

## SALLAI JÁNOS

### A rendészet és a rendészettudomány kialakulása, első jelei a XVIII–XIX. században Nyugat-Európában és hazánkban

Az elmúlt tíz év rendészeti szakmai és civil törekvései 2012–2013-ban fontos határkövet léptek át, ugyanis a MAB 2012/8/III/2/2. (2012. IX. 28.) határozatával a rendészettudományt tudományágként elismerte, de ugyanakkor határozatában szükségesnek tartotta a tartalmi és formai követelmények kidolgozását, amit később a 2012/10/V/2. határozatában ismét megerősített. A létrejött új tudományág arra kötelezi művelőit, hogy a tudományos szakmai kihívásoknak és követelményeknek feleljenek meg, tárják fel a rendészettudomány múltját, jelenét, és kutassák a jövőben rejlő lehetőségeit.

A kutatók feladatát nehezíti, hogy a rendészet széles skálán mozog, amit jól szemléltet a következő (a teljesség igénye nélküli) felsorolás, amely az elmúlt korszakokban a szakirodalomban felbukkant: államrendészet, állatrendészet, bányarendészet, cselédügyi rendészet, ebrendészet, egészségrendészet, építésrendészet, erdőrendészet, erkölcsrendészet, fényűzőrendészet, folyamrendészet, gátrendészet, határrendészet, hegyrendészet, hitelrendészet, idegenrendészet, igazgatásrendészet, iparrendészet, iskolarendészet, kikötői rendészet, közlekedésrendészet, községrendészet, légi rendészet, mezőrendészet, orvosrendészet, politikai rendészet, sajtórendészet, titokrendészet, tűzrendészet, útlevelrendészet, útrendészet, vásárrendészet, vasútrendészet, vízi rendészet.

Ismerve a rendészettudománnyal kapcsolatos vitákat, fontosnak tartom, hogy bemutassam a rendészet több mint másfél évszázaddal ezelőtti tudományos és szakmai igényességgel megfogalmazott fogalmait, jellemzőit, művelőit. Bizonyítva azt, hogy a rendészettudomány tradicionálisan birtokában van azoknak az ismereteknek, ismertető jegyeknek, amelyekkel elhatárolhatjuk más tudományágaktól, és illusztrálhatjuk fejlődésének történetét.

#### **A rendészet kialakulása, kezdetei**

A rend fenntartása, létrejötte valószínűleg az ősközösségek felbomlásához, az első államok kialakulásához köthető, ám pontos meghatározása források

hiánya miatt nagyon nehéz. Fontos megemlíteni, hogy ebben a korban a rendőr, rendész kifejezésről nem beszélhetünk, mert a rendőr<sup>1</sup> szavunkat tudatos szóalkotással hozták létre, és csak 1823-ban, a rendész főnevet pedig csak később, a XIX. század második felében kezdték el használni. A rendész szó elsőként magyar szótárban 1870-ben fordult elő, e szerint: rendész, „rend – ész, főnév. Újabb alkotású szó. Az idegen »Polizei« – mint tudomány, vagyis mint rendőrségi ismeretek értelmében.”<sup>2</sup>

A történelem azon időszakában, amikor létrejöttek a kisebb közösségek, falvak, elkülönültek egymástól az emberek csoportjai, a tulajdon alapján elindultak a rétegződések, már erős igényként jelentkezett a helyi napi élet megszervezése, amely később egyre nagyobb területeken valósult meg. Így került sor az első államok megszervezésére, amely a földrajzilag közel lévő emberek csoportját összefogta, és megpróbálta az életüket megszervezni, megfelelni a napi próbatételeknek. Ez a napi próbatétel döntően az élet feltételeinek megteremtése, és az állam biztonságának garantálása volt.

A történelemből ismerjük, hogy már a görögöknél és az ókori Római Birodalom területén is fellelhető a *rendfenntartási* tevékenység. A *rendészet* szó a görög *politeia*<sup>3</sup> szóból származik, ám az akkori jelentését nem lehet azonosítani a mai rendészettel, rendőrséggel.

Később a társadalom fejlődése magával hozta a személy és vagyon fölötti őrködést, amelynek helyszínei főleg a falvak és városok voltak, a végrehajtói pedig kezdetekben a katonák, később, a középkorban már számtalan kifejezés utalt az őrzési, rendfenntartói tevékenységre (például őrök, csőszök, kapuőrök, perzekutorok, hajdúk, darabontok, poroszlók, zsandárok stb.).

A mai értelemben használt rendészet kialakulása a francia, német területen a XVII. század időszakára tehető. Mivel a porosz, német rendőrség is francia mintára szerveződött meg, ezért lényegesnek tartom a francia kezdetre utalni. *XIV. Lajos* francia király már 1667-ben kiveteti a párizsi városi tanács kezéből a közrendészeti ügyeket, és egy általa kinevezett rendőrfőnök (királyi hivatalnok) kezébe adta, ezzel központosította a rendészeti ügyek kezelését, vezetését, egyben állami jelleget öltött a rendészet<sup>4</sup>. Ezt követően gyorsan önálló igazgatási ággá fejlődött, majd a XIX. században az akkori „*kultúrállamokban*” mintaként szolgált és elterjedt. Franciaországban a fejlődést elősegítette, hogy a rendőrfőnökök egymás tapasztalatait átvették, hivatalukat általában hosszú ideig gyakorolhatták, azt tökélyre fejleszthették. 1699-től a párizsi rendőrség szervezete elterjedt Franciaországban, és meghonosodott, majd az irányításukra külön rendőr-minisztériumot<sup>5</sup> is szerveztek. A francia polgári forradalom időszakában a közbiztonság iránti igény

megnövekedett, ezért az időközben felszámolt országos szervezetet visszaállították. A francia forradalom hatása, hogy a rendőrséget és a bíróságot a közrend és közbiztonság fenntartása tekintetében összetartozó intézményeknek minősítették, amelyet később a napóleoni kódexek is ebben az értelemben szabályoztak. A napóleoni kódexek alapján a rendőrséget közigazgatási és törvénykezési rendőrségekre osztották fel. A forradalom után a rendőrség tovább terjeszkedett, és a városok után a falvakra is kiterjedt az országos rendőrség hatásköre.

A francia mintára szerveződött német (porosz) rendőrségek<sup>6</sup> forrásai közül is elsőként tartom fontosnak idézni a porosz *Allgemeines Landrecht* 1794-ben való megalkotását, amely azóta is meghatározza a német rendészeti felfogás tartalmát. E szerint „*A rendészet feladata, a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye*”<sup>7</sup>. Ez a fogalom az adott időszakban korszerű és előremutató volt, mivel a rendészet hatókörét a veszélyelhárításra szűkítette. A későbbiekben többek között *Robert Mohl* több kiadást megért munkája<sup>8</sup> szolgált forrásul a téma magyar művelőinek, amelyben a közrendészet-tudományt és a közrendészet-intézetet szűkebb területen vezeti le, továbbá megkülönbözteti a megelőző igazságügyi intézettől.

Időben később egy másik német rendészettudománnyal foglalkozó jogtudós, *Stein Lőrinc* szerint: „*Rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.*”<sup>9</sup> A biztonsági rendészet „*a beligazgatásnak feladata és joga, a személyes szabadságot általában, tilalmi és rendszabályai által ott korlátozni, hol ennek részéről, az általános biztonsági állapotot veszély fenyegeti*”<sup>10</sup>. A biztonsági rendszert két elem alkotja: a felsőbb biztonsági rendészet, és a magánrendészet<sup>11</sup>. A felsőbb biztonsági rendészet területe az, ahol bármilyen módon összegyűlt emberek által veszély idézhető elő, például egyletek, gyülekezetek, népszavargás, illetve kivételes állapot (forradalom, háború) stb. A magánrendészet (vagy alsóbb rendészet) területe, ha egyes személy válik veszélyessé. Az igazgatásrendészet „*valamely a közület vagy egyesek bizonyos életviszonyát fenyegető egyes cselekvésekre vonatkozik*”<sup>12</sup>. Az igazgatásrendészet fő feladata – *Stein* szerint – a közélet valamelyik területének oltalmazása, védelme, ami az igazgatás minden ágában a tevékenység rendészeti része. Így létezik: népszerű, egészségügyi, út-, posta-, erdészeti stb. rendészet. A magyar rendészettudomány művelői a kezdetekben főként *Lorenz von Stein* munkáit vették alapul, és többnyire rá hivatkoztak.

Szintén német területen élt és dolgozott *Otto Mayer*; kiemelkedő jogdogmatikai munkásságának<sup>13</sup> napjainkig terjed a hatása nemcsak Németországban, de Ausztriában és Svájcban is. Ennek a következménye, hogy a német közigazgatási jog rendszere az ő dogmatikai rendszerén alapszik. Otto Mayer ezt a hatást azzal érte el, hogy a tételes jogból általános fogalmakat és jogintézményrendszert dolgozott ki. Az ő megfogalmazása szerint a jogállam a jól rendezett közigazgatási jog állama. E szerint a jogállamiság összetevői: a hatalmi ágak szétválasztása, a törvény uralma, a közigazgatási jog jól rendezettsége, a közigazgatás igazságszolgáltatásszerű működése.

Osztrák területről *Joseph von Sonnenfels* említhető meg, aki a *kameralisztika* és a *Policeywissenschaft* jeles képviselője volt. Jelentősek a rendészetre vonatkozó nézetei is. Szerinte „*a rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi (társadalmi) rend és közület (község) erejéről, hogy e tájékozottság birtokában, ha bármelyik ezek közül gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a körülményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani*”<sup>14</sup>.

Az előbbi német, osztrák, francia példák a magyar rendészet úttörőire, és későbbi művelőire is meghatározó hatással voltak. Mindazonáltal határozottan kijelenthető, Magyarországon a feudális abszolutizmus időszakára jellemző „*rendőrállam*”<sup>15</sup> – mint a rendészettudomány tárgya – nem fejlődött ki, mivel Magyarországon a rendészeti jellegű közigazgatásból döntően hiányzott a „*jóléti rendészet*” tartalom.

Az előbbiekből következik, hogy hazánk történetében a rendészet kialakulása döntően a XIX. század második felére esett. Ennek első jele a törvényhozásban 1840-re datálható, amikor is megszületett a mezei rendőrségről<sup>16</sup> szóló törvény. Ezzel a törvénnyel foglalkozik *Zsoldos Ignác* akadémikus, jogtudós, aki a szolgabírói hivatalról szóló művében a következőket írta a rendről, rendőrségről: „*Rend magában fenn nem tartódik, annak fenn kell tartatnia. Kik a rend fenntartásában felvigyáznak, s a rendbontókat – törvény szabta büntetéseik elvétele végett – bejelentik: rendőrnek nevezetnek. A rendőrség tehát minden jól rendezett polgárzatok egyik fő kelléke, s van is minden művelt országban...*”<sup>17</sup>

Magyarországon országos jellegű közigazgatási, rendészeti tevékenység 1848 előtt az akkori feudális jellegű társadalmi berendezkedés miatt sem valószínűsíthető. Az első ilyen kísérlet az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc időszakára esett, amikor is a belügyminiszter 1848. szeptember 6-i dátummal, rendeletében „*a Budapesten belügyminiszterileg felállított országos rendőri osztály igazgatásával Hajnik Pál miniszteri tanácsnok bízott meg*”. A rövid, de a harcok miatt küzdelmes időszak nem tette lehetővé

a később, 1849 márciusában kapott feladat teljesítését, az országos rendőrség felállítását, de elindított egy folyamatot.

A rendészeti létrejöttének Magyarországon első emblemikus figurája Karvasy Ágoston. Első sikeres műve *A politikai tudományok, rendszeresen előadva*<sup>18</sup>. Az első kötet „*az alkotmányi politikát, az általános igazgatási politikát, az igazságszolgáltatási politikát, és a politikatudományt*” tartalmazza, a második a státuszgazdasági tudománnyal foglalkozik, míg a harmadiknak a tárgya a „*fináncztudomány*”. Amint első művéből is kitűnik, Karvasy igen széles skálán merített a tudományokból. Főként a jog- és közgazdaságtudomány területén alkotott kiemelkedőt. A rendészettudomány művelői fokozott érdeklődésére az első kötet negyedik, *A policzia vagy is rendőrség tudomány* című része tarthat számot. A negyedik rész felvezető szakaszában Karvasy a policzia tudomány fogalmát mutatja be, amely szerint: „*A policzia az a tudomány, melly azon elveket adja elő, mellyek szerint a belső bátorság, és a közrend a statusban minden lehetséges sértések, és balesetek ellen ótalmazzatik, a mennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető és mellyek szerint polgároknak mindennemű műveltsége is előmozdítottatik, egyébiránt az a személyzet is, melly ezen tudomány céljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hívatik.*” A fogalom véleményem szerint bár kezdetlegesnek minősíthető, mégis egy új korszak első fontos állomása, fontos lépcsőfok a későbbi rendészettudomány megalkotásához vezető úton. Karvasy e tudományos műve (is) a jóléti rendőrállam szellemében íródott, a népesség, a kultúra, a szegénység kérdéseivel is foglalkozott. A negyedik rész első fő fejezetében a „*népességi policziával*” foglalkozik, kifejti a népszaporodás akadályait, a népességgel kapcsolatos gondokat, a túlnépesedés elleni óvszereket. A következő cikkely „*a status gondja, a polgárok szellemi és erkölcsi műveltsége iránt*”-ról szól. Ebben ismerteti az iskolák és a szellemi műveltség fogalmát. Karvasy szerint ez időben tudós iskolák (gimnázium, líceum, akadémia, egyetem), fensőbb tudományos iskolák (egyetemek, amelyek minden tudományágban tanítanak), tudóstársaságok voltak jelen az oktatásban. A harmadik cikkely a szegénység rendszetével foglalkozik. A szegénység okaival, fogalmával, elhárítása módjaival, takaré- és élelembiztosítási intézetekkel, valamint a zálog-, szegény- és árvaházakkal.

A rendészettel kapcsolatos témákat a IV–VII. cikkelyekben tárgyalja. A IV. cikkely a közállomány bátorságáról szól, ebben kifejtette, hogy „*A közbiztonság és rend veszélybe hozatik a nép összecsoportozása, zenebona, zendülés, és forradalom által*”. A továbbiakban a rend megzavarása esetén megfogalmazta a rendőrség kötelezettségeit, valamint sajtóvisszaélés esetén

vázolta a megakadályozás eszközeit, illetve szólt a cenzúráról. Az V. cikkelyben személyes bátorságról olvashatunk. De mit is értett a személyes bátorságon Karvasy? „*A személyes bátorság, melly az élet és test bátorságából áll, veszélybe hozatik: mások gonoszsága, vigyázatlansága, baleset által.*” Ez után rögzítette a rendőrségnek a gyilkosság és testi sértés elhárításával kapcsolatos kötelezettségeit. Véleménye szerint a személyes szabadságra olyan veszélyek leselkedhetnek, mint a nyilvános tisztviselők vagy a szülők, családok, gyámok hatalmi visszaélése.

A VI. cikkelyben az orvosrendészetet tárgyalja, a véd- és gyógyintézetekről írt, valamint a járványok megakadályozásáról. A VII. cikkely a vagyonsbátorságé. Ebben az ingatlan, a vagyontárgyak erőszakos elfoglalását, birtokbavételét elemzi, továbbá a tűzveszély elhárításáról, árvízről, jégesőről és sáskajárásról, dögvészről ír. A fejezetet egy toldalékkal is ellátta, ebben ismertette a rendőrség rendszerét, valamint megfogalmazta a rendőrhivatalokra vonatkozó követelményeket.

Karvasy megállapítása, hogy a rendőrhivatalnok alaposan ismerje a szabályokat, legyen józan ítélő képességű, gyors feltaláló képességű, buzgó, meg nem vesztegethető, komoly, szelíd, emberséges és mérsékelt. Karvasy szerint a rendőrség hatósági illetékességének „*személyválogatás nélkül*” mindenkire ki kell terjednie. Karvasy Ágoston munkái közül továbbá *A közrendészeti tudomány*<sup>9</sup> című, a rendészettudomány számára első magyar nyelvű könyve meghatározó. Ebben a művében a következő fő témákat fejtette ki:

1. „*közrendészeti tudománynak főelvei,*
2. *culturpolitika oktatás, tudós társaságok, vallási műveltség*
3. *szegényi rendőrség*
4. *az államnak közbátor*
5. *a személyek bátorléte*
6. *orvosi rendőrség, vagyis közegészségügy*
7. *vagyonsbátorság*”.

Ma már megmosolyogtató a „közbátorlét” vagy a „vagyonsbátorság” kifejezés, de úgy gondolom, jól beazonosíthatók a köz- és magán- (vagyon-) biztonssággal. Az előbbieken túl Karvasy művében az előző könyvéhez képest pontosabban, részletesen fogalmazta meg a közrendészeti tudomány fogalmát, e szerint: „*A közrendészeti tudomány (Polizeywissenschaft) azon elveknek foglalataja, melyeknek alkalmazása által az államban a fenyegetődző veszélyek és háborítások közvetlenül elháríttatnak, azoknak káros következtései megszüntetnek vagy enyhíttetnek, és az emberek finomabb szükségle-*

tei, melyeket a magasabb műveltség kíván kielégíttetnek. A veszélyek és a háborítások, melyeknek elhárítása a közrendészeti tudomány tárgyát képezi, származhatnak vagy az emberek gonosz akaratából, vagy azoknak vigyázatlanságából, vagy a természeti elemektől, azaz az emberi akaratától független eseményektől.” Véleményem szerint a Karvasy által megfogalmazott közrendészeti tudomány főbb gondolatai ma is időtállóak. Ezek közül is kiemelem az államra leselkedő veszélyek elhárítását, felszámolását. A könyv kiadásának helye és ideje is fontos: Pesten, 1862-ben adta ki magyar nyelven, azaz az 1848–1849-es levert forradalom utáni osztrák elnyomás idején, tizenkilenc évvel az első rendőrségi törvény előtt. A rendészettel kapcsolatos, 162 oldalon megfogalmazott és rögzített ismeretek az utókor számára példaként, de esetenként támadási felületként is szolgáltak, ám mindez semmiképp nem kibélelte Karvasy Ágoston úttörő szerepét a rendészettudomány területén. Így többek között *Petrovics László* bírálta a közrendészet fogalmát, és a kultúrpolitika összekapcsolását. S talán az sem véletlen, hogy egyetemi oktatói éve alatt hallgatója volt az a *Concha Győző*, aki a XX. század első éveiben a rendészet témakörében tartotta meg akadémiai székfoglalóját. Karvasy Ágoston érdemei között kell még megemlíteni, hogy a reformkor szellemében a munkáit magyar nyelven írta, ezzel nagymértékben hozzájárult annak ápolásához és fennmaradásához.

Talán az sem véletlen, hogy a rendészettudományhoz köthető első szakmai folyóirat 1869-ben *Közbiztonság* címen, „rendészeti elméleti és tapasztalati ismereteket terjesztő” alcímmel jelent meg.

Ugyanebben az időben élt és alkotott *Récsi Emil* magyar jogtudós, aki az 1854–1855-ben kiadott *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* című négykötetes munkája IV. kötetét a rendőri közigazgatásnak szentelte. Az általa rendőri közigazgatásnak mondott rendészetnek három fő feladata volt:

1. Közbátorlét és belcsend fenntartása;
2. Személy és vagyon bátorléte iránti gondoskodás;
3. A közrend fenntartása.

A Karvasy Ágostonnal közel azonos korszakban élő és alkotó *Récsi Emil* könyvének nyelvezetén is jól látható a korszak sajátos stílusa, például a közbátorlét, amely személy- és vagyonbiztonságot jelenthetett akkor.

1865-ben jelent meg *Pauler Tivadar Jog és államtudományok encyclopaediája*. Művében az *Államtudományok* között, a kormányzati politika alatt, a

rendészeti politikát is tárgyalja. Így a belügyi politika alatt, a kormányzati politikák fejezetében tárgyalja a rendészeti politikát. Német szerzők, valamint Karvasy Ágoston munkáira hivatkozva a következőképp vélekedik a rendészet fogalmáról: „Az államadalom végcéljai létesítésére, a jogsértések lehetőleges megelőzésére, a társadalmi rendet fenyegető veszélyek elhárítására, azok káros következményeinek megszüntetése szükséges; az e cél közvetlen elérésére alakított intézetek a rendészet köréhez számítanak; a rendészeti politika, vagy rendészet annál fogva azon elvek rendszeres foglalata, melyek szerint a belbátorságot és a polgári rendet fenyegető veszélyek közvetlenül elhárítandók, azoknak káros következményeik megszüntetendők.”<sup>20</sup> Pauler már nem általános veszélyek felszámolásáról, hanem konkrétan a jogsértések megelőzéséről, és a társadalmi rendet fenyegető veszélyek elhárításáról beszél. Pauler szerint *a rendészet fő feladata a polgári rend fenntartása*. A fogalomból jól kiolvasható a köz- (állami) és magánbiztonság védelme<sup>21</sup>.

A XIX. század második felében a levert forradalom és szabadságharc után a napi politikai közéletben folyamatosan felszínre volt Pest, Buda és Óbuda egyesítése, valamint közbiztonsági helyzete, fokozódott a személy- és vagyonbiztonság iránti igény. Röviddel a kiegyezés után, 1869-ben indult el az első rendészetelméleti és gyakorlati ismereteket tartalmazó szakközlöny, a *Közbiztonság*, amely célul tűzte ki a rendőrség szervezetének megreformálását. Nagyjából ugyanebben az időben hívták életre az első rendőrtiszti értekezletet, amelyen a zsandár kontra pandúr témát vitatták meg, mivel azonban e kifejezések idejémmúlttá váltak, helyette a csendőr megnevezés terjedt el.

Az 1871-ben megjelenő gátrendőrségről szóló törvénynek rendészet szempontjából érdekessége, egyben jelentősége is, hogy „*a gátőr ugyanazon szabályok szerint állittatik szolgálatba és ugyanazon bizonyítási képességgel és zálogolási joggal bír, mint az a mezei rendőrcsősökre nézve az 1840:IX. tc. 9. szakaszában megállapítva van*”.

Arra, hogy az ez időben születendő rendőrségi törvény kapcsán milyen leendő rendőrségünk legyen, *Pichler Nándor* 1876-os írásában a következőket találjuk:

- Rendőrséget személyes felelősségre kényszeríthessék (a túlkapasok megakadályozása miatt).
- Külön rendtartás legyen a rendőri közegek elleni panaszra.
- Rendőri hatóság minden esetről tudósítson.
- Rögzítsék a fogva tartás idejét.
- Célravezető az országos rendőrség megszervezése.<sup>22</sup>



Továbbá fontosnak tartom Pichlernek a rendőrség hivatalnokai felkészültségére vonatkozó nézeteit is, amelyek véleményem szerint a rendőr és a rendészeti tudományok fontosságát is igazolják. E szerint: „*Nézetem szerint a rendőrség igazgató hivatalnokainak minden tekintetben tudományosabbnak kell lenniük, mint az ítélő bírának, mert míg a bíró a törvényt és tényálladékat veszi ítélete alapjául és pedig tanácsülésben, a rendőr számtalan esetenél minden anyag hiányával tetteleg fellépni és működni kénytelen.*”<sup>23</sup> 1876-ot írunk, amikor életbe lépett a főváros egyesüléséről szóló törvény, így a belügyminiszter alá rendelték a fővárosi rendőrséget, de még nem született meg a rendőrség szervezetéről szóló jogszabály. Ezért is érdekes Pichler írása, aki ekkor a rendőrséget pénzügyi, jogügyi és közigazgatási rendőrségre osztotta, közülük a közigazgatási rendőrséggel foglalkozott részletesen. A rendőrséget a közbátorság öreként említette, és már ekkor fontosnak tartotta a rendőrség állam, kormány alá rendeltségét, mert ezt a módot találta a legmegfelelőbbnek ahhoz, hogy a közbiztonság országszerte mindenütt ugyanazon, egyöntetű eljárás és működés mellett legyen megoldva. Pichler írásának hatását igazolják vissza az ez után következő kapitányi találkozók, értekezletek, valamint a rendészeti lapokban közölt írások, amelyek a városok, falvak rendőrségeinek államosítása érdekében emelték fel szavukat. Erre azonban 1919-ig várni kellett.

Már Pichler is utalt írásában a titkos rendészet<sup>24</sup> magyarországi helyzetére, hogy milyen káros volt a Habsburg titkosrendőrség besúgóhálózati tevékenysége a rendőrség tekintélyére. E témáról *Fekete Gyula* jogtanár *A titkos rendészet jelentősége és szervezete* címmel írt a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain 1877-ben. A titkos rendészetről ekkor igen rossz véleménnyel voltak az emberek, félelmetesnek tartották, és általában gyűlölték, a szakmai berkekben pedig ez idáig részletesen, tudományos igényességgel nem említették. Fekete Gyula a titkos rendészetet hatáskörre és szervezetre való tekintettel két alapvető formára<sup>25</sup> osztotta:

- polgári titkos rendészet, egyszerűbben polgári rendészet (gonosztevők nem nyilvános ellenőrzése);
- politikai rendészet<sup>26</sup> (állambiztonság ellen irányuló bűntettek, vétségek, és politikai mozgalmak titkos ellenőrzésével, felderítésével foglalkozik).

Fekete szerint, nem elfedve a titkos rendészet bűneit, kockázatait, elválasztva a polgárit a politikai titkos rendésztől, csak mint kivételes rendőri eszközt a „*legnagyobb megszorítások, és óvatosságok előírásával és nem mindenütt*”<sup>27</sup> alkalmazhatók. Továbbá a politikai rendésztől (amely természeténél fogva is titkos!) elválasztotta az állambiztonsági rendészetet. Véleménye sze-

rint az államtól az önvédelmet megtagadni nem lehet, és rendkívüli viszonyok között (háború) rendkívüli jogokat kell az állam számára adni. Ugyanakkor szabad népeknél ez a jogkör igen szűk lehet a titkos rendészet területén. „*Ha a titkos rendészet gyakorlati értéke bebizonyított, léte, jogosultsága pedig kétségtelen, meg kell alapítani elfogadhatósága feltételeit.*”<sup>28</sup>

Első feltétele: erkölcsös, célszerű jogszerű intézmény létrehozása. Második: az intézménytől származó veszélyeket és visszaéléseket megakadályozó jogszabályok megalkotása.

Abszolút monarchiában a titokrendészet hű támasza az uralkodónak, de Fekete szerint alkotmányos monarchiában is van létjogosultsága a titokrendészetnek. Összességében megállapította, hogy „*a politikai rendészet rendes igazgatási eszköze csak az abszolutizmusnak, szabad népeknél, ha chronikus bajjá fejlődött ki a lázongás, sajnos mint állandó intézmény lesz fenntartandó, ellenben jogtalan és szükségtelen rendőri eszköz marad addig, míg a fennlevő államrend elleni tikos szövetkezetek nem alakulnak és veszélyes törekvések meg nem indulnak, melyek ha legyőzettek, tilos a politikai rendészet fenntartása.*”<sup>29</sup>

A rendészeti szakirodalom szaporítása, és a rendészeti témájú gondolatok közreadása céljából 1878-ban *Rendészeti Közlöny* néven egy szakmai folyóirat indult. E folyóirat több szempontból fontos szerepet játszott a magyar rendészettudomány történetében. *Vélemény országos gyűlések tartása és egy országos közrendészeti egyesület létesítése tárgyában* címmel a 2. számában látott napvilágot egy rendészettel foglalkozó mozgalom, egyesület elindítására vonatkozó igény. A cikk szerint elérkezett az idő, hogy a jogászokhoz hasonlóan évente egy országos „rendész-gyűlés”-t hívjanak össze. Fő feladata lehetne a rendészeti területen mutatkozó hiányok feltárása, illetve javaslattétel. Továbbá sor kerülhetne minden olyan kérdés megtárgyalására, amely a közrendészeti ügyek előmozdítására szolgálna. „*Egy ilyen országos gyűlésnek a practikus rendészeti téren működőkön kívül bizonyára teoretikusok, mint például a jogtanárok is szívesen tagjaivá lennének, miért is elérnénk azt, hogy minden egyes felvetett kérdés úgy a gyakorlat mint a tudomány által felállított elmélet szempontjából is alaposan megvilágítható lenne.*”<sup>30</sup>

Ebben a szellemben a rendészgyűlés országos egyesületet szervezne, és az oktatás és a tudomány terén mutatkozó rendészeti hiányosságok pótlására „*a közrendészeti egyesület lenne hivatva ezen bajon is és pedig akképpen segíteni, hogy Budapesten egy rendőrképző iskolát állítana fel*”. A megfogalmazás azért feltételes módban történt, mert az egyesület létrehozásáról, működéséről levéltári dokumentumok jelenleg nem állnak rendelkezésre. De a *Rendészeti Köz-*

lönyben megjelenített gondolatok arról tanúskodnak, hogy a rendészet művelői már az első, 1881-től hatályos rendőrségi törvény megjelenése előtt fontosnak tartották egy tudományos egyesület létrehozását, és a rendészeti<sup>31</sup> képzést.

A közhiedelmekkel ellentétben a fővárosi rendőrség nem 1881-ben, hanem a főváros egyesítéséről szóló törvény hatálybalépése utáni évben született meg. A Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk 20. §-a kimondja, hogy a fővárosi törvényhatóság területén a rendőrséget egységes szervezettel az állam, „fővárosi rendőrség” név alatt saját közegei által kezeli. A törvényhatóság helyi rendőri ügyekben való szabályalkotási joga érintetlen marad. Továbbá a törvény rögzítette, ha a főváros egyesítéséig a rendőrségi törvény nem születik meg, a testület közvetlenül a belügyminiszter hatósága alá kerül. 1873. december 15-én a fővárosi rendőrség a belügyminiszter alá került. Ez után átmeneti időszak következett.

Az átmeneti időszakban a fővárosé maradt az egyleti alapszabályok bemutatása, a sajtóügyek, útlevelek. Ezen kívül a fővárosi rendőreg kezébe került a politikai munkásegyletek ellenőrzése, a gyűlések bejelentése, a karhatalom kirendelése (Belügyminisztérium), a mutatóanyagok ellenőrzése, a rendőri munkáltatói jogkör, a rendőrségi fizetések felterjesztése és a rendőrség költségvetése. Az egységes fővárosi rendőrség megszervezéséről szóló törvény végül<sup>32</sup> 1881-ben<sup>33</sup> született meg, és lépett hatályba, működési területé az 1872. évi XXXVI. törvénycikk alapján megalakuló főváros összes bel- és külterületére kiterjedt. A később megszületett 1881. évi XXI. törvénycikk szerint a fővárosi rendőrség feladata: működési területén a személy- és vagyonbiztonságot megóvni, a békét és közrendet fenntartani, a büntetőtörvények, a rendeletek és szabályrendeletek megszegését, a véletlenségből vagy bármilyen természetű mulasztásból eredhető veszélyeket és károkat lehetőleg megakadályozni, a megzavart rendet és békét helyreállítani. Az ezek ellen vétőket kipuhatolni, és megfenyítés végett az illetékes bíróságnak vagy hatóságnak feljelenteni, illetve átadni, s általában a figyelő, megelőző és felfedező rendőrség feladatait a jelen törvény keretén belül teljesíteni. Mind az általános, mind a részletes feladatok között a Csendőrség és Fővárosi Rendőrség esetén is kiolvashatók a Karvasy-féle rendészetfogalom fő vonulatai, ami azt is jelképezi, hogy a XIX. század végén az első állami rendőrség esetén tetten érhető: a rendészet tárgya maga a rendőrség.

A korszakot vizsgálva megállapítható, hogy a német rendészet hatására formálódó magyar rendészet területén a XIX. század közepétől nemcsak új rendészeti szervezetek, intézmények, hanem kitűnő rendészetelméleti munkák, folyóiratok is születtek. Ebben az időszakban a formálódó rendészet, és

ezzel párhuzamosan a megszervezett fővárosi, állami rendőrség *Kedvessy Györgyöt* 1872-ben arra készítette, hogy a szabályrendeletek gyűjteményében megalkossa a rendőrség<sup>34</sup> fogalmát, behatárolja annak feladatait. Véleménye szerint a „rendőrség alatt érteni a törvényhatóságok azon kebelbeli hivatalát, melynek feladata a jólét előmozdítására, rend és biztonság fönntartására, nemkülönb az ezeket fenyegető veszélyek elhárítása céljából – akár emberi cselekvés vagy mulasztásból, akár pedig a természet elemiből származnak –, megállapított országos és helyi rendszabályokat végrehajtani, illetőleg azok megtartása fölött őrködni, és a vétségek, bűntények elkövetőit nyomozni, elfogni és törvényszék elé állítani.”

S bár a megfogalmazás a „kebelbeli hivatal” megemlítésével kissé romantikusra sikeredett, továbbá a „jólét állam előmozdítására” kifejezés a korábbi porosz rendőrállam jegyeit hordozza, mégis úgy vélem, világos megfogalmazásokat rögzített, amelyek útmutatók lehettek az adott időszakban.

Petrovics László jogász, ügyvéd, majd 1878-ban a fővárosi rendőrségnél vállalt alkalmazást, és a főkapitányság elnöki ügyeinek előadójaként szerzett gyakorlati rendészeti tapasztalatokat. Két rendészeti témájú munkájával (*A fővárosi rendőrség szolgálati szabályzata és a Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*), valamint a *Rendészeti Közlöny* szerkesztésével írta be magát a rendészet történetkönyvébe. Petrovics László<sup>35</sup> a *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat* című kötet bevezetőjében leszögezte, minden civilizált állam arra törekszik, hogy rendőrségét a legtökéletesebb fokára emelje, kivétel Magyarország, ahol az ez irányú intézkedések elmaradnak. Véleménye szerint a jó rendőr nem születik, hanem elméleti és gyakorlati képzés keretében készítik fel. Kifogásolta továbbá, hogy ez időben a rendészettudománynak nincs tanszéke, ezért szükség van ilyen szaktanfolyamokra. Művében három fejezetben tárgyalja a közrendészet-tudományt: a közrendészet általánosságban (elméletileg), a közigazgatási rendészetet, majd a bűnügyi rendészetet a gyakorlati szükségnek megfelelően.

Az első fejezetben a közrendészet és rendőrség ismerete alatt megalkotta a közrendészet fogalmát. E szerint: „*A rendőri hatalmat, valamint annak tárgyait és gyakorlatát meghatározó jogszabályok összességét közrendészetnek a közrendészet rendszeres előadása pedig közrendészet tudományának nevezetik.*” Véleménye szerint bármely elvek foglalata csak akkor alkot tudományt, ha elő is adják. Még ugyanebben a fejezetben határozza meg, hogy mit ért rendőrségen: „*azon közhatóságok értendők, amelyek a közrend és biztonság fenntartásán: figyelő, megelőző, visszanyomó és felfedező tevékenységgel működnek.*” Lábjegyzetben utalt a rendőrség kifejezés görög eredetére, és arra,

hogy a *polizei* szón sokáig államtudományokat értettek. A rendőrség megszerzése Petrovics szerint is francia mintára a leghelyesebb. Munkájában kemény kritika tárgyává tette Karvasy *Közrendészeti tudomány és cultúrpolitika* című művét. Szerinte Karvasy olyan célokat tűzött ki a rendőrség elé, amilyeneket rajta kívül senki. Továbbá helytelenítette Karvasy közrendészet-fogalmát is, mert Petrovics szerint a közrendészet-tudomány tárgyát nemcsak elvek, hanem tételes jogszabályok is alkotják. De ugyanígy helytelenítette Petrovics a Kedvessy György 1873-as művében olvasható rendőrség-fogalmat is.

Petrovics szerint a rendőrség célja a közrend fenntartása. A közrend véleménye szerint tágabb fogalom, mint a biztonság. A rendőrségnek a közrend fenntartása érdekében „különleges tényekkel, módokkal kell” működnie, ezek pedig a következők: figyelő<sup>36</sup>, megelőző<sup>37</sup>, visszanyomó<sup>38</sup> és felfedező<sup>39</sup> tevékenységek.

Petrovics László szerint *Zimmermann Gusztáv* volt az első, aki a közrendészeti tudomány köréből olyan művet írt, amely kizárólag a rendészetet tárgyalta. Zimmermann is a francia példát vette alapul, ebből kiindulva meghatározta a rendőrség fogalmát, jellegét, hatáskörét, ténykedésmódjait és szervezetét.

A korszak sokszínűségét jelzi, hogy a rendészet témakörében többen, főként a közigazgatásban dolgozók ragadtak tollat, hogy kifejtsék véleményüket. Sor került egy nagy közigazgatás–rendészet vitára<sup>40</sup> is, amely azóta is többször feléledt. Az előbbieken bemutatott rendészeti, közigazgatási szakemberek, jogtudósok tudományos munkáikkal megalapozták a magyar rendészetet, és lehetővé tették, hogy a rendészet gyakorlati alkalmazóinak megfelelő elméleti szakirodalom álljon a rendelkezésükre.

## IRODALOM

**Czuczor Gergely – Fogarasi János:** Magyar nyelv szótára. Athenaeum, Pest, 1870

**Dorning Henrik:** Külföldi rendőrségek. A német, osztrák és francia rendőrségek szervezete és működése. Pátria, Budapest, 1916

**Fekete Gyula:** A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1877/43.

**Ferenczy Árpád:** A politika rendszere (Alkotmány- és közigazgatástan). Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905

**Fouché, Joseph:** Une voix d’outre-tombe. In: **Buisson, Henry:** La police – son Histoire. Nouvelles Editions Latines, Paris, 1958, p. 3.

**Karvasy Ágoston:** A politikai tudományok, rendszeresen előadva I–III. Streibig, Győr, 1843–1844

**Karvasy Ágoston:** A közrendészeti tudomány. Emich, Pest, 1866

- Koi Gyula:** Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. PhD-értekezés, Győr, 2013
- Mohl, Robert:** Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen, 1832
- Pauler Tivadar:** Jog és államtudományok encyclopaediája. Emich Gusztáv, Pest, 1865
- Petrovics László:** Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884
- Pichler Nándor:** Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről. Fanda és Frohna Könyvnyomdája, Budapest, 1876
- Sallai János:** Közigazgatás, vagy rendészet. A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. *Magyar Rendészet*, 2015/3.
- Stein Lőrinc:** Az államigazgatás és igazgatási jog alapelvei. Ráth Mór, Pest, 1871
- Szikinger István:** A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1.
- Zsoldos Ignác:** A szolgabírói hivatal. II. Közrendtartás. Pápa, 1842

## JEGYZETEK

- 1 Rendőr címszó lásd Czuczor Gergely – Fogarasi János: Magyar nyelv szótára. Athenaeum, Pest, 1870.
- 2 Rendész címszó lásd Uo.
- 3 Az állam helyes kormányzásának tudománya.
- 4 Dorning Henrik: Külföldi rendőrségek. A német, osztrák és francia rendőrségek szervezete és működése. Pátria, Budapest, 1916, 26. o.
- 5 A történelemben közismerten Joseph Fouché volt, aki szerint a rendőrség „feladata a közrend megőrzése, valamint az hogy ébren őrkdjék az állam és az egyén biztonsága felett, a rendőrség különböző eljárási módjaiban csak az igazságot tarthatja szem előtt: a rendőrség az igazság fáklyája, de nem a pallosa”. Joseph Fouché: Une voix d’outre-tombe. In: Henry Buisson: La police – son Histoire. Nouvelles Editions Latines, Paris, 1958, p. 3.
- 6 Poroszországban 1713-ban I. Frigyes alapította meg a rendőrséget, és a fő hangsúlyt a biztonságra, jólétre helyezte. Ezt követően II. Frigyes francia mintára 1741-ben állami rendőrséget állított fel Berlinben, és vezetőjévé a *Polizeidirektort* tette meg. Ezt a példát később több német városban követték.
- 7 Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1., 41. o.
- 8 Robert Mohl: Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen, 1832
- 9 Stein Lőrinc: Az államigazgatás és igazgatási jog alapelvei. Ráth Mór, Pest, 1871, 105. o.
- 10 Uo. 107. o.
- 11 Uo. 105. o.
- 12 Uo. 108. o.
- 13 Koi Gyula: Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. PhD-disszertáció. Győr, 2013, 267–269. o.
- 14 Uo.
- 15 „Az oly államot, mely eredetileg az állam és az alattvalók jóléte és biztonsága céljából előzetes intézkedéseiben oly messze megy, hogy a hatóságok diszkréciójára bízott ezen intézkedések az alattvalók magánéletét, sőt a magasabb cél ürügye alatt egyéni szabadságát is lépten-nyomon zaklatásoknak tesszik ki, rendőrállamnak szokás nevezni. Ezen államfaj az úgynevezett felvilágosodott abszolutizmus rendszerének terméke, azonban más, még demokratikus köztársasági államformával kapcsolatban is meg jelenhetik. A rendőrállamban mindenki és minden gyanús, a hatóságok folyton rémképeket, összeesküvéseket látnak, az alattvaló lépteit figyelemmel kísérik, őt a legjelentéktelenebb jelnél felügyelet alá veszik, kémekkel környezik. Másrészt a hatóság mindenhatóságába vetett hit arra szoktatja az

- alattvalókat, hogy a legcsekélyebb, még családi ügyekben is, a hatóság közreműködését, tanácsát, közbenjárását kérik ki, a mi más alkalommal a hatóságot feljogosítja az egyéni élet legbensőbb részletei tárgyában való intézkedésre.” Ferenczy Árpád: A politika rendszere. Alkotmány- és közigazgatás. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905, 118. o.
- 16 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről.
- 17 Zsoldos Ignác: A szolgabírói hivatal. II. Közrendtartás. Pápa, 1842, 187. o.
- 18 Karvasy Ágoston: A politikai tudományok, rendszeresen előadva I–III. Streibig, Győr, 1843–1844
- 19 Karvasy Ágoston: A közrendészeti tudomány. Emich, Pest, 1866, 180. o.
- 20 Pauler Tivadar: Jog és államtudományok encyclopaediája. Emich Gusztáv, Pest, 1865, 231. o.
- 21 Uo. 232–233. o.
- 22 Pichler Nándor: Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről. Fanda és Frohna Könyvnyomdája, Budapest, 1876, 3–16. o.
- 23 Uo. 10. o.
- 24 A titkos rendészetnek már a rómaiak, és az ókori kínaiak is nagy hasznát vették.
- 25 Fekete Gyula: A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. Jogtudományi Közöny, 1877/43., 325–326. o.
- 26 Elvileg XIV. Lajos szervezte meg először. Virágkora a napóleoni és az utána következő időkre tehető. A postai levéltitok feltörése is XIV. Lajos nevéhez köthető.
- 27 Uo.
- 28 Uo.
- 29 Uo.
- 30 Rendészeti Közöny, 1878/2., 11. o.
- 31 Az egyesület felállítására vonatkozó javaslatban a következő oktatandó témaköröket rögzítették: általános, orvosi, katonai és rendészeti ismeretek.
- 32 Tisza Kálmán: „*Különben azt mindig beismertem, beismerem ma is, hogy a fővárosi rendőrség újra szervezése szükséges. Biztosíthatom róla a képviselő urakat, hogy a törvényjavaslat ez irányban 1876 óta készen van a belügyminisiteriumban; elmaradt részint pénzügyi szempontokból, részint azért is, mert ohajtandónak találtam a rendezést a rendőri kihágásokra vonatkozó eljárással kapcsolatosan oldani meg. T. Ház! Hogy a fővárosi rendőrségnél még sok kívánni való van, azt mindig elismertem, e felett tehát most nem vitatkozom.*” (Kiemelés: S. J.)
- 33 A törvény előkészítése során például a bécsi (ami a modern rendőri szervezet bölcsőjét képező s később mintaszerűen kimagasló párizsi rendőrség példájára szervezett) és a londoni (amelyre parlamentünkben gyakran történik hivatkozás) rendőrségeket vették.
- 34 Kedvessy kétféle rendőrséget ismertett: közigazgatási (amely örökös a szabályok megtartásán, és a veszélyek elhárításával foglalkozik) és törvényszéki (elkövetett vétségek kinyomozásával, bűnjelek megszerzésével foglalkozik).
- 35 Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Pannónia, Budapest, 1884
- 36 Figyelő tevékenység (megfigyelés) alatt a rendőrhatalomnak azon rendszeres működése értendő, a melynél fogva hatáskörébe tartozó mindazon személyi és dologi körülményekről, a melyek a közrendnek ártalmára vannak vagy ártalmára lehetnek, tudomást szerezni iparkodik. A közrend fenntartásának tárgyát képező körülmények megfigyelése, kell, hogy szakadatlan legyen. A közrend fenntartására hivatott államszervek között a rendőrség azon egyetlen intézmény, a melynek az e részben való örökös állandó hivatását képezi. Forrás Petrovics László: i. m. 26. o.
- 37 Megelőző rendőri tevékenység alatt a rendőrségnek azon intézkedése értendő, a mely által valamely – a közrendet veszélyeztető – cselekménynek vagy mulasztásnak eleje véték és egyúttal rendezavarás okai is eltávolíthatnak még mielőtt a közrend megsértenetett volna. Forrás Petrovics László: Uo. 33–34. o.

- 38 Visszanyomó (represszív) rendőri tevékenység alatt azon cselekvés értendő, a mely által már tényleg bekövetkezett rendzavarás rendőri tilalom, vagy ennek elégtelensége estén fizikai erő alkalmazása által is eltávolíttatik. Forrás Petrovics László: Uo. 37. o.
- 39 A rendőrség felfedező tevékenysége az elkövetett büntetendő cselekmények kinyomozására, a tettes és részesek kipuhatolására, elfogására és bizonyítékul szolgáló adatoknak oly mérvű összegyűjtésére és biztosítására terjed ki, hogy azok alapján a későbbi büntetőbírósi eljárás sikeresen fogantatható legyen. Forrás Petrovics László: Uo. 39. o.
- 40 Lásd erről bővebben Sallai János: Közigazgatás, vagy rendészet. A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. Magyar Rendészet, 2015/3.