkészlet hatékony, de a büntetőeljárási keretrendszer nem fejlődött párhuzamosan a fenyegetéssel (2016/800/EU irányelv; European Commission 2026: 18).

A külföldi terrorista harcosok ügye

A külföldi terrorista harcosok (*foreign terrorist fighters,* FTF) kérdése strukturálisan megoldatlan marad. Az Agenda sürgeti a tagállamokat a visszatérők büntetőeljárás alá vonására, és vizsgálja az ENSZ Da'esh/ISIL-bűncselekmények elszámoltathatóságát vizsgáló nyomozócsoport (UNITAD) által összegyűjtött adatok Eurojust általi elérhetővé tételét (European Commission 2026: 19). Az UNITAD mandátumának lejárta azonban szűkíti a harctéri bizonyítékok elérhetőségét, és az Agenda ezen a ponton kizárólag vizsgálati feladatot jelöl ki, megoldást nem nyújt.

Vegyes ideológiájú és állami legitimitást tagadó radikalizáció

Az előző tanulmány a vegyes ideológiájú radikalizáció (*salad bar* ideológiák), valamint az állami legitimitást elutasító mozgalmak – így különösen az akceleracionizmus és az úgynevezett rendszertagadó irányzatok – körében azonosított újonnan megjelenő fenyegetésekre a 2026-os Agenda csupán érintőlegesen reagál. Bár az Agenda utal a vegyes ideológiájú fenyegetésekre és az akceleracionista hálózatokra *(accelerationist networks),* különösen a kiskorúak toborzása kapcsán (European Commission 2026: 3), ezekhez nem kapcsol önálló beavatkozási logikát. Ez a hiány összhangban áll az Europol 2025-ös TE-SAT jelentésének megállapításaival, amelyek szerint az ideológiai határok egyre inkább elmosódnak (Europol 2025).

Következtetések

A szakpolitikai mélyítés jellege

A 2026-os *ProtectEU: Agenda to Prevent and Counter Terrorism* nem egy negyedik biztonságpolitikai paradigma megjelenéseként, hanem a harmadik paradigma szakpolitikai

elmélyítéseként értelmezhető. Ez az értelmezés nem csökkenti az Agenda jelentőségét, éppen ellenkezőleg; egy szakpolitikai dokumentum értéke abban áll, hogy a stratégiai ambíciókat konkrét jogalkotási és intézményi intézkedésekké fordítja le. A mélyítés három dimenziója különíthető el. A megvalósítás dimenziójában a 2025-ös *ProtectEU* belső biztonsági stratégiában kijelölt célok végrehajtási menetrendjét és kulcstevékenységeit dolgozták ki. A jogi kikényszeríthetőség dimenziójában az MI rendelet tilalmainak terrorizmuspolitikai integrációja, a DSA-alapú tartalomszabályozási keretrendszer, valamint a tervezett fegyverrendelet a harmadik paradigma ambícióit kikényszeríthető normákká alakítják. Az intézményi megerősítés dimenziójában az Europol és az Eurojust mandátumának reformja, a Tudásközpont működési kereteinek kialakítása, valamint az EU pénzügyi adatlekérdezési rendszerének (EU FDRS) megalapozása teremti meg a stratégiai célok végrehajtásához szükséges intézményi kapacitásokat.

Az Agenda korlátai

Az Agenda korlátja, hogy a végrehajtás sikere továbbra is a tagállami jogalkalmazáson múlik. Fontos azonban különbséget tenni a norma jellege és a politikai végrehajtás között: míg a kritikus infrastruktúrák védelme (CER) vagy a kiberbiztonság (NIS2) területén a jogi kötőerő az irányelvek révén adott, az Agenda mozgástere ezen a téren kimerül a végrehajtás politikai monitorozásában és sürgetésében. Ezzel szemben a valódi „puha" jogi *(soft law)* területet a titkosítás vagy a kiskorúak büntetőjogi kezelése jelenti, ahol hiányzik a közös uniós kényszerítő keretrendszer. Ennek következtében több kulcsterület is rendezetlen marad, így különösen a titkosítás kérdése, a kiskorú elkövetők büntetőjogi kezelése, valamint a külföldi terrorista harcosok (FTF) problémája.

Jövőbeni kutatási irányok

A kiskorúak radikalizálódásának kriminológiai és pszichológiai vizsgálata az egyik legsürgetőbb kutatási irány. A 2024-es adatok ugyanis egy strukturálisan új fenyegetési logikát jeleznek, amely hosszabb távon a biztonságpolitikai paradigmák alakulására is hatással lehet. Az MI rendelet tilalmainak terrorizmuspolitikai alkalmazása, valamint az Európai MI-hivatal eljárásrendje új, jogi és empirikus szempontból is releváns kutatási területet nyit meg. Az EU pénzügyi adatlekérdezési rendszerének 2030-ra tervezett megvalósítása – amelynek analitikai, alapjogi és intézményi következményei már előre jelezhetők – önálló kutatási programot indokol.

Lehetséges jövő: a negyedik paradigma megjelenésének feltételei

A negyedik biztonságpolitikai paradigma megjelenése nagy valószínűséggel egy olyan meghatározó eseményhez lesz köthető, amely az előző ciklus strukturális logikájából jelezhető előre. Ilyen esemény lehet egy CBRN-jellegű incidens, egy autonóm MI-alapú

terrorcselekmény első dokumentált esete, vagy a szíriai fogolytáborokból visszatérő külföldi terrorista harcosok mobilizációjának az eddigieknél jelentősebb hulláma.

Felhasznált irodalom

Briend, Jade (2025): The EU's AI Act: Implications on Justice and Counter-Terrorism. *GNET Research,* 2025. március 10. Online: https://gnet-research.org/2025/03/10/the-eus-ai-act-implications-on-justice-and-counter-terrorism/

Council of the European Union (2024a): *Conclusions on Future Priorities for Strengthening the Joint Counterterrorism Efforts of the European Union and its Member States.* ST 16820/24. 2024. december 12. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16820-2024-INIT/en/pdf

Council of the European Union (2024b): *Conclusions on Reinforcing External-Internal Connections in the Fight against Terrorism and Violent Extremism.* ST 16175/24. 2024. december 16. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16175-2024-INIT/en/pdf

Crenshaw, Martha (1981): The Causes of Terrorism. *Comparative Politics,* 13(4), 379–399. Online: https://doi.org/10.2307/421717

EPRS (2025a): *Understanding EU Counter-Terrorism Policy.* EPRS BRI(2025)767233. European Parliamentary Research Service, 2025. február. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767233/EPRS_BRI(2025)767233_EN.pdf

EPRS (2025b): *The New European Internal Security Strategy: ProtectEU.* EPRS BRI(2025)775847. European Parliamentary Research Service, 2025. július 18. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775847/EPRS_BRI(2025)775847_EN.pdf

Európai Bizottság (2020): *Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás.* COM(2020) 795 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795

Európai Bizottság (2025): *A bűnüldözést szolgáló jogszerű és hatékony adathozzáférésre vonatkozó ütemterv.* COM(2025) 349 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0349

European Commission (2025): *ProtectEU: a European Internal Security Strategy.* COM(2025) 148 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0148

European Commission (2026): *ProtectEU: Agenda to Prevent and Counter Terrorism.* COM(2026) 101 final. Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/d8cee954-5df6-4566-a520-6d59cfef347e_en?filename=ProtectEU%20-%20Agenda%20to%20prevent%20and%20counter%20terrorism.pdf

Europol (2025): *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (EU TE-SAT).* Hága: Europol. Online: https://doi.org/10.2813/5425593

Hacker, Erik (2025): Generation Jihad: The Profile and Modus Operandi of Minors Involved in Recent Islamist Terror Plots in Europe. *CTC Sentinel,* 18(6). Online: https://ctc.westpoint.edu/generation-jihad-the-profile-and-modus-operandi-of-minors-involved-in-recent-islamist-terror-plots-in-europe/

Hoffman, Bruce (2006): *Inside Terrorism.* New York: Columbia University Press.

Mafart, Jean (2025): *A New Internal Security Strategy for the European Union.* Institut Jacques Delors. Online: https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/06/PB_250408_Politique_europeenne_securite_interieur_Mafart_EN.pdf

Neumann, Peter R. (2013): The Trouble with Radicalization. *International Affairs,* 89(4), 873–893. Online: https://doi.org/10.1111/1468-2346.12049

Rapoport, David C. (2013): The Four Waves of Modern Terrorism. In Chermak, Steven M. – Freilich, Joshua D. (szerk.): *Transnational Terrorism*. London: Routledge. Online: https://doi.org/10.4324/9781315235691

Renard, Thomas (2025): Adolescent Radicalisation: It's Not Just on Netflix. *EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation*. European Commission. Online: https://ec.europa.eu/newsroom/home/items/880571/en

Roolaart, Chris (2025): *Young Extremists: A Dive into Online Youth Radicalization*. IE University Institute for Politics and Governance, Online: https://ipr.blogs.ie.edu/wp-content/uploads/sites/574/2025/04/Policy-of-the-Month-March.pdf

Szabó Hedvig – Rémai Dániel (2026): Három paradigma, két évtized – Paradigmaváltások az EU terrorizmus elleni politikájában. Az EU terrorizmusellenes stratégiáinak összehasonlító elemzése 2005–2020–2024/2025. *Magyar Rendészet,* 26(1), 239–255. Online: http://doi.org/10.32577/mr.2026.1.16

Voge, Callum (2025): Joint Letter on the European Internal Security Strategy (ProtectEU). *Global Encryption Coalition,* 2025. május 26. Online: www.globalencryption.org/2025/05/joint-letter-on-the-european-internal-security-strategy-protecteu/

Wall, Christopher (2025): The Ghost in the Machine: Counterterrorism in the Age of Artificial Intelligence. *Studies in Conflict & Terrorism,* 1–27. Online: https://doi.org/10.1080/1057610X.2025.2475850

Jogi források

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1148 rendelete (2019. június 20.) a robbanóanyag-prekurzorok forgalmazásáról és felhasználásáról, az 1907/2006/EK rendelet módosításáról, valamint a 98/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)

Az Európai Parlament és a Tanács 2021/784 (EU) rendelete (2021. április 29.) az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről (EGT-vonatkozású szöveg)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/800 irányelve (2016. május 11.) a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 irányelve (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2557 irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)