

SZIKINGER István
A magyar rendvédelmi jog alapjai*

A rendvédelmi jog közelebbi tárgyának taglalása előtt célszerű rögzíteni azokat a szempontokat, amelyek a materiát megragadhatóvá, logikusan leírhatóvá teszik. A viszonyítási alapok deklarálása természetesen nem jelenti a bennük foglalt értékek abszolutizálását. Annál kevésbé, mivel – mint látni fogjuk – a jogi értékek megjelenése és érvényesülése a rendvédelmi tevékenységben általában is problematikus. Más oldalról viszont azt kell hangsúlyozni, hogy korszakunkban az egész államszervezet és a társadalom kölcsönviszonyát meghatározni kívánó elvek nem valamiféle történetietlen visszavetítés gondolati termékei, hanem a polgári fejlődés nyitányán manifesztálódott és lényegében ma is érvényes követelmények. Tartalmuk és megjelenési módjuk, egymáshoz képesti hangsúlyaik természetesen időben és térben változtak, értéként és általában jogi normaként való létezésük azonban folyamatos. Ez a megállapítás sajátosan igaz a fasiszta államszervezetre és a proletárdiktatúrára is, ahol éppen az elvektől való eltérés vezetett – legalábbis jogi síkon – bukásra.

A polgári alkotmányosság követelményrendszere nagy vonalakban a következő pontokban foglalható össze:

- népszuverenitás és népképviselés;
- a hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás) szétválasztása és egyensúlya, a törvények uralma, az alkotmány érvényesülésének garanciái;
- a parlament kizárólagos jogköre, ennek tiszteletben tartása.¹

A felsorolt általános elvek természetesen áttétellel konkretizálódnak a rendvédelmi szervezetek és működés számára. Éppen azért kell általános jelentőségüket kiemelni, mert a tapasztalatok azt mutatják, hogy a biztonsági szervezetek és tevékenységük sajátosságainak túlhangsúlyozása nem egy esetben kérdőjelezi meg az alkotmányosság alapértékeinek érvényesülését is. A népszuverenitás és annak megvalósítására döntően hivatott képviseleti demokrácia például egyértelműen megköveteli, hogy a rendvédelem a választott testületek ellenőrzése alatt álljon. A hatalommegosztás megvalósulása azt tételezi fel, hogy a döntően végrehajtó jellegű közbiztonsági szervezetek nem alkotnak jogot és nem gyakorolnak bírói funkciót. Elsősorban a parlament törvényhozási monopóliumának tiszteletben tartását igényli a rendvédelmi testületek részéről a harmadikként említett elv is, de esetenként (a jogi szabályozástól függően) ide sorolható a haderő belső rendfenntartásra való alkalmazása is. A törvények uralma és az alkotmánybiztosítékok a rendvédelmi szervezetek ellenőrzése szempontjából fontosak. Ennek alapját kell, hogy képezze az alkotmányosság szempontjából lényeges anyagi és eljárásjogi szabályozása. Az egyenjogúság követelményét aligha lehet túlértékelni a társadalom marginális csoportjaival rendszeresen érintkező rendvédelmi testületek esetében. Nem szorul bővebb magyarázatra az emberi jogok jelentősége sem a rendvédelmi működés körében.

A magyar fejlődésre ezek a követelmények nem általában és közvetlenül, hanem mindenekelőtt a jogállamiság német felfogása és érvényesülése révén hatottak. A jogállamfelfogás gyökerei az alkotmányosság említett követelményrendszeréig nyúlnak vissza, azonban a korábban mindenható, az alattvalók életét minden vonatkozásban átfogni törekvő rendőrállamtól való elhatárolódás érdekében sajátos hangsúlyok jelentek meg, a későbbiekben pedig a jogállamiság fogalma beszűkült. Mai felfogása azonban ismét a szélesebb alkotmányossági, sőt: társadalmi összefüggések rendszerébe helyezi a jogállamot.²

Hangsúlyozni kell, hogy a rendszerint „rendőrállam”-nak fordított „Polizeistaat” nem a szervezeti értelemben vett rendőrség túlsúlyát jelenti, hanem az egész állami működés rendészeti beállítottságát. Ezzel szemben a jogállam témánk szempontjából mindenekelőtt a közigazgatás korlátok közé szorítását és ellenőrzését tételezi fel.³ Alapvető cél a felfogás elnevezésével összhangban az állami tevékenység joghoz kötése.

Az elvi követelmények tehát meglehetősen világosak. Ugyanakkor a történeti fejlődés ellenére azt mutatja, hogy a rendvédelem sok tekintetben ellenáll az alkotmányosság és a jogállamiság rendszerébe való illeszkedésnek.⁴ Érdekes, hogy az államhatalmat talán a leginkább szembeötlő módon megjelenítő rendvédelmi szervezetek jogállására vonatkozóan számos olyan elmélet fogalmazódott meg, amelyek értelmében ezek – elsősorban a rendőrség – tulajdonképpen nem részei az államszervezetnek.⁵ Amennyiben mégis úgy azon belül annyira különleges helyet foglalnak el, hogy a normál struktúrában nem

* A szerző kéziratát 1991-ben zárta le.

helyezhetők el, sajátosan önálló típust képviselnek. Mindez természetesen magával hozza azt is, hogy a jogi szabályozás és kontroll tekintetében sem kezelhetők a többi állami szervezethez, illetőleg tevékenységhez hasonló módon.⁶

Nehezen fogadható el, hogy éppen a legalapvetőbbnek tekintett emberi jogok (emberi méltóság, élethez való jog, személyi sérthetlenség, stb.) érvényesülését és az állami működést – mindenekelőtt a büntető igazságszolgáltatást – sok tekintetben determináló rendvédelmi tevékenység kerüljön ki az alkotmányosság és a jogállamiság garanciális intézményrendszeréből. Nem szorul részletesebb indokolásra, hogy ez az alapelvek egészének fennállását, megvalósulását tenné kérdésessé.

Tény mindazonáltal, hogy a rendvédelem említett különállásának valóságos történeti gyökerei vannak. Már a feudalizmus idején – amikor a hatalomgyakorlás funkciói szervezetileg még nem különültek el egymástól – megkülönböztették az alanyi jogokat érintő igazságszolgáltatást és a megfelelő közállapotok elérését szolgáló *ius politiae*-t.⁷ Az is igaz, hogy a polgári nemzetállamok megjelenéséig a szuverenitás korántsem jelentette a mai értelemben vett közhatalom érvényesülését az állam egész területén. A központi hatalomnak nemigen volt lehetősége és személyzete a lakosság egészének kontrolljára, de funkcióinak teljesítéséhez és igényeinek kielégítéséhez arra nem is volt szüksége. Így a rendfenntartás sok tekintetben közösségi funkció (városok), illetőleg földesúri jogosítvány maradhatott akkor is, amikor a hadügy, a pénzügy és az igazságszolgáltatás terén erősödött az uralkodó és apparátusának szerepe. Más a helyzet a hódítások, területfoglalások esetében, ahol a korábbi berendezkedés és az ottani közösségek érthetően szemben álltak az új hatalommal. Ezért a győztes hadsereg által alkalmazott kényszer szélesebb körben érvényesült, határozottan rendfenntartó jelleget öltött. Természetes az is, hogy az erőszak alkalmazásának ez a hatékony eszköze adott esetben az országon belül is alkalmazható volt, ha a „normál” rendfenntartási struktúra nem megfelelően funkcionált és a hatalomgyakorlás egyensúlya megbomlott. Mindez mutatja, hogy a hagyományos rendvédelmi szervezetek és a haderő egymáshoz való viszonya és a közbiztonság fenntartásában betöltött szerepe alapvető hatalmi, tehát korszakunkban alkotmányos kérdéseket vet fel.

Rendvédelem és haderő.

A kérdés legélesebben az angolszász fejlődés tükrében világítható meg. Az e jogrendszerhez tartozó államok ugyanis a rendőrséget általában nem tekintik a kormány (központi hatalom) végrehajtó szervezetének hanem a közösségi funkciók megnyilvánulási formáját látják benne. Ilyen körülmények között a vitathatatlanul centrális irányítás alatt álló hadsereg rendőri célú alkalmazása nyilvánvalóan megváltoztatná a rendfenntartás jellegét, politikai meghatározottságát. Ezért az angol-amerikai jogfelfogás egyenesnek mondható a haderő belbiztonsági célú bevetése alkotmányosságának tagadásában.⁸ ENGBAHL szerint a katonák távol tartása a rend fenntartásától egyenesen a „due process” talpköve, ezen keresztül a kormányzás egészének lényeges meghatározó elve az Egyesült Államokban.⁹

Sajátos módon – a rendfenntartás helyi jellege és az időnként felmerülő központi biztonsági szükségletek ütközése miatt – a katonaság polgári jogérvényesítési szerepe éppen az attól elvileg elzárkózó államok esetében jelentkezik gyakorlati problémaként.

Angliában, ahol a rendvédelem civil és fegyvertelen jellegére nagy súlyt fektetnek, utoljára az 1919-es liverpooli rendőrsztrájk idején vetettek be katonai alakulatokat közvetlenül a rend helyreállítására. Azóta is számos esetben vették azonban igénybe a hadsereget munkabeszüntetések vagy szükségállapot alkalmával a létfontosságú szolgáltatások biztosítására. De sor került alkalmazására terrorcselekmények elhárítása céljából is, aminek intézményesített jellegére utalnak a Heathrow repülőtéren tartott közös rendőri–katonai gyakorlatok. Ugyancsak szervezett együttműködés van a titkosszolgálati munka terén is.¹⁰

Észak-Írországból 1969-től a hadsereg és a rendőrség együtt vesz részt a rend fenntartásában. Az említett alkotmányos elvárás relatív érvényesülését mutatja mégis, hogy 1976-tól az együttműködés keretében a rendőrségnek van meghatározó szerepe, amit a hadsereg nehezen visel el. A rivalizálás presztizs- és személyi okai mellett egy témánk szempontjából igen lényeges momentumra kell felhívni a figyelmet: a két szervezet az adott helyzet megítélésében, a rendfenntartás stratégiájának megalapozásában gyökeresen eltérő felfogásból indul ki. A rendőrség az egyes jogellenes cselekmények leküzdésére koncentrálnak, míg a hadsereg valamiféle általános felkelést tételez fel, amit a gerillahadviselés eszközeivel vívnak. Talán nem kell hangsúlyozni, hogy ez utóbbi felfogás teljesen más alkotmányjogi – sőt: nemzetközi jogi státusba helyezné a konfliktusok alanyait. A helyzet megítélésén természetesen lehet vitatkozni, egy azonban bizonyos: annak minősítése nem az odavezényelt egységek feladata. Ez a példa is jelzi, hogy a katonaság rendőri célú alkalmazásának milyen messzire mutató következményei lehetnek, ami ismét a kérdés alkotmányos jelentőségét húzza alá.¹¹

Az Egyesült Államokban kezdettől fogva alkotmányos problémaként jelentkezett a civil és katonai erők viszonya. Már a függetlenségi nyilatkozat is súlyos kifogásként említi, hogy az angol király a katonaságot függetlenítette a polgári hatalom szerveitől és azok fölé emelte.¹²

1878-ban a Posse Comitatus Act kifejezetten és határozottan megtiltotta, hogy a hadsereget posse comitatus-ként, azaz a civil rendfenntartás kíségetésére vegyék igénybe.¹³

Meg kell azonban jegyezni, hogy noha a törvény 10 000 dolláros pénzbüntetést vagy/és két évig terjedő szabadságvesztést írt elő a tilalom megszegése esetére, senkit nem vontak felelősségre ezen tényállás alapján.¹⁴ Amikor egyáltalán – a bizonyítási eljárás során vádlotti kifogásként – felvetődött a Posse Comitatus Act megszegésének kérdése, a bíróság a „katona mint állampolgár” formulához folyamodott, vagy azt állapította meg, hogy az adott feladat katonai jellegű volt, tehát nem egyszerűen a civil rendfenntartás kíségetését szolgálta a hadsereg bevetése.¹⁵ Bonyolítja a helyzetet, hogy a Nemzeti Gárda államoként szerveződik ugyan, de az unió kormányzatának is joga van igénybe venni. A törvény hatálya csak szövetségi alkalmazás esetére terjed ki, a határok azonban nem mindig állapíthatók meg pontosan. A Posse Comitatus Act 1981-es módosítása kifejezetten megengedi, hogy egyes konkrét bűnüldözési és rendvédelmi feladatok végrehajtásánál a hadsereg, a légierő és a hadiflotta közreműködésére támaszkodjanak. Ilyen például a kábítószer-csempészet felderítése, vagy az illegális bevándorlás megakadályozása.

A kontinentális rendszerekben a militáns és a civil közbiztonság-védelem ilyen éles megkülönböztetése nem figyelhető meg. A hadsereg belbiztonsági célú alkalmazását az alkotmányok és törvények nem zárják ki kategorikusan, ám rendszerint külön feltételekhez kötik.¹⁶

A két intézmény következetes szétválasztása már csak azért sem lehetséges, mert számos helyen létezik a rendőri és katonai funkciókat szervezetszerűen elegyítő csendőrség. A csendőrség francia eredetű közbiztonság-védelmi apparátus, valamikor a hadsereg része volt, amelyet egyre gyakrabban használtak fel a civil lakosság fékentartására.¹⁷ Elterjedése annak köszönhető, hogy Napóleon zseniálisan fejlesztette tovább és alkalmazta a katonai szervezésben rejlő lehetőséget a meghódított területeken saját hatalmi legitimitációjára. A francia hadsereg által elfoglalt országrészek azonnal létrehozta a csendőrséget, amely kiképzés, fegyelem és táborigényes szempontjából a francia hadsereg alá tartozott, a közbiztonsági szolgálatot azonban a helyi polgári hatóság kívánságai szerint látta el.¹⁸ Csendőrség ma is működik számos európai országban. Feladatait tekintve egyértelműen rendvédelmi teendők dominanciája állapítható meg, azonban irányításában és szervezetében a militarista jelleg érvényesül.

A szocialista alkotmányok és honvédelmi törvények általában szintén megengedik a hadsereg belső rendfenntartási célokra való bevetését. A jugoszláv alkotmány 240. szakasza például egyértelműen a fegyveres erők feladatkörébe utalta a társadalmi berendezkedés védelmét, a 316. szakasz pedig a szövetség elnökségének hatáskörébe tette béke idején a fegyveres erők alkalmazásának elrendelését.

Kifejezetten csendőrségnek nevezhető szervezet a szocialista országokban nem működött, ez azonban nem zárja ki más, katonailag szervezett rendvédelmi alakulatok létezését. Utalok mindennekellát a határőrségre, amely militarizált struktúrájában egyaránt ellátott (ill.ellát) rendvédelmi és honvédelmi feladatokat. A román Belügyminisztérium állambiztonsági csapatok felett rendelkezett, amelyek szükség esetén részt vettek a közrend- és nyugalom fenntartásában. A Szovjetunióban – a KGB irányítása alatt álló határőrség mellett – még ma is funkcionálnak azok a belügyi csapatok, amelyek a Legfelsőbb Tanács 1988. VIII. 3-ai törvényerejű rendelete alapján jöttek létre. Irányításuk kizárólagosan szövetségi hatáskörbe tartozik, a törvényerejű rendelet kifejezett tilalmat állapít meg e csapatoknak a helyi hatóságok rendelkezése alá helyezésére vonatkozóan.

Összegezve megállapítható, hogy alkotmányos szempontból mindenképpen kívánatos a honvédelmi és a rendvédelmi funkciók következetes szétválasztása. Ugyanakkor tudomásul kell venni, hogy az államhatalom (a központi kormány) ultima ratio-ként a hadsereget is beveti az állam-politikai rendszer védelmére.

A rendvédelmi jog fejlődése külföldön.

A „rendvédelmi jog” kifejezést nem jogtudományi, hanem egyszerűen a rendvédelem-történeti kutatás céljaihoz igazodva praktikus megjelölésként használom. A közbiztonság fenntartására hivatott szervezetek tevékenységét közvetlenül meghatározó joganyagot, azon belül is a rendészeti jogot vizsgálom elsősorban. Az elhatárolás meglehetősen nehéz, hiszen bizonyos értelemben az alkotmány, de a jogrendszer egésze is védelmi funkciót tölt be, ami végső soron a rendőrség és társ-szerveinek munkájában is lecsapódik.²⁰ A szisztéma tagozódása pedig ugyancsak változó képet mutat tértől, időtől és az uralkodó jogtudományi irányzat felfogásától függően.

Angliában egészen a legutóbbi időkig tartotta magát az a fikció, amely szerint a rendőr tulajdonképpen egyenruhába öltözött állampolgár (a rendfenntartásba bevont „special constable”-k esetében ez szó szerint igaz is). Ebből következően a jogi szabályozás nem ruházta fel széles körű közhatalmi jogosítványokkal a közbiztonság oltalmazóit. Mindazonáltal egyes rendelkezések világossá tették a rendőri munka állami jellegét, a közösségből való kiemelését.

Már a rendfenntartásra vonatkozó első jelentősebb jogszabály, a Statute of Winchester (1285) az alattvalók kötelességévé tette, hogy segítséget nyújtsanak a constable munkájához. Az 1361-ben kibocsátott Justices of the Peace Act pedig a korona által kinevezett békebírák alá rendelte a rendőri feladatokat ellátó constable-okat. Minőségi fordulatot mégis a Robert PEEL nevéhez fűződő 1829-es Police Act hozott, amely a főváros rendőrségét - a City kivételével - professzionális szervezetté tette és a belügyminiszter irányítása alá helyezte. A törvény részletes hatásköri és eljárási szabályokat nem tartalmaz, inkább csak feladatokat határoz meg. A későbbi kodifikáció bizonyos egységesítést hozott, szervezetileg azonban az angol és walesi rendőrség ma is egymástól és a kormánytól független megyei szintű szervezetek összessége. Ez tartalmilag az „államosított” londoni rendőrségre is áll, mivel a fővárosi rendőrfőnök a fejlődés során vidéki kollégáihoz hasonló szakmai önállóságot vívott ki magának. A struktúrát az 1964-es Police Act rögzíti. Említést érdemel még az 1984-es Police and Criminal Evidence Act, amely a nevében foglalt büntetőeljárású bizonyítékoknál szélesebb kört fog át, többek között a rendőrség elleni panaszok elbírálási rendjének továbbfejlesztésével. A törvényhez kapcsolódóan adták ki a szolgálati szabályzat-jellegű Code of Practice-t. Fontos jogszabály még az 1986-ben kiadott Public Order Act, ami alapvetően a gyülekezési jog előírásait foglalja rendszerbe.

Összességében a rendőrség közhatalmi státusának lassú, ámde folyamatos erősítése jellemzi az írott szabályozást. A tevékenység konkrét anyagi és eljárási rendezése inkább a legutóbbi időszakra jellemző, ugyancsak a rendőri jogosítványok szélesítésével együtt, ami kétségtelenül a közhatalmi kényszer jelentőségének, szerepének növekedését hozhatja magával.²¹

Mindamellert a szervezeti viszonyokon túli joganyag döntő része még ma is a precedensekből olvasható ki, illetőleg az alkotmányos szokásokból dedukálható.²² A tendencia itt is határozottan a rendőrség erősítését mutatja, nem egy ízben az egyéni jogok rovására. Példaképpen említhető a „Humphries v. Connor”-ügy, amelyben a bíróság kimondta, hogy a közbéke megóvása érdekében a rendőr mindent megtehet azzal a korlátozással, hogy a beavatkozás szükségességét a bíróság felülvizsgálhatja. Ez annál inkább figyelemre méltó, mivel az adott esetben a rendőr egy teljes mértékben jogszerű magatartást akadályozott meg a jogellenes fenyegetés elhárítására. A „Ghani v. Jones” esetben a rendőrség elkobzási jogait bővítő döntés indokolása elvi éllel szögezi le, hogy noha az egyéni szabadság és a közérdek egyaránt fontos tényező az ügyek elbírálásában, mégis tekintettel kell lenni arra, hogy „a becsületes állampolgároknak segíteniük kell a rendőrséget, nem pedig akadályozni annak erőfeszítéseit a bűnözők felderítésében.” Még szokimondóbban fogalmazta meg az igazságszolgáltatás állapotát HORRIDGE bíró az „Elias v. Pasmore”-ügy ítéletében. Eszerint „amennyiben egyes dokumentumok elkobzása egyébként törvénytörő volna, az állam érdekei mégis jogszerűvé teszik (excuse), ha azok utóbb bűncselekmény bizonyítékaiként értékelhetők.”

A legutóbbi jogfejlődéssel kapcsolatban annyit kell még megjegyezni, hogy az Európai Közösségekhez való csatlakozás következtében néhány kérdésben ismét az állampolgárok jogai és pozíciói erősödtek a szinte korlátlan rendőri beavatkozási lehetőségek rovására. Jellemző példa Malone ügye, akinek telefonját a rendőrség lehallgatta és ezt a tényt a bíróság – a jelzett alapállásból – jogszerűnek tekintette konkrét törvényi felhatalmazás híján is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban azt állapította meg, hogy törvényi alap nélkül az eljárás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 8. cikkét. Ezt követően a brit kormány kénytelen volt törvényt alkotni a lehallgatásokról, ami ugyan még mindig elég tág lehetőséget ad a beavatkozásra, azonban néhány garanciális szabályt is rögzít.²³

Az elmondottak kifejezetten az angol és walesi rendőrségre vonatkoznak. Szervezetileg elkülönül a skót rendőrség, azonban minden tekintetben közel áll az előbbiekhöz. Nem úgy az Észak Ír rendfenntartás, ahol – amint arról szó volt – a hadseregnek is jelentős szerepe van a centralizált és militarizált rendőrség mellett. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a brit rendőrség sem korlátozódott a szigetországra, sőt: még ma is működnek gyarmati rendőrségek. Ezek is – az észak-írországi rendfenntartó erőkhöz hasonlóan – a kormány alárendeltségében álló, erősen hierarchizált, katonai típusú szervezetek.²⁴

Alapvetően az angol rendőri hagyományok gyakoroltak hatást az Egyesült Államok közbiztonságvédelmi szervezetére és működésére.²⁵ A rendvédelem súlypontja a települési önkormányzatokra esik, ezzel összefüggésben általános rendőrségi törvény nincs. A rendőri működés állami és szövetségi befolyásolásának legfontosabb eszköze a bírói kontroll, amely bizonyos körökben képes korlátozni a

rendőri túlkapasokat. Ebben az alapvetően restriktív jellegében különbözik az amerikai igazságszolgáltatás az angol bírói gyakorlattól.²⁶

Franciaországban a feudális abszolutizmus korszakától kezdve a kormány hatalmának kiterjesztése és a titkos módszerek széles körben történő alkalmazása jellemzi a rendvédelem történetét. 1966-tól jött létre a mai formájában a Nemzeti Rendőrség, amely a katonailag szervezett Nemzeti Csendőrséghez hasonlóan erősen centralizált, militarizált struktúrát alkot. A két nagy apparátus mellett működnek lokális alárendeltségű szervezetek is, jelentőségük azonban csökken.²⁷

Jogilag fontos sajátossága a francia rendfenntartásnak a rendelkező és végrehajtó, valamint az igazságszolgáltatási (bűnügyi) és igazgatási (közrendészeti) funkciók megkülönböztetése. A rendőrhatalom jogosítványok jelentős részét a civil közigazgatás szervezetei gyakorolják, a szervezeti értelemben vett csendőrség és rendőrség fő feladata az ellenőrzés és kikényszerítés. A francia struktúra erőteljesen hatott a többi – kontinentális így a német – rendfenntartási szisztémára, de bizonyos mértékig még az angol rendszerre is.²⁸

A német rendvédelmi jog és a hozzá kapcsolódó tudományos gondolkodás gyakorolta a legnagyobb hatást a magyar rendészetre.

A rendőrséget és rendészetet egyaránt jelentő a görög „polisz”-ra visszavezető – „Polizei” kifejezés igen régen megtalálható a német jogban. A XV. századtól kezdve megfigyelhető a fogalom tartalmának változása a „jó közösségi rend”-től a szervezeti értelemben vett rendőrségre.²⁹ Az állami tevékenységből, feladatkörből dedukált rendészet-fogalom a jogtudomány terméke.

Joggal tekintik mérföldkőnek témánk szempontjából a porosz Allgemeines Landrecht megalkotását 1794-ben. A jogszabály címe II. részének 10. §-a inkorporálta azt a fogalmat, amelyet PÜTTER nyomán SVAREZ munkált ki, és amely azóta meghatározza a német rendészet-felfogás tartalmát. Eszerint „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.”³⁰ Ez a definíció a maga korában egyértelműen előremutató volt, amennyiben a rendészet hatókörét a veszélyelhárításra szűkítette, megteremtve ezzel a „cselekvő” közigazgatástól elkülönített garanciarendszer kiépítésének lehetőségét. Jelentőségét az sem csökkenti, hogy a Landrecht egész rendszere és felfogása nem állt teljes összhangban az idézett tétellel, de az sem, hogy Poroszország a XIX. század elején visszatér a „jóléti” rendészethez. 1882-ben a Porosz Közigazgatási Felsőbíróóság ítélete élesztette újjá a rendészet említett fogalmát. A későbbiekben azonban már nem annyira haladó, az alkotmányosság felé mutató jellege domborodott ki. A jogállamiság szabályozottság iránti igényével ugyanis egyre kevésbé egyeztethető össze, hogy az Allgemeines Landrecht-ből való tétel korlátozza ugyan a rendészeti szervek beavatkozási körét, a veszélyelhárításon belül azonban további megszorítást nem ad. A benne foglalt kategóriák (köznyugalom, közbiztonság, közrend) határozatlan fogalmak, maga a veszély is csak szubjektív módon ragadható meg. Így a rendészet-fogalom egyre inkább általános felhatalmazássá, generálklauzulává alakul át, ami nyilván megnehezíti a rendőri működés jogi kontrollját. A jogállamiság egyes elemeivel korlátozott általános felhatalmazás alapján működött a többi német állam rendőrsége is. A weimari alkotmány lehetővé tette volna a rendőri jog egyesítését, ez azonban jórészt csak a fasisztus uralomra jutását követően történt meg.

A nemzeti szocializmus időszakában ismét a jogi korlátok nélküli rendészet vált a „társadalomirányítás” alapvető eszközévé. „Az egyesek szabadsága a Führer által a nemzet érdeke szerint „átalakított”, így a rendészeti feladata lesz minden individuális tevékenységet a népközösség érdekében e tekintetben kényszereszközökkel is irányítani, biztosítani.”³¹

A második világháborút követően a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye a landok feladatává tette a rendészetről való gondoskodást, egyes területeken azonban erősödött az unió hatásköre. Ilyen az alkotmányvédelem, az általános rendőri funkciókat is teljesítő határőrség, néhány kiemelt jelentőségű bűnüldözési feladat, továbbá a készenléti rendőri erők irányítása. Az NDK-ban egységes, centralizált és militarizált Volkspolizei és attól elválasztott, de ugyancsak szigorúan központosított állambiztonsági apparátus működött.³²

A német rendészeti jog és doktrina jórészt osztrák közvetítéssel jutott el hozzánk. Nem szorul mélyebb indokolásra, hogy nyugati szomszédunk rendvédelmi struktúrája nagy hatással volt a magyar rendvédelem szervezetének és jogának alakulására. Ismeretes, hogy a neoabszolutizmus korszakában az osztrák jog és rendvédelmi szervezet Magyarországon is hatályosult, illetve működött.

Ausztriában is határozottan felfedezhető a rendészet centralizálásának tendenciája, amit a birodalmi szempontok is erősítettek. Említést érdemel METTERNICH politikai titkosrendőrsége, amely szinte egész Európát behálózta, így Magyarországon is aktívan közreműködött a reformtörekvések elnyomásában.

A csendőrség Ausztriában is Napóleon hódításai során jelent meg. 1805. XII. 3-ai, Linzben kelt rendeletében a császár az országutak biztonsága, a köznyugalom és a rablások meggátlása érdekében elrendelte a csendőrség felállítását. A Bécsi Kongresszust követően Lombardiát Ausztria visszakapta, azonban a csendőrség tovább funkcionált. Az 1848-as forradalmi mozgalmak hatására az uralkodó és környezete szükségét érezte az elnyomó típusú rendfenntartási szervezet egész birodalom területén való alkalmazásának, ezért Johann KEMPEN tábornok megbízást kapott a csendőrség megszervezésére, 1849-ben ő lett a csendőrség főfelügyelője. 1850-ben hirdették ki a csendőrségről szóló (ideiglenes) törvényt, amely a testületet a hadsereg részeként határozta meg. Feladata a belső biztonságról való gondoskodás, valamint a bíróságok és más hatóságok döntéseinek végrehajtásában való közreműködés volt. A későbbiekben a csendőrség kikerült a hadsereg kötelékéből, tevékenységében és irányításában egyre inkább a rendőri jelleg kerül előtérbe.³³

Ma Ausztriában – Németországgal és Svájjal ellentétben – a rendfenntartás elsődlegesen szövetségi feladat és hatáskör. Így a csendőrség mellett a rendőrséget is a szövetségi Belügyminisztérium irányítja legfelsőbb szinten.* Ez nem zárja ki, hogy a tartományok és a községek is rendelkezzenek rendvédelmi hatáskörökkel, azonban a szövetség erőteljes felügyeletet gyakorol, különösen az általános rendfenntartás terén. Az osztrák alkotmány 15. cikkének (2) bekezdése szerint: „A helyi biztonsági rendőrség, illetve a biztonsági rendőrség azon részével kapcsolatos ügyekben, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt a községben megtestesített helyi közösség érdekében alkalmasak arra, hogy a község által, annak helyi határain belül lássák el, mint például a közszemérem védelme és az indokolatlanul okozott zavaró láрма megszüntetése a Szövetség jogosult arra, hogy a fenti ügyek vitele felett a község révén felügyeletet gyakoroljon, és az észlelt hiányosságokat a tartományfőnököknek adott utasítások útján megszüntesse. A fenti cél érdekében a Szövetség felügyeleti szerveket küldhet ki a községbe, amelyről minden egyes esetben értesíteni kell a tartományfőnököt.

Az általános szervezeti és működési hatások mellett egyes, a biztonsági szervezetek működéséhez kapcsolódó jogintézmények terén is kimutatható a magyar és osztrák rendvédelem összefüggése, ami elsősorban utóbbinak a magyarországi közbiztonság-védelemre gyakorolt befolyásában nyilvánult meg. Példaképpen említhető a rendőri felügyelet intézménye, amit Ausztriában 1873-ban rendszeresített a törvény (RGLB, Nr. 108/1873.). Alkalmazásának előfeltétele meghatározott bűncselekmények miatti elítélés és a rendőri felügyelet alá helyezés megengedhetőségének az ítéletben való kimondása. Mindebből azonban az intézkedés elrendelése nem következett automatikusan, az a társadalomra veszélyesség mérlegelésével a rendőrhatalom döntésétől függött. 1974-ben a rendőri felügyelet szabályait hatályon kívül helyezték.

Nem hagyható említés nélkül a szovjet és általában a szocialista országok rendvédelmi struktúrája és joga, hiszen ezek is hosszú időn keresztül hatottak a magyar viszonyok alakulására.

Ismeretes, hogy a marxizmus klasszikusai a rendőrséget a kapitalista hatalmi gépezet fontos támaszának tekintették, ezért szétzúzását és a rendfenntartás gyökeresen új alapokra helyezését feltétlenül szükségesnek tartották. LENIN 1917 tavaszán a népi hadsereg és a rendőrség, az állami rend és az államigazgatás fő és alapvető funkcióit egyesítő olyan népi milícia mellett szállt síkra, amelyben kivétel nélkül mindenki részt venne.³⁴

A proletárhatalom megteremtése után azonban rövidesen bebizonyosodott, hogy a lenini elképzelés nem valósítható meg. A „milícia” elnevezés elvesztette említett jelentését és pusztán a rendőrség új megjelölésére szolgált. A valóságban a szovjet és a szocialista közrendvédelmi szervezetek centralizált, militarizált struktúrákat alkottak. A társadalmi jelleg érvényesítése inkább a hivatásos rendőrség mellett működő önkéntes alakulatok létrehozásában és – szigorú párt- és állami ellenőrzés alatt történő – működtetésében nyilvánult, illetőleg nyilvánul meg.

A törvényi szabályozás iránti igény inkább csak a '60-as éveket követően merül fel, a megalkotott jogszabályok (NDK, Bulgária) kétségtelenül előrelépést jelentenek, azonban általában nem elégítették ki a polgári alkotmányosság elemi elvárásait. Különösen a bírói kontroll rendkívül szűk körben való megengedése kifogásolható.

Jellemző volt még a szocialista államokra az állambiztonsági szervezetek elkülönült irányítása és működésük jogi szabályozásának, ellenőrzésük biztosításának szinte teljes mellőzése.

Jegyzetek:

¹ Az alkotmányosság alapjai. 14–16. p.

² TAKÁCS

³ KERTÉSZ

* A dolgozat létrehozásakor az Osztrák Csendőrséget még nem szüntették meg.

⁴ EGYED

⁵ Az angol rendőrség helyzetét vizsgáló királyi biztosság például még 1929-ben is úgy fogalmazott, hogy a rendőr lényegében az állampolgár jogi státuszát élvezzi.

PHILLIPS: 402. p.

⁶ SZIKINGER: *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai*. 116–121. p.

⁷ GEPHARD: 2. p.

⁸ MARK: 25–30. p.

⁹ WHELAN

¹⁰ HOUNDMILLS: 25–26. p.

¹¹ Loc.cit 62–67. p.

¹² WHELAN: op. cit: 266–267. p.

¹³ A „posse comitatus” elnevezés a római proconsulok zsoldos kíséretére utal vissza. A középkori Angliában a sheriff jogosult volt igénybe venni a 15 évesnél idősebb épkézláb férfiakat az adott grófságban a zavargások leverésére, vagy bűnözők üldözésére. Ez a civil erő volt a posse comitatus. Amerikában hasonló gyakorlat alakult ki, különösen a kisebb településeken: a jelentősebb erőket igénylő bűnüldözési és rendfenntartási feladatokhoz szükséges karhatalmat a sheriff és a – gyakran sebtében, az éppen kéznél levő emberekből megalakított – „posse” alkotta.

¹⁴ HOHNSBEEN: 406. p.

¹⁵ Loc. cit. 408. p.

¹⁶ Lásd például az osztrák alkotmány 79. cikkének (2) bekezdését és a német alaptörvény 87/A cikkének (4) bekezdését.

¹⁷ - PARÁDI: *A határszéli csendőrség*. 5. p.

- PARÁDI: A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szervezete a Magyar Királyi Csendőrség.

¹⁸ REKTOR: 30. p.

¹⁹ A román államtanács 121. sz. törvényerejű rendelete a Belügyminisztérium szervezéséről és működéséről.

Buletinul Oficial, 1978/29. 5. szakasz III/d. pont.

²⁰ BIHARI: 66. p.

²¹ HILLYARD – PERY-SMITH: 236–288. p.

²² MARSHALL: 121–122. p.

²³ SZIKINGER: Az angol rendőrség: fejlemények és vélemények.

²⁴ JEFFRIES

²⁵ DAS

²⁶ SZIKINGER: Az Miranda-ügy.

²⁷ Párizsban már 1667-óta működik állami rendőrség.

STEAD

²⁸ Gustav ZIMMERMANN a francia mintát a rendőrség általános fogalmi elemeként határozza meg. Szerinte a rendőri működés a közrend és polgári rend fenntartása érdekében végzett megfigyelést, megelőzést, repressziót és felderítést jelent, olyan szervezetei formában, amely Franciaországban alakult ki, fejlődött és más államokban elterjedt.

PETROVICS: 8. p.

²⁹ KNEMEIER

³⁰ DREWS – WACKE – VOGEL – MARTENS: 4. p.

³¹ TÓTH: 34. p.

³² DREWS – WACKE – VOGEL – MARTENS: op. cit. 4-29. p.

³³ *Die Gendarmerie in Österreich*. [A csendőrség Ausztriában]. 7–37. p.

³⁴ LENIN: 36–48. p.

Jegyzetekben alkalmazott rövidítések:

MONOGRÁFIÁK

Az alkotmányosság alapjai.

— *Az alkotmányosság alapjai*. Budapest, 1989, Kossuth.

Die Gendarmerie in Österreich. [A csendőrség Ausztriában].

— *Die Gendarmerie in Österreich*. [A csendőrség Ausztriában]. Bécs, 1989, Bundesministerium für Inneres.

DREWS – WACKE – VOGEL – MARTENS

— DREWS – WACKE – VOGEL – MARTENS: *Gefahrenabwehr Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*. [A szövetségi és tartományi kormányok biztonsági és általános rendőr törvénye. (közigazgatási jog)]. Köln, 1986, Carl Heymanns Verl.

EGYED

— EGYED István: *A magyar közigazgatás adatai*. Budapest, 1988, Közgazdasági és jogi kiadó. /A magyar közigazgatás klasszikusai 1874-1947./

HILLYARD – PERY-SMITH

— HILLYARD P. – PERY-SMITH J. *Coercive State*. [Kényszerítő állam]. London, 1988, Fontana.

HOUNDMILLS

— HOUNDMILLS: *The Police Public Order and the State*. [A rendőrség közrendvédelmi teendői és az állam]. London, 1988, Macmillan Press.

JEFFRIES

— JEFFRIES Ch.: *The Colonial Police*. [A gyarmati rendőrség]. London, 1952, Max Parrish.

LENIN

— LENIN Vlagyimir Iljics: *A proletár milíciáról*. Budapest, 1979, Kossuth. /Lenin művei./

MARK

— MARK R.: *Policing a perplexed Society*. [Rendfenntartás társadalmi zavarok esetén]. London, 1977, Allen and Unwin Ltd.

MARSHALL

— MARSHALL G.: *Constitutional Conventions*. [Alkotmányos egyezmények]. Oxford, 1984, Clarendon Press.

PHILLIPS

— PHILLIPS O Hood: *Constitutional and Administrative*. [Alkotmány és közigazgatás]. London, 1978, Sweet and Maxwell.

- PARÁDI: *A határszéli csendőrség.*
PETROVICS — PARÁDI József: *A határszéli csendőrség.* Budapest, 1984, Határőrség.
— PETROVICS László: *Közrendészeti tudomány és a magyarrendőri gyakorlat.* Budapest, 1884, Pannónia.
- REKTOR — REKTOR Béla: *A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története.* USA-Ohio, Cleveland, 1980, Árpád Könyvkiadó Vállalat.
- STEAD — STEAD PH.J.: *The Police of France.* [A francia rendőrség]. New York – London, 1983, Macmillan Publ.C.
- TÓTH — TÓTH József. *Rendészet fogalom a nemzetiszocialista államban.* Eger, 1938, Szent János Nyomda.
- TANULMÁNYOK
- BIHARI — BIHARI Ottó: Reformtörekvések a magyar alkotmányjogban. In üö. (szerk.): *Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában.* Budapest, 1983, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- DAS — DAS Ph. K.: *Police and Community in America: Influences from Across the Atlantic.* [Rendőrség és közösség Amerikában: Az atlanti befolyás]. *Police Studies*, [Rendőrségi tanulmányok], (1986) 3. sz. 138–147. p.
- HOHNSBEEN — HOHNSBEEN R.B.: *Fourth Amendment and posse Comitatus ACT Restrictions on Military Involvement in Civil Law Enforcement.* [A katonai szerepvállalás korlátozásai a civil rendvédelemben, a civil rendvédelemtől szóló törvény negyedik módosítása]. *George Washington Law Review*, [George Washington Jogi Szemle]. (1986) 2–3. sz.
- KERTÉSZ — KERTÉSZ Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. *Belügyi Szemle*, XXVII. évf. (1989) 10. sz. 311. p.
- KNEMEIER — KNEMEIER F. L.: *Polizeibegriffe im Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs.* [Rendőri feltételek a törvényekben a XV.-től a XVIII. századig. A rendőrség fejlesztési koncepciójának kritikai észrevételei a szakirodalomban]. *Archiv des Öffentlichen Rechts*, [Közjogtörténet]. (1967) 2. sz. 153–180. p.
- PARÁDI: *A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szervezete a Magyar Királyi Csendőrség.*
SZIKINGER: *Az angol rendőrség: fejlemények és vélemények.*
SZIKINGER: *Az Miranda-ügy.* — PARÁDI József: *A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szervezete a Magyar Királyi Csendőrség.* *Belügyi Szemle*, XXVII. évf. (1989) 2. sz. 35–40. p.
— SZIKINGER István: *Az angol rendőrség: fejlemények és vélemények.* *Belügyi Szemle*, XXVIII. évf. (1990) 1. sz. 11–19. p.
— SZIKINGER: *Az Miranda-ügy.* *Belügyi Szemle*, XXVIII. évf. (1990) 3. sz. 111–119. p.
- TAKÁCS — TAKÁCS Albert: *A jogállam társadalmi és jogi feltételei.* *Jogtudományi Közlöny*, XLI. évf. (1986) 11. sz. 521–530. p.
- WHELAN — WHELAN Ch. J.: *Military Intervention in Democratic Societies: The Role of Law.* [Katonai beavatkozás demokratikus társadalmakban: A jog szerepe]. In üö. (szerk.): *Military Intervention in Democratic Societies.* London, 1985, Croo Helm Ltd. 264–293. p.
- REGISZTRÁLT KÉZIRATOK
- GEPHARD — GEPHARD L.: *Die Stellung der Polizei im gemeindlichen Wirkungskreise nach bayerischen Recht.* [Az önkormányzati rendőrség helyzete a bajor törvényekben]. Egyetemi doktori disszertáció. Rosenheim, 1916.
- SZIKINGER — SZIKINGER István: *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai.* Kandidátusi értekezés (MTA-TMB). Kézirat. Budapest, 1990.