



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Christián László

Komplementer rendészet

Christián László
Komplementer rendészet

Christián László

Komplementer rendészet



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szerző
Christián László

Szakmai lektor
Dr. Finszter Géza

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla, Resofszi Ágnes
Korrektor: Bujdosó Hajnalka
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-689-2 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-690-8 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-691-5 (ePub)

© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

Tartalom

Köszönetnyilvánítás	7
Bevezetés	9
Epizódok a rendészet történetéből	13
A kezdetekről	13
Szent Istvántól a 15. századig	14
A 16. századtól a török kiűzéséig	16
A modern rendészet kezdetei	18
1848-tól a rendszerváltásig	24
A rendszerváltástól napjainkig	37
A rendészet alapvonalai	41
A rendészet elmélete	41
Stratégiai gondolkodás a rendészetben	44
A rendészeti kényszer természete	47
A rendészet alapfogalmai	50
Rendészet és rendvédelem	51
Közrend, közbiztonság	54
Rendészettudomány	55
Rendészet és közigazgatás	57
A komplementer rendészet és a bűnmegelőzés	63
A rendészet angolszász és kontinentális modellje	68
Közösségi rendészet	70
A magyar rendészeti közeg és a közösségi rendészet	70
A közösségi rendészet kialakulásáról dióhéjban	72
A közösségi rendészeti modellkísérlet Magyarországon	74
Konklúzió helyett	79
A rendészet szerveinek felosztása	81
A rendészet állami szervei	85
Rendvédelmi szervek	85
Rendőrség	85
Katasztrófavédelem	88
Büntetés-végrehajtás	91
Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok	95
Rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek	98
Az Országgyűlési Őrség	98
Nemzeti Adó- és Vámhivatal	101
A komplementer rendészet rendszerének bemutatása empirikus vizsgálatok tükrében	109
Önkormányzati rendészet	110
A helyi önkormányzatok felelőssége a település közbiztonságának megteremtésében	110
Az önkormányzati rendészet jogszabályi háttere	112
Releváns kutatási eredmények	117
A távolodó önkormányzati rendőrség	129
Egyes rendészeti feladatokat ellátók, különös tekintettel a mezei őrszolgálatokra	133
A mezei rendőrség története	135
A hatályos szabályozás összefoglalása	140
A mezei őrszolgálatokra vonatkozó kutatás háttere, hipotézisek	141
Mezei őrszolgálatok helye az önkormányzati rendészetben	142
A mezei őrszolgálatok finanszírozása és személyi állománya	144

A mezőőrök tevékenysége	145
A mezei őrszolgálat felügyelete	147
A mezei őrszolgálatok együttműködése más rendészeti szervekkel	147
A hipotézisek értékelése, összegzés	148
Magánbiztonság	150
Magánbiztonsági helyzetértékelés empirikus kutatás alapján	153
A lekérdezés módszere, releváns körülmények, mintavétel, hipotézisek	155
Kutatási eredmények	156
Magánbiztonsági SWOT-analízis	157
A magánbiztonsági szakma presztízse	159
A kutatás alapkérdéseinek megválaszolása	163
A kutatás hipotéziseinek igazolása	166
Konklúziók	169
Fegyveres Biztonsági Örség (FBÖ)	170
A polgárőrség	172
A polgárőrség jelentősége, létrejötte, működése	173
A polgárőrség társadalmi megítélése	181
A kutatás célja, előzményei, hipotézisek, lebonyolítás	181
A kutatás eredményei, főbb megállapítások	183
Polgárőrséghez hasonló külföldi jó gyakorlatok	193
New York: auxiliary police program	194
Egyesült Királyság, London: „The Special Constabulary”	195
Kanada: „Special Constabulary” program	196
Iskolaőrség	197
A rendészeti felsőoktatás	201
Múlt, jelen, jövő	201
A magánbiztonság és az önkormányzati rendészeti képzés a rendészeti felsőoktatásban	203
Vészharang és jubileum? A rendészeti felsőoktatás kilátásai empirikus kutatások tükrében	205
Rendészeti innováció	209
Releváns körülmények	209
A Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium létrejötte	210
A BTNL szervezete és szakmai vezetése	211
A BTNL három pillére	212
A rendészet külföldön	219
Miért bíznak a finnek a rendőrségben?	219
A közösségi rendőrségi modell elveinek alkalmazása	220
Helyi, speciális rendészeti programok	221
A közösségi médiában rejlő veszélyek feltárása, illetve azok kezelése	223
Katalán rendészet	224
A rendészet alkotmányos alapjai Spanyolországban	226
A Mossos d'Esquadra	227
A helyi rendészet Katalóniában	231
A Guardia Urbana	233
Összegzés, konklúziók	237
Felhasznált irodalom	241
Jogforrások	253
Internetes források	255

Köszönetnyilvánítás

Ezúton köszönöm mindazoknak, akik ötleteikkel, szakmai javaslataikkal, iránymutatásaikkal, a részletek csiszolásával önzetlen segítséget nyújtottak a jelen kötet megírásához, kiemelten: Erdős Ákosnak és Lippai Zsoltnak, továbbá Boda József, Dobák Imre, Finszter Géza, Haller József, Hautzinger Zoltán, Hermann Gábor, Nagy Tamás, Pallo József, Sallai János és Vass Gyula kolléga uraknak.

Továbbá köszönöm családomnak, különösen feleségemnek, Zsófinak és gyermekeimnek, Annának, Szonjának, Áronnak türelmüket, támogatásukat szakmai és egyetemi előmenetelemhez, valamint jelen könyv megírásához egyaránt.

Vákát

Bevezetés

Majd két évtizede foglalkozom rendészettel, egészen pontosan 2002-ben tettem esküt pénzügyőr hadnagyként, és ebben az esztendőben kezdtem meg egyetemi oktatói pályafutásomat is. Doktori képzésre 2006-ban iratkoztam be, és ezekben az években nagyon intenzív kutatómunkát végeztem, hogy megismerjem a rendészet elméletét és gyakorlatát, itthon és külföldön egyaránt. A két évtized alatt három földrészen mintegy harminc tanulmányúton vehettem részt, és több mint száz tanulmányt írtam. Ez a monográfia összefoglalása a rendészetet érintő különböző aspektusú kutatásaimnak.

A rendészet, a közigazgatás része, küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak, illetve alapvető értékeinek az oltalmazása, az ezeket sértő, veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, akár legitim fizikai erőszak alkalmazásával. Az előbbi küldetés teljesítése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, történetesen a rendőrségtől. A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben az állam erre felhatalmazott szervei, rendvédelmi szervek, rendvédelmi feladatokat is ellátó szervek és az önkormányzatok mellett fontos szerepet kapnak a magánbiztonsági vállalkozások, valamint a civil önvédelmi szervezetek is. Nevezhetjük ezt komplementer rendészeti rendszernek is, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.¹

Az elmúlt három évtizedben jól érzékelhető az a globális tendencia is, hogy az úgynevezett *mono policing* megközelítést felváltja a *plural policing* szemléletmód, amelyben a rendőrség mellett egyenrangú partnerként lépnek fel és egyre meghatározóbb szerepet töltenek be az említett tehermentesítő rendészeti szereplők, és minden korábbinál jobban felértékelődik a hatékony és valós együttműködés. Jelen monográfia küldetése, hogy bemutassa ennek a folyamatnak az előzményeit, releváns körülményeit, ismertesse a rendészet rendszerét, illetve az egyes szereplőket különös tekintettel az új szereplőkre, és átfogó képet adjon azok kialakulásáról, szabályozásáról, szervezetéről és működéséről, releváns kutatási eredményekről. Szeretném megvilágítani továbbá a rendészeti rendszer és a bűnmegelőzés (az országgyűlési határozattól a kormányhatározatig) összefüggéseit.

A monográfia elméleti, dogmatikai részében tisztázni kívánok néhány olyan kulcskérdést, amelyek a rendészet átfogó vizsgálata kapcsán megkerülhetetlenek és különösen időszerűek: a rendészet–rendvédelem dilemma, a rendészet alapfogalmainak tisztázása. A mű alapozó részében természetesen foglalkozni kívánok a rendészet közjogi alapjaival, és szeretném elemezni azt a nagyon fontos elméleti alapkérdést, hogy a rendészeti igazgatásnak mint a közigazgatás részének közeledni vagy távolodni kell a civil közigazgatástól.

¹ Christián László: Rendészeti szervek. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. 2018d. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András).

Nem lehet elmenni szó nélkül az állami rendészeti és a magánbiztonsági tevékenységek elhatárolása mellett, kiemelve a hatósági jelleg meglétét vagy annak hiányát, és ennek következményeit. Izgalmas és egyben aktuális téma a katona és rendőr viszonyrendszere, konkrétan a rendőrség aspektusából annak militarizálódása merül fel mint vizsgálandó kérdés.

A 21. század társadalma olyan kihívásokkal és körülményekkel találta szembe magát, amelyek kapcsán a társadalom működésének alapstruktúrái szorulnak újragondolásra. Ez alól nem kivétel a biztonság megteremtésének egyre összetettebb folyamata és magának a rendőrségnek a szabályozása, szervezete, működése sem. Ennek körében érdemes górcső alá venni a rendészeti működés alapkérdéseit, különös tekintettel arra, hogy a jelentősen megváltozott körülmények között társadalmi küldetésével összhangban van-e a feladatrendszer, és azzal mennyiben harmonizál a szervezetrendszer. Érdemes még foglalkozni egyebek mellett a centralizáció, decentralizáció rendészeti vetületeivel, a rendészeti munkát alapjaiban meghatározó megelőző (proaktív) vagy reagáló (reaktív) megközelítéssel, a hierarchia jelentőségével, a közösségek szerepével és a társadalmi kontrollal, továbbá a közösségi rendészettel.

A rendészet olyan fejlődésben lévő tudományterület hazánkban, amelynek a MTA által történt elfogadása óta alig egy évtized telt el, elméleti, tudományos, kutatásokkal történő megalapozása folyamatban van. A monográfia hiánypótló jellege abban áll, hogy egyrészt átfogóan kívánja bemutatni a rendészet komplexitását, másrészt nem pusztán a rendőrségre mint kulcsszereplőre, hanem korábban kevésbé kutatott, kissé periférián lévő szereplőkre is fókuszál. Teszem ezt úgy, hogy az elmúlt években szisztematikusan elvégeztem – esetenként kutatótársak bevonásával – a komplementer rendészet valamennyi szereplőjét érintő, átfogó empirikus kutatást (a polgárőrség múltja, jelene és jövője, a szervezet társadalmi megítélése, 2015; az önkormányzati rendészet átfogó, többfázisú kutatása, valamint a mezei őrszolgálatok vizsgálata, 2016–2018, Bacsárdi Józseffel közösen; a helyi rendészeti együttműködés rendszere 2017–2019; magánbiztonsági helyzetértékelés 2019–2020, Rottler Violetta-val közösen). Ezen kutatási eredmények mentén jelen kötetben kirajzolódhat a komplementer rendészet valós helyzete.

Az említett kutatások elvégzése azért kiemelkedő jelentőségű, mert korábban átfogó jelleggel nem vizsgálták az érintett rendészeti szereplők tevékenységét, szervezeti, működési alapkérdéseit, társadalmi elfogadottságát. Amennyiben szeretnénk világosan látni, hogy a rendészet rendszere miként tudja a lehető leghatékonyabb választ adni a jelen kor összetett kihívásaira, akkor mindenképpen érdemes áttekinteni jelen kutatási eredményeket és az azokból levont következtetéseket. A kutatásokból kirajzolódó összkép alapján, egyben a monográfia fontos üzeneteként magabiztosan megfogalmazható, hogy a vizsgált, periférián lévő szereplők tevékenysége a jövőben felértékelődhet, ugyanis komoly tartalékok, kiaknázatlan lehetőségek, perspektívák mutatkoznak abban az esetben, amennyiben energiát fektetünk arra, hogy világos feltételrendszer mentén, érdemi felhatalmazást adva, aktívabban bevonjuk őket a biztonság megteremtésébe.

A komplementer rendészet² a rendészet küldetésének teljesítése a biztonság megteremtése, a társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként előálló, egymás munkáját kiegészítő célirányos tevékenységekkel. Ebben a tevékenységegyüttesben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is, mivel az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.

Az előbbieken vázolt szerteágazó tevékenységének okán a rendészet küldetésének teljesítése tehát rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük akár komplementer rendészeti tevékenységnek is, amelyben az állam rendészeti szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki. A 21. század társadalmait, államait érő új és sokasodó biztonsági kihívások, veszélyek miatt megjelent az állam korlátozott befolyásolóképeségének dogmája is. Kockázati társadalomban élünk, amelyben az állam korlátozott befolyásolóképesége miatt felülvizsgálatra szorul az állami erőszak-monopólium elve.³ Szükségessé válik az állami és nem állami szereplőkre vonatkozó szabályok újragondolása. Amikor nem állami szereplőket is bevonnak a biztonság megteremtésébe érdemi felhatalmazás birtokában, azt nevezhetjük felelősségmegosztási stratégiának (*responsibilization strategy*). Ekkor az állam kivonul egyes szegmensekben a biztonság garantálásából, és csak közvetett szerepet kap, például felügyelet, ellenőrzés formájában. Az állam jogi normák útján befolyásolja a működés szabályait, illetve kizárólagos hatáskörrel végzi az elkövetett bűncselekmények felderítését.⁴

A komplementer rendészeten belül el kell különíteni azon szervezeteket és személyeket, amelyek az állami működéshez szervesen kapcsolódnak, hiszen állami, de nem rendvédelmi szereplők, úgymint egyes rendészeti feladatokat ellátók és az önkormányzati rendészetek (ideértve a közterület-felügyeletet is). A komplementer rendészet másik oldala a civil biztonság, amelynek szereplői napjainkban egyre meghatározóbb szereplői a rendészeti kooperációnak. A civil biztonság egyik ága a magánbiztonsági piac, a másik a társadalmi önkéntes szerveződések, egyesülések a rendészet terén, külön kiemelve a polgárőrséget.

² Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 331. (Komplementer rendészet címszó).

³ A jelzett elvi felülvizsgálat gyakorlati megvalósításának közjogi korlátja az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésében található: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

⁴ Christián László: A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2015a. 58–59.

A komplementer rendészet állami rendészeti munkát kiegészítő szervei tehát a következők:

- önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók;
- társadalmi önkéntes egyesületek, különösen a polgárőrség;
- magánbiztonság (személy- és vagyonvédelem).

A komplementer rendészet tehát egyszerre munkamódszer és az abban érintett szervezetek összességét is jelenti. Azon tevékenység, amelynek középpontjában az együttműködés áll, a mellérendelt partnerség, amelynek révén az állami rendészeti szereplők munkáját a nem állami szereplők kiegészítik és támogatják. Másrészt ezen tevékenységet ellátó szervezetek imént felsorolt csoportját is nevezhetjük komplementer rendészetnek.

Epizódok a rendészet történetéből⁵

A kezdetekről

A rendfenntartás iránti igény már az ember őstörténetétől alapvetőként jelentkezett. A rendfenntartás, rendészet kialakulása, szakosodása elsőként az ókori államok területein figyelhető meg. A rendészet tartalmából kiindulva (amely a veszélyelhárítást, a közrend, közbiztonság fenntartását foglalja magában) az első veszélyforrások között a tűzveszély jelentkezett, amelynek elhárítására már az ókori államokban is gondoltak. Ezek közül is kiemelem Egyiptomot, ahol már négy évezreddel ezelőtt előírták oltóvedrek készenlétben tartását, vagy az ókori görög városállamokat, ahol a templomokat különösen óvták a tűzveszélytől. A rendészet történetében is fontos szerepet kapott az ókori Róma, ahol a tűzveszély elhárítására már tűzoltóosztagokat szerveztek rabszolgákból, továbbá, „a közrend fenntartására képzett embereket, az aediliseket alkalmazták, akiknek a polgárok előtt nagy tekintélyük volt”.⁶ Az *aedilisek* feladatai szinte a rendészet teljes spektrumát lefedték. Így például feladataik közé tartozott a piacok felügyelete, az ünnepi játékok közrendjének fenntartása, a közutak rendszere, forgalmuk biztosítása, a nagyon fontos vízellátási rendszerek, középületek, fürdők őrzése, az uzsorások elleni fellépés, valamint a szabályszegők megbírságolása, megbüntetése.⁷

A fentiek mellett szintén maradandóak Egyiptom rendészettörténeti emlékei, amelyek elsőként tanúskodnak a rendőrség létrehozásáról: a kőtáblákba vésett hieroglifákkal rögzítették, miszerint „nagy gonddal és éberséggel létrehozták kormányzatukban a rendőrséget, és a közrendet”.⁸ Büntető törvénykönyvükben már a pénzhamisítást elkövetőkkel, titoksértőkkel, hitelrontókkal szemben is alkalmaztak büntetést, de a határrendészet,⁹ valamint a bűnügy terén is találunk ókori emlékeket. Már ebben az időben is érdemi hatással volt a közbiztonságra a prostitúció, ezért az ókori források között megtalálhatjuk pontos definícióját, amely a mai napig időtállóan mutatkozik. Ezek szerint a prostitúció: „nyilvánosan való, válogatás és lelki vonzódás nélküli, anyagi ellenszolgáltatás fejében eszközölt nemi érintkezés.”¹⁰

⁵ Christián László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 29–51.

⁶ Sallai János: *A magyar rendészet története*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019. 8.

⁷ Jakab Éva: *Aediles curules: Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (1991), 40. 131–155.

⁸ Henry Buisson: *La police son histoire*. Paris, Nouvelles Éditions Latines, 1958. 18.

⁹ Lásd Amenhotep fáraó (i. e. 1200) „helyreállította a határokat és felállította a határköveket”. Kondér István: *Térképek és rokontudományok az ókorban. Térképészeti Közöny*, 5. (1938), 1–2. 60.

¹⁰ Bíró Béla: *A prostitúció*. Budapest, M. Kir. Rendőrség, 1933. 4.

Az idegenrendészet gyökerei is az ókorhoz vezetnek, amikor is Babilóniában¹¹ már ismert volt a külföldiekkel kapcsolatosan a menedékjogi intézmény és a szökött személyek kiadatása.¹²

A fenti gondolatok jól példázzák, hogy a rendészet, rendfenntartás gyökerei az ókorhoz nyúlnak vissza, amikor a fő veszélyforrások elhárítására az akkori uralkodók, városvezetők már figyelmet fordítottak, és intézményesült a rendészeti feladatok végrehajtása.

Szent Istvántól a 15. századig

Államalapító királyunk, Szent István érdemei mindenki számára ismertek, ezért elég, ha felvillantjuk a közigazgatásunk alapegységét képező vármegyei rendszer felépítését, a törvényalkotás jelentőségének felismerését és alkalmazását, amiből logikusan következik az igazságszolgáltatás, ítélkezés kifejlődése is. A királyi vármegyerendszer képezte egyébként az állami rendfenntartás alapját is, amely szint mellett beszélhetünk még falusi és városi rendfenntartásról államunk fejlődésének hajnalán. A vármegye tehát több szempontból is kulcsjelentőséggel bírt. A vármegye önigazgatási jogosítványa azt jelentette, hogy ügyeinek intézésében részt vehetett valamennyi nemes. Ugyanakkor már ebben az időben felfedezhetjük István király törvényei között a bűnügyi,¹³ az idegen-, a vallás-, erkölcs- és tűzrendészetre utaló elemeket.

Később István királyt követő királyaink is kiemelt figyelmet fordítottak az állam védelmére és a közrend fenntartására. László király például törvényeiben rendelkezett az örökről¹⁴ és az állattolvajokról (ami a bűnügyi rendészet egyes elemeit is megjeleníti): „Ha valaki ellopott jószága nyomán vagyon, küldje követét előre a faluba, hová a nyom vezet, nehogy a falubeliek az ő barmaikat kihajtván, eltapodják a keresett nyomot; a mit ha általkodottan megeselekednének, fizessenek meg az elveszett jószágért.”¹⁵ László mellett Kálmán király is foglalkozott a határrendészettel, a határok, vámok megkerülhetetlenségét kívánta elérni törvényével.¹⁶

A rendészeti szisztémában komoly változást a királyi vármegyék nemesi vármegyékké történő átalakulása hozott. A királyi várbirtokrendszer 13. századi felbomlása

¹¹ Hautzinger Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs, AndAnn, 2018. 32–33.

¹² Kincses László: *Diplomáciatörténet*. Budapest, ELTE ÁJK Egyetemes Állam- és Jогtörténeti Tanszéke, 2005. 34.

¹³ Szent István Király Dekrétomainak Második Könyve, 16. Fejezet a szándékos emberölésről: „Ha valaki haragra gerjedvén és felfuvalkodván kevélységgel, szándékos emberölést követ el, tudja meg, hogy szántiz arany pénzt fizet érte, amint a mi tanácsunk végezte.”

¹⁴ Szent László Király Dekrétomainak Harmadik Könyve, 1. Fejezet a századosokról és tizedesekről: „Ezt végezzék, ily törvényt szerzének: hogy a király követe menjen minden vármegyébe és a kiket közönségesen öröknek neveznek, azok századosait és tizedeseit mind az alattok valókkal egyetemben összehíván, parancsolja meg nekik, hogy valakit tolvajság vétkében tudnak, valljanak reá; és ha azok, a kikre rávállanak, próbával akarják megbizonyítani ártatlanságokat, adassék meg nekik a próba.”

¹⁵ Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve, 5. Fejezet a lopott jószág nyomon kereséséről.

¹⁶ Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve, 82. Fejezet, hogy senki a vámszedők pecsétje nélkül Magyarországból kimenni ne merjen.

megváltoztatta a megye lényegét is. A királyi vármegyék éppen akkor gyengültek meg, amikor azokra a terjeszkedés vágyától fűtött bárói osztállyal szemben a megye lakosságának a legnagyobb szüksége lett volna. Említésre méltó a nemesi vármegyék mellett a falvak rendvédelmének megszervezése, amely kiemelkedő jelentőségre tett szert. A falvak önkormányzatának élén a falusi bíró állt, aki egészen a 19. századig felelt a falu rendjéért, biztonságáért. A falvak rendjéről, a leggyakoribb bűnelkövetésről egyébként szintén hű képet fest a *Várad Regestrum*, amelynek segítségével az egyes bűncselekmények körülményeibe és az azt követő eljárásokba nyerhetünk bepillantást, többek között olyan érdekességeken keresztül, mint a középkorban megszokott tüzesvas-próba intézménye.

Hazánk történetében az 1514-es Dózsa-féle parasztfelkelés az élet minden területére hatással volt, így a közbiztonságra is, amely drasztikusan megromlott egyes területeken. A felkelést kihasználva, a káoszban, elszaporodtak a fosztogatások, emberölések. Erre a helyzetre reagált az 1548. évi XLVIII. törvénycikk. A kapitányok vagy ispánok büntesék meg a tolvajokat és rablókat. Ez a törvénycikk a tettesek előkerítésére, megbüntetésére irányult, főleg a rablás, lopás, gyilkosság, paráznság, hamis pénz verése, gyűjtogatás bűncselekményekkel vádolt nemesekkel szemben. A törvény szerint az elkövetőket ki kellett fürkészní, elfogni és nevüket lajstromba venni, majd ezt követően megbüntetni. A törvény egyértelmű célja a korábban kialakult közrend helyreállítása és fenntartása volt.

A középkori magyar városok fejlődése magán viselte az európai nagyvárosok kialakulásának hatásait. A városok alapítása, fejlesztése szinte mindig uralkodói akaratra vezethető vissza, különös tekintettel a városi cím vagy különböző kiváltságok adományozására, önkormányzatok kialakítására. Nyugaton szokásos volt egy-egy tekintélyes nagyváros „anyavárossá” emelése, ennek itthoni mintája a *fehérvári jog* lett. A *fehérvári jog* igen széles körű felhatalmazást jelentett, és Székesfehérvár jelentőségének hangsúlyozásán túl a teljes önkormányzatot is magában foglalta. A város ügyeiben önállóan dönthettek a városi tanács tagjai. Az önkormányzat feje a városbíró, aki a rend fenntartásának letéteményese. A közrendről, közbiztonságról szóló 1413-ban kiadott *Budai jogkönyv*¹⁷ a török hódoltságig fennállt Budán. Ez egyike volt az úgynevezett városi jogkönyveknek, amelyek jobbra az országos joggal szemben a partikuláris jogokat tartalmazták. A város polgárai közreműködtek a közrend, közbiztonság fenntartásában. A városok fertályokra oszlottak, vezetésüket a fertálymesterek látták el, akik éjjel-nappal a rendre felügyeltek. Segítségükre voltak, és egyúttal az igazságszolgáltatást segítették a poroszlók, akik például a bűnösök kézre kerítését, idézését végezték.

Mátyás király trónra lépése méltán tekinthető mérföldkőnek a közigazgatás és a rendvédelem megújítása szempontjából. Egyrészt rövid úton lezárta és rendezte az ország főnemesei közötti villongásokat, másrészt tartós törvények és rendeletek megalkotását tűzte ki célként maga elé.

¹⁷ Mezey Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris, 1996. 35.

A 16. századtól a török kiűzéséig

Már a középkori Magyarországon előkerült a külföldiek honosításának ügye, azaz az idegenrendészeti eljárás, amelyhez sorolható az 1550-ből fennmaradt törvény. E szerint: „A mely eskü tartalmát az eskütétel napjával és helyével és az esküvő nevével együtt (a mint az előtt is szokásban volt) szóról szóra be kell írni a kancelláriában őrzött királyi könyvbe.”¹⁸

A középkori élet jellegzetes színterei a nagyobb településeken, városokban megtartott vásárok, piacok voltak. Az ott zajló élettel kapcsolatos szabályokban a római korra visszavehető piaci vagy vásári rendszet elemei mutatkoznak meg. Így például 1586-ból fennmaradt Lőcse város vezetésének intézkedése a kapitány felé. Az utasítás lehetővé tette, hogy a kapitány „a kocsmában és más helyeken verekedőket – akár a bíró tudta nélkül is – elfogja és börtönbe vesse”.¹⁹ Ezzel egy időben tiltották a városokban a kard, szablya, pallos és más fegyverek viselését, egy meghatározott idő után az utcákon, tereken való tartózkodást, sötétedés után lámpás nélküli közlekedést, kóborlást, a legényeknek esti harangszó után hajdon lányoknál való tartózkodását, istentisztelet és mise alatt pedig a borkimérést.²⁰

Az ugyancsak Lőcséről előkerült 17. század végi rendőri szabályzatból²¹ megtudhatjuk, hogy a középkor végén a szabad királyi városokban milyen „fényűző rendészeti” előírások voltak érvényben. E szabályzat szerint egy eljegyzésre csak hat főt hívhattak meg a menyasszony és a vőlegény családjából, és „nehogy a rendről megfélemedezzenek, a vőlegénynek meg kell vennie a rendőri szabályzatot”.²² Ugyanezen szabályzat tiltotta az örök, városi hajdúk jelenlétét az esküvőn.

A kora újkorban is figyelmet fordítottak a csavargók, koldusok jelenlétére, tevékenységére. Kolozsváron már 1595-től névjegyzéket vezettek az idegenekről, míg Marosvásárhelyen 1604 óta írták fel az idegeneket²³ a város könyvébe. A koldusokról: „munkára kell kényszeríteni őket, ha betegek, kórházba kell őket vinni”²⁴ – mondta ki Kassán 1563-ban a városi tanács.

Európában és Magyarországon egyaránt kiemelt szerepet játszottak a kora újkorban a várak és a végvárak. A végvárak esetében az általános közigazgatási és rendfenntartási funkciók mellett az ország határainak védelmi szerepe is jelentős volt. A védelmi szerep teljesítéséhez elengedhetetlen volt a várakban a veszélyforrások elhárítása érdekében a rend, fegyelem, szervezettség fenntartása. Mindezt jól példázzák Zrínyi Ilona rendelkezései a regéci várban.

¹⁸ 1550. évi LXXVII. törvénycikk. Miképen honfusítsa a király a külföldieket?

¹⁹ Kállay István: Városi rendszet a XVIII–XIX. században. In *Jogtörténeti Értekezések*, 15. sz. Budapest, ELTE, 1986. 69–91.

²⁰ Kállay (1986): i. m. 69.

²¹ Demkó Kálmán: Egy rendőri szabályzat a XVII. század végéről. *Századok*, 14. (1880), 10. 829–834.

²² Demkó (1880): i. m. 830.

²³ Kállay (1986): i. m. 73.

²⁴ Kállay (1986): i. m. 75.

- „1. Tilos a szitkozódás; akit rajtakapnak, egy forintot fizet, vagy 12 botütést kap.
2. Éjjel dobszóval kell a várat megkerülni.
3. Aki a várat meghágja – felmászik a falra – fejvesztéssel bűnhődik.
4. Cirkáló, virrasztó, ha elalszik az őrségben, első alkalommal három pálcaütést kap, második alkalommal a vár fokáról le kell vetni a mélybe.
5. Ha a szolgák közül valaki kapitányi engedéllyel a váron kívülre távozik, s éjjelre nem jön vissza, tömlőcben bűnhődjön, pálcazzák meg, s ha ismételten előfordul, keményebb verést kap és vasra verik.
6. Aki valakire kardot ránt, a kezét kell levágni, ha vért is ont, lenyakazzák.
7. Ha valakit elfognak s tömlőcbe vetnek – kivéve, ha parasztról van szó –, az úrnőt értesíteni kell.
8. Az őrség havonta tartson céllovési gyakorlatot, a fegyvereket tartsák rendben, a gyalogosok a mustrán tisztességes bocsorban jelenjenek meg.
9. A tömlőctartó a rabokért a fejével felel.
10. A várfalon mindig tartsanak készenlétben hordókban vizet a tűzoltásra, hetente tisztítsák a kéményeket.
11. A garázdákat, szitkozódókat zárják tömlőcbe, reggeltől estig tartó időre; ha a nap második szakában követi el tettét, akkor estétől reggelig.
12. Halálraítélt csak a végrehajtásra vihető ki a tömlőcből. Holmi fosos kurvákat be ne bocsássanak a várba, hanem az ki méltó az illendő személyeket.
13. A darabontok feleségei magukat a várban megbecsüljék, ne szitkozódjanak egymás közt, ne verekedjenek a várban az asszonyok. Akit rajtakapnak, a kapu között tizenkettőt üssenek rá; ha makacs, ki kell üzni a várból.”²⁵

A fenti rendelet tartalma jól lefedi, hogy a vár úrnője gondot fordított a köznyugalom megzavarását veszélyeztető tényezők felszámolására, a vár őrzésére és a rendfenntartók kiképzésére.

Hasonló tilalmakat és rendfenntartásra vonatkozó szabályokat más kora újkori várak rendtartásában is fel lehet lelteni. Így például Esterházy Miklós nádor septei várnagyának 1640-ben kiadott 32 pontos instrukcióiban a következő pontokban jelen vannak rendészeti jellegű szabályok.

„Ellenőrizze a bebocsátandókat és okmányait.
 Ügyeljen a kapuk zárására, este a kulcsokat vegye magához. Éjjeli levelet zsinóron húzzanak fel. Ha valakit éjjel mégis be kell engedni, zsiliprendszerben nyissák-zárják a külső-belső kapukat. Figyeljen a drabantokra és a többi zsoldosokra, az istrázsákat ellenőrizze, követelje meg, hogy a virrasztók és a cirkálók szorgalmasan végezzék munkájukat.
 Előzze meg a várba behozott gabona, bor és eszközök ellopását.
 A vár körüli kertekre – ő és helyettese – kitekintsen, azon legyen, hogy bennük lopással kárt senki ne okozzon, ha valakit tetten érnek vigyék a várba és veressék vasra.”²⁶

A török kiűzéséig terjedő időszak témánk szempontjából egyik legfontosabb eredménynek tekinthető, hogy az államalapítás óta kialakuló rendészetünket nem sikerült

²⁵ Bonczidai Éva: Regéc, a jó példa. *Helyőrség*, 2020. július 25.

²⁶ Ernyes Mihály: A rendvédelmi szakkifejezések múltja. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 13. (2007), 16. 56–64.

felszámolniuk a megszállóknak, az képes volt rugalmasan alkalmazkodni a meglehetősen mostoha körülményekhez. Véglegesen eldőlt az is, hogy hazánk számára a nyugat-európai modell a követendő példa, igazodva a kárpát-medencei viszonyokhoz. Ez alapján a rendfenntartás legfontosabb jellemzői a következők voltak: alulról szerveződés, a helyi közösség igényeinek szolgálata és annak megszervezése, irányítása az önkormányzatok elidegeníthetetlen joga volt.

A modern rendészet kezdetei

A modern rendészet kialakulása Franciaországhoz, míg megerősödése Poroszországhoz köthető. Az első állami rendőrség létrehozása 1667-ben Párizsban valósult meg. Az akkori időkben kifejezetten rossz volt a közbiztonság Párizsban és a francia vidéken egyaránt. Párizsban különösen visszataszító volt a piszok, a kosz, a mocsaras terület bűze és a nagyon rossz közhigiénés helyzet, valamint a gyatra közvilágítás. Egy 1664-ből fennmaradt forrás szerint: „Párizs vidékén éjjel-nappal lopnak, gyilkolnak, elérkeztünk a századok söpredékéhez.”²⁷

A fentiek is hozzájárultak ahhoz, hogy a közrend a köznyugalom iránti igény francia területen létrehozta az első rendészeti témájú művet, szerzője Nicolas de La Mare (1639–1723), művének címe: *Traité de la police*.²⁸ Az 1705 és 1707 között két kötetben kiadott mű az alábbi rendészeti témákat jelenítette meg: „vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység.”²⁹ De La Mare műve az elkövetkezendő időszakban mind a porosz–osztrák, mind a magyar modern rendészet megalapítói és művelői által írt publikációkban idézett, hivatkozott szakirodalmi könyvvé vált.

Szintén francia területhez köthető az 1799–1815 között rendőrminiszterként funkcionáló Fouché,³⁰ aki szerint a rendőrség feladata: „a közrend megőrzése, valamint az, hogy ébren őrkdjék az állam és egyén biztonsága felett, a rendőrség különböző eljárási módjaiban csak az igazságot tarthatja szem előtt, a rendőrség az igazság fátylaja, de nem pallosa.”³¹ Fouché a rendőrség feladatát a társadalmi rend fenntartásában, a bűncselekmények megakadályozásában, elhárításában látta, ugyanakkor közismertek voltak a titkos eszközökkel folytatott játszmái, amivel az egész udvart sakkban tartotta.³²

²⁷ Buisson (1958): i. m. 67.

²⁸ Nicolas de La Mare: *Traité de la police*. Paris, Michel Brunet, 1722.

²⁹ Koi Gyula: A francia közigazgatási jogtudomány jellegzetességei (1705–1945). *Polgári Szemle*, 11. (2015), 4–6. 240–257.

³⁰ Stefan Zweig: *Fouché életrajza*. Budapest, Kossuth, 1999. 202.

³¹ Fouché: Hang a túlvilágról. In Sallai János: *A magyar rendészettudomány története*. Budapest, NKE, 2015. 91–93.

³² Lásd erről bővebben: Zweig (1999): i. m.

Az elkövetkezendő időszakban a rendészet, rendészettudomány fő színtereivé a porosz és német államok váltak, ahol rendészeti, közigazgatási és jogtudósok sora jelentette meg rendészettel kapcsolatos írásaikat, amelyek mind a német, mind a magyar könyvtárakban ma is hozzáférhetők.

A német tartományokban már a 15–16. századi források arról tanúskodnak, hogy a nagyobb városok rendfenntartására szabályok születtek. Így például 1530-ban az augsburgi birodalmi gyűlés által kibocsátott birodalmi rendőri szabályrendelet³³ a következő ügyekben rendelkezett: „uzsoraügyletek, fegyverviselés, istenkáromlás, házasságtörés, koldusok és munkakerülők, cigányok, vándorlók, énekesek.”³⁴

Később az első, napjainkban is értelmezhető és használható rendészeti fogalom is porosz területen látott napvilágot. 1794-ben született meg az egyetemes rendészettörténet egyik alpműve, az *Allgemeines Landrecht* (AL), amely a rendőrség feladatairól és a rendészetről a következőket tartalmazta: „A rendőrség feladata a közbéke, a közbiztonság, és a közrend fenntartására és a közönséget vagy annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítására szükséges intézkedések foganatosítása.”³⁵

A modern német rendészet megteremtésében úttörő szerepet játszott Robert von Mohl és Lorenz von Stein, akik műveikkel megalapozták a rendészeti szakirodalmat. Robert von Mohl kiemelkedő elméleti teoretikusként több jogi, rendészeti témájú művet írt, továbbá Württemberg és az Észak-amerikai Egyesült Államok közjogáról is jelentett meg könyvet.³⁶ Munkái közül a rendészettudomány területén a *Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* című alkotása vált ismertté és híressé. E mű három kötete közül az első 1832-ben Tübingenben adták ki, amelyben véleménye szerint a rendészet tartalma a következő: „A rendészet, illetőleg rendőrség mindazon állami intézménynek és szabályoknak a foglalatja, melyeknek célja megóvni a társadalmat azon akadályoktól és bajoktól, melyek az emberi erők sokoldalú fejlődését gátolnák ott, ahol az egyesek ereje azokat előmozdítani vagy éppen nem, vagy csak tökéletlenül képes.”³⁷ A rendészet fogalma mellett a rendőrség feladatait is összefoglalta: „a rendőrség feladata pedig mindazon intézményeket megvalósítani és azon intézkedéseket megtenni, amelyek által a bűntettek és vétségek eleje vétethetik.”³⁸ A két gondolatban jól különválasztható a rendészet és a rendőrség mint intézmény. Mohl későbbi munkáiban a renddel is foglalkozott. Véleménye szerint a rend az emberek nélkülözhetetlen igénye, és ezzel összefüggésben a rendészetet is az emberek rend iránt támasztott igénye hívta életre.

Kronológiailag Robert von Mohl Lorenz von Stein követte, aki szerint a rendészet már nem öncélú jogintézmény, hanem a közigazgatás részévé vált. Ez később többször

³³ Tóth József: *A rendészetfogalom a nemzeti szocialista államban*. Eger, Szent István nyomda, 1938. 10.

³⁴ Tóth (1938): i. m.

³⁵ Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új rendészeti tanulmányok*, 2. (1997), 1. 41.

³⁶ Mohl Robert necrologia. *Jogtudományi Közlöny*, 10. (1875), 46. 399–400.

³⁷ Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés. Győr, SZE ÁJDI, 2013b. 73.

³⁸ Koi (2013b): i. m. 73.

előkerült vitatémaként,³⁹ ugyanakkor hivatkozási alapként is, és a mai napig jelen van a rendészettudományi közéletben. Stein egyik fő műve, a rendészet számára is fontos *Verwaltungslehre*, amelyet Kautz Gusztáv⁴⁰ fordított magyar nyelvre és magyar vonatkozású információkkal egészített ki. Stein kötetében a közigazgatás egész rendszerét bemutatta, amelyek közül a rendészet számára fontos főbb területek a következők voltak: a belügyi igazgatás, a közegészségügy és a rendészeti jog.⁴¹ Stein munkájában kiemelte, hogy az igazgatás a 19. században, az államtudományokhoz hasonlóan átalakulási folyamaton ment át, amelynek eredményeként az államigazgatás tudománya önálló tudományszakká nőtte ki magát, amelynek „tüzetesebb” művelése szükséges. A mű magyar fordítója szerint a magyar közigazgatási viszonyokat a következők jellemezték: „a kormány és igazgatás rendszertelen volta, bizonyos tekintetében teljes hiánya, nem létezése.”⁴² A kötet a beligazgatás és végrehajtó-hatalom témakört tárgyaló fejezetében az államot az emberrel szimbolizálta, miszerint az állam testét a főhatalmát gyakorló földterülete jelenti, míg a lelkét a rajta élő népesség, e kettő együtt alkotja az állam egyéniségét. Az állam személyi életének három fő közegét⁴³ jelölte meg:

- az államfőt,
- az államakarat orgánumát,
- valamint az állam cselekvőképességét.

Ez utóbbiból vezette le, hogy miként az állam akarata a törvénykezésben, úgy az igazgatásban az állam cselekvőképessége nyilvánul meg.⁴⁴

Mai szemmel nézve is érdekes, hogy Stein művében önálló fejezetként, több oldalt szánt a bevándorlásnak és a kivándorlásnak, és a következőként határozta meg az idegenjog fogalmát: „valamely személy hazáján kívüli pusztán ideiglenes tartózkodása az idegen jog.” Stein véleménye szerint a megélhetés, keresetszerzés céljából való külföldi lakóhely megválasztása a letelepedési, míg az adott polgár másik államba történő lépése a bevándorlási jog alá tartozik.

A migráció mellett mai aktuális rendészeti jelenség az orvosrendészet terén a járványok megelőzése, felszámolása, amellyel Stein külön fejezetében foglalkozott, és amelyet a személyi élet igazgatásának második ágához sorolt közegészségügy néven. Szerintem a mai napig helytálló a közegészségügy csoportosítása, amelyet két részre osztott:

³⁹ Lásd Sallai János: Közigazgatás vagy rendészet? A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. *Magyar Rendészet*, 15. (2015b), 3. 141–147.

⁴⁰ Lorenz von Stein: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai. Folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára.* Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után, a hazai viszonyainkra és törvényhozásukra való utalásokkal [ford.] Kautz Gusztáv jogtudor hites ügyvéd, a Győri Jogakadémia rendes tanára által. Budapest, Ráth Mór. 1871.

⁴¹ Koi (2013b): i. m. 82.

⁴² Stein (1871): i. m. 5.

⁴³ Stein (1871): i. m. 6.

⁴⁴ Sallai (2019): i. m. 28.

- egészségügyi rendszerre (amely alatt Stein azon intézkedéseket és intézményeket értette, amelyek az embereknek a közegészségügyi veszélytől való megóvását, oltalmazását tartalmazta);
- egészségügyi igazgatásra.

Összességében Stein szerint a közegészségügyi rendszer az egyének egészségét védő szabályok és intézkedések összessége, amely nem önállóan lóg a levegőben, hanem szorosan kapcsolódik több rendszeti ágazathoz, mint az út-, a piac-, a kuruzslás-, a temetkezési rendszerhez és az erkölcsrendszerhez.⁴⁵

Stein művének III. részében fogalmazta meg a rendszetről alkotott nézetét, amely szerint a „rendszer alatt mindazon formákat értették, amelyekben általában a kormány az igazgatásba avatkozik”. E gondolatot Concha Győzőtől Katona Gézánnak napjaink szerzői előszeretettel citálják. Stein szerint a közigazgatási jog fejlődése hatással volt a rendszerre is, aminek egyenes következménye lett, hogy a közjog és a törvényhozás szétvált, ennek további eredményeként a rendszer a kormányzat részévé vált. Stein a beligazgatás feladatának tulajdonítja az előforduló veszélyek elleni biztonsági intézkedéseket, és véleménye alapján a rendszer ott kezdődik, ahol e veszélyek ellen fel kell lépni. Ebből adódik, hogy a rendszer nem más, mint veszélyelhárítás, és mivel a rendszer végrehajtója, a rendőr, előre nem tudhatja a veszély irányát, nagyságát, ezért annak elhárítására a rendőr számára mérlegelési jogot kell biztosítani. Ez a jog a mai napig rendelkezésére áll az intézkedő vagy egy-egy ügyben eljáró rendőrtisztviselőnek, ugyanakkor ez az, amelyet sokszor támadni is szoktak. Stein a veszélyelhárítást kettős jellegűnek ítélte, miszerint az egyik jelleg a „személyiségeknek általában féktelen erejében rejlő veszély elhárításában”⁴⁶ jelentkezik. Ezt jeleníti meg a biztonsági rendszer. A másik jelleg „az egyes bizonyos veszélyes cselekedetek ellen irányzott rendszert”⁴⁷ amely az igazgatási rendszert területét fedi le.⁴⁸

A fentiek mellett Stein még a biztonsági rendszer témakörével foglalkozott, amelybe besorolta az emberek gyülekezéséből származható veszélyt mint az egyleti,⁴⁹ egyesületi, gyülekezési, népszavazási⁵⁰ okokból csoportosult emberek által ki nem számítható veszélyforrást.

A szerző a magánrendszert alsóbb rendszernek nevezte, amelynek aktualitását az jelentette, hogy az egyes személy válik veszélyessé. Stein a személyes szabadság korlátozása kapcsán a következő alapelvet fogalmazta meg (amely napjainkban is időszerű): a „rendőrség mindig arra törekedjék, hogy a személyes szabadságot csak bírósági

⁴⁵ Stein (1871): i. m. 94–95.

⁴⁶ Stein (1871): i. m. 109.

⁴⁷ Stein (1871): i. m. 109.

⁴⁸ Sallai (2019): i. m. 31.

⁴⁹ Alapelv, hogy titkos gyülekezés tilos.

⁵⁰ Összecsoportosulás, zendülés stb. céllal.

meghagyás folytán korlátozza, ha e nélkül teszi, siessen a bírói eljárás megindítását szorgalmazni, azért azonban felelős, mit bírósági meghagyás nélkül tesz”.⁵¹

Lorenz von Stein fő műve a modern rendészet kialakulásában alapvető szerepet játszott, és megállapításai a mai napig helytállóan bizonyulnak. „Stein megállapításával, mely szerint a rendészet a korábbi rendőrállami fogalomhoz képest nem öncélú jogintézmény, hanem csupán közigazgatási fogalom, mérőföldkőnek bizonyult a rendészet történetében.”⁵²

A fenti előzmények alapul szolgáltak a 19. század közepén kibontakozó modern magyar rendszethez. A század elején még a döntően német nyelvű jogi és rendészeti témájú művek mellett megjelentek a magyar nyelvű írások is, amelyek hozzájárultak az idegen nyelvű szakmai kifejezések magyar nyelvre való átültetéséhez.⁵³ Így az 1806-ban kiadott *Baranya megyei tiszti címtárban* elsőként szerepel a *rendész* kifejezés, míg Fogarasi D. János 1833-as *Diákmagyar műszókönyv a' magyarhoni törvény-és országtudománybul*. című művében a *politia* kifejezésnél az ország, országlat mellett harmadik jelentésként megtalálhatjuk a *Rend-őr* szavunkat.⁵⁴ A modern magyar rendfenntartás, rendészet kezdetét jelentették Zsoldos Ignác művei, amelyek a reformkorban magyar nyelven íródtak, és elsőként alkalmazták a rendőr, rendőrség kifejezéseket. Így például a rendőrség kifejezéssel Zsoldos *Néhány szó a honi közbátorságról* című könyvében⁵⁵ találkozhatunk elsőként a következő gondolatok megfogalmazásakor: „Rendőrség nélkül rend nem lehet.”⁵⁶ A könyv címében szereplő közbátorság kifejezés a reformkorban terjedt el, és később Karvasy Ágoston munkáiban is szerepel. Zsoldos Ignác további érdeme, hogy nagyban hozzájárult a mezei rendőrségről alkotott törvény megfogalmazásához, előkészítéséhez, amelyhez főszolgabírói hivatali gyakorlata nagy segítséget nyújtott. További jelentős műve is a szolgabírói hivatalhoz kötődik, amelyben hosszú ideig irányt mutat Magyarországon a polgári típusú rendőrség megteremtéséhez. Véleménye szerint: „Rend magában fenn nem tartódik, annak fenn kell tartatnia. Kik a rend fenntartásában felvigyáznak, s a rendbontókat – törvény szabta büntetéseik elvétele végett – bejelentik: rendőrnek neveztetnek. A rendőrség tehát minden jól rendezett polgárzatok egyik fő kelléke, s van is minden művelt országban.”⁵⁷ Továbbá választ ad arra az utóbbi időben többször előkerülő rendvédelem kontra rendészet vitára, amely szerint általában a rendet fenn kell tartani, és nem védeni kell. Ezenkívül az adott korszakban nem a katonai rend-

⁵¹ Stein (1871): i. m. 113.

⁵² Sallai (2019): i. m. 32.

⁵³ Sallai János: Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig. Társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020b. 104–110.

⁵⁴ Fogarasi D. János: *Diákmagyar műszókönyv a' magyarhoni törvény- és országtudománybul*. Pesten, Ifj Kilián Gy., 1833. Politia szócikk.

⁵⁵ Zsoldos Ignác: *Néhány szó a honi közbátorságról*. Pesten, Trattner–Károlyi, 1838.

⁵⁶ Zsoldos (1838): i. m.

⁵⁷ Zsoldos Ignác: *A' szolgabírói hivatal*. Pápa, a' Reform. Főiskola' betűivel, 1844. 187.

őrség, csendőrség irányzatot támogatta, hanem az ekkor már Nyugat-Európában több városban meglévő polgári típusú rendőrséget tartotta mintának.

Szintén a reformkor időszakára esik első jeles rendészeti tudósunk, Karvasy Ágoston munkássága, aki első, rendészethez kapcsolódó munkáját *A politikai tudományok, rendszeresen előadva* címmel szintén magyar nyelven adta ki 1843-ban Győrött. Ezt követték 1862-ben *A közrendészeti tudomány*, 1870-ben *A közrendészeti tudomány és kulturpolitika* című Pesten közzétett művei. A három szakkönyv hosszú ideig a rendészet, közrendészet alapjait jelentette, és meghatározó jelleggel bírt a magyar modern rendészet kialakulásában. *A politikai tudományok, rendszeresen előadva* kötetében külön fejezetet szán a rendőrtudománynak, és kiegészíti egy betoldással, amely az országos rendőrségről szóló elképzeléseit tartalmazza. *A policzia vagy is rendőrség tudomány* fejezetében elsőként fogalmazta meg a rendőrtudományt.

Karvasy véleménye 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 ótalmaztatik, a mennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető és mellyek szerint polgároknak mindennemű műveltsége is előmozdittatik, egyébiránt az a személyzet is, melly ezen tudomány czéljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hívatik”.⁵⁸

Bár Karvasy *policzia tudományt* említ, a fogalom tartalma a rendészetet fedi le, és alapul szolgál későbbi műveiben a *közrendészet* fogalom megalkotásához. Ami érdekes, hogy már Karvasy is megemlíti a közrendet, továbbá műveiben a *közbátorság, közbiztonság, belső bátorság* kifejezéseket használja. Az 1862-ben kiadott *A közrendészeti tudomány* című műve már lényegesen jobban koncentrálna a rendészetre, közrendészetre. Ez igazolja, hogy a következő rendészethez kapcsolódó fő témaköröket dolgozta fel, és jelenítette meg: a közrendészeti tudományt (benne a főbb elvekkel), népességgel kapcsolatos kérdéseket, kultúrpolitikát, szegényi rendőrséget, az államnak közbátorlétét, a személyek bátorlétét, az orvosi rendőrséget, vagyis közegészségügyet és a vagyonbátorságot. Karvasy művében szereplő *közbátorlét* és *vagyonbátorság* kifejezések a mai köz- és magán- (vagyon-) biztonságnak felelnek meg, állapítja meg Sallai János.⁵⁹

Zsoldos Ignác és Karvasy Ágoston magyarul írt munkáik során felhasználták a francia és a német szakirodalmat, műveik hosszú ideig meghatározó szerepet játszottak a modern magyar rendészet kialakulásában.

A fenti elmélettel párhuzamosan a gyakorlatban az abszolutizmus és a reformkor a centralizáció, a központosítási törekvések virágzásának kora volt. A Habsburgok intézkedéseinek eredményeként jöttek létre a kormányzások (*dicasteriumok*), amelyek közvetlenül

⁵⁸ Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok*. Győr, Streibig, 1843–1845. 26.

⁵⁹ Sallai János: A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT, 2014. 57–58.

az uralkodónak alárendelve működtek. A dicasteriumok a Habsburg-modernizáció eredményeként születtek meg, és nyugat-európai bürokratikus gyökereik voltak.

1848-tól a rendszerváltásig

Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc jelentős fejleményeket hozott a rendészet terén is. Az első felelős magyar kormányban Szemere Bertalan lett a belügyminiszter, és egyebek mellett (a Karvasy munkájában rögzített elképzelések szerint) létrehozták a rendőrség országos szervét, az Országos Rendőri Hivatalt, és megalakult a nemzetőrség is. Érdeemes felidézni Szemere Bertalan szavait, aki a belügyi tárcához tartozó területek áttekintése kapcsán a következőket mondta:

„Lehetetlen célszerűen kormányozni, ha a kormány a haza állásáról tiszta képet nem bír magának formálni, hogy abban, mint hű tükörben látva a hon állását, a hiányok pótlására, azon botrányköveknek, melyek a hon gépezeteinek szabad forgását gátolják, elmozdítására, a gyenge részek ápolására, s a betegségben sínylődők gyógyítására fordíthassa.”⁶⁰

A tisztánlátás érdekében ejtsünk néhány szót a nemzetőrségről is, amelynek felállítására az 1848. évi XXII. törvénycikk alapján került sor a következő cél megvalósítására: „A személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása, az ország polgárainak örökösére bizatik.” A jogszabályból kiragadott mondatból már kiolvasható az önkormányzati elven működő rendfenntartás igénye. Nemzetőri szolgálatra rendelte mindazokat a 20 és 50 év közötti férfiakat, akik városokban vagy rendezett tanácsú községekben 200 pengő értékű házat vagy földet birtokoltak. Egyéb községekben féltelekkel vagy hasonló kiterjedésű birtokokkal rendelkeznek, vagy 100 pengő forint évi tiszta jövedelmük van. A nemzetőrség megalakítása tehát a helyi önkormányzatokhoz kötődött, így érthető módon elvárás volt a mindenkori helyi eljárásokkal történő együttműködésük, és hogy a helyi őrseregek megalakításában is együttműködjenek. A nemzetőrség tagjai szabadon választhattak a lovas vagy gyalogos szolgálat között, tisztjeiket kapitányi rangig maguk választhatták, helyi szolgálatukért díjat nem kaptak. Kiképzésükről és fegyverrel történő ellátásukról a kormány gondoskodott. A nemzetőrök esküje a mai polgárőri szolgálat ellátásával enged párhuzamot vonni.⁶¹

Az 1848–49-es időszak a közismert honvédelmi események és a rövid időszak miatt nem tette lehetővé, hogy az ország teljes területére kiterjedő rendőrség jöjjön létre. Ugyanakkor elhintette az országos rendőrség megvalósításának gondolatát, amely hosszú időre tematizálta a szakmai közéletet, és az első 1869-ben megjelent *Közbiztonság* című napilaptól kezdve 1920-ig mindig a felszínen maradt.

⁶⁰ Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996. 54.

⁶¹ „Esküszöm, hogy polgártársaimnak személyét és vagyonát minden törvénytelen támadás ellen, előljáróim felhívására oltalmazom, a közcsendet, békét és nyugalmat sem nem háborítom, sem háborítani nem engedem [...] és leszek polgári előljáróim vezérlete alatt hű őrzője az alkotmánynak, a törvényeknek és a hazának.” (1848. évi XXII. törvénycikk 34. §).

A magyar rendészet a dualizmus korában fejlődött európai szintre, és ekkor jött létre a meghatározó modern nemzeti rendészeti struktúra. A dualizmus rendészeti szervei a következők voltak: állami⁶² és municipiális⁶³ rendőrségek, M. kir. Csendőrség, M. Kir. Pénzügyőrség és vámhivatalok, Koronaőrség, Képviselőházi Őrség, valamint a büntetés-végrehajtás szerve.⁶⁴ A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek jogai és teendői között nevesítette, hogy kezeli a tűz- és közrendőrséget és a szegényügyet, valamint a rendezett tanácsú városok kezelik a helyi igények szerint a piaci, mezei, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget, sőt kimondta azt is a jogszabály, hogy a rendezett tanácsú város elöljáróságának tagja a rendőrkapitány. A következő fontos mozzanat az 1872. évi. XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről, amely kimondta, hogy a fővárosi törvényhatóság területén a rendőrséget egységes szervezettel az állam *fővárosi rendőrség* neve alatt saját közegei által kezeli. A törvényhatóságnak helyrendőri ügyekben való szabályalkotási joga érintetlen marad. A Magyar Királyi Csendőrség⁶⁵ megalakítása után a falvak rendfenntartását a csendőrség látta el.⁶⁶

Magyarországon a rendfenntartás jogát a 19–20. század fordulóján a törvények az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek alkották. Állami rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása, illetőleg annak állami felügyelete.

Ugyanebben az időben a vidéki városi rendőrségek vezetése és állománya a kialakult egyenlőtlenségek, az eltérő szerény fizetések és a kiadatlan szabadságok miatt a vidéki rendőrségek államosítása mellett foglalt állást. E folyamat részének tudható be, hogy a korabeli rendőrkapitányok közül néhányan összefogtak, és 1871-ben megszervezték az első rendőri kongresszust, ahol a változások érdekében emlékiratot fogalmaztak meg. Ezen kongresszus legfőbb eredménye, hogy a szakma megfogalmazta az első rendőrségi törvényjavaslatát, amelynek legfőbb gondolata az egységes országos rendőrség létrehozása volt. A Csepely Lajos által jegyzett törvénytervezet főbb gondolatai a következők voltak:

- a pandúr intézményének eltörlése;
- rendőr-minisztérium felállítása („a megyék közvetlen felsőbbbsége alól kivéttetik, és egy országos rendőrparancsnokság, illetőleg Budapesten székelő rendőr minisztérium alá helyeztetik”);
- rendőri kerületek (öt fő rendőrkerület: Dunán inneni, túli, Tiszán inneni, túli és erdélyi, élükön kerületparancsnokokkal, alattuk alkerületi rendőrfőnökökkel);
- a rendőrség területi illetékessége;

⁶² Fővárosi (1873), határ- (1903) és fiumei (1916) rendőrségek.

⁶³ Sallai János: A municipiális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig: 100 éve centralizálták, államosították a magyar rendőrséget. *Rendőrségi Tanulmányok*, 3. (2020a), klsz. 8–39.

⁶⁴ Parádi (1996): i. m. 68.

⁶⁵ 1881. évi III. törvénycikk a közbiztonsági szolgálat szervezéséről.

⁶⁶ Danielisz Béla: Áttekintés az önkormányzati rendészet történetéről (a szerző által rendelkezésre bocsátott kézirat).