

## SZIKINGER István Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában\*

A dualizmus korát megelőzően rendvédelmi jogról csak a szó általánosabb értelmében beszélhetünk. A rendfenntartás döntően lokális funkció volt, amit időszakonként a terület meghódítása, visszaszerzése, illetve megtartása érdekében katonai jellegű igazgatás váltott fel.<sup>1</sup> Ide sorolható az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc leverését követően Magyarországon intézményesített csendőrség is. Hozzá kell azonban tenni: a közösségi rendfenntartás rendszerének leépülése a professzionális, de a komunitas szempontjából külső és bizonyos értelemben elnyomó közbiztonság-védelem rovására korántsem mindig ez utóbbi leigázó kényszerének hatására ment végbe.<sup>2</sup>

Szó volt arról, hogy a rendészet még ugyanazon hatalmi struktúrában belül is a kevésbé szabályozott, sőt: általános felfogás szerint a jogon kívüli szférába tartozott. Ebből adódóan a rendészet lényegében az alanyi jogok körén túli, jogilag kötetlen állami-közösségi működést jelentette.

Így a rendészeti normaalkotás – amennyiben egyáltalán megjelent – döntően rendeleti szinten maradt. A modern értelemben vett rendőrség genezise szempontjából említést érdemel az 1794. III. 21-én kiadott 4052. számú helytartótanácsi intimátum. A rendelet számos elvi jelentőségű a kor színvonalán egyébként jórészt megvalósíthatatlan előírást fogalmazott meg a rendészeti tevékenységre vonatkozóan. Témánk szempontjából elsősorban azt kell kiemelni, hogy lehetővé tette a megyék számára bűnüldöző rendvédelmi szervezet létrehozását.<sup>3</sup>

1848 előtt jelentősebb rendvédelmi tárgyú törvény – a dualizmus idején is alkalmazott – mezőrendőrségről szóló törvény volt.<sup>4</sup> Alapvető jogokat védő garanciákat elvéve megfogalmazott, egészében azonban elmaradt a polgári alkotmányosság megkívánt szintjétől. Jellemző példa a hatalom-szempontú megközelítésre az a szabály, amely szerint a mezei vagy erdei csász vallomása az általa mondottak igazságának vélelmét konstituálja.<sup>5</sup>

1848–1849-ben erőteljes kísérletek történtek egy egységes nemzeti rendőrség létrehozására. 1849. június 20-án SZEMERE Bertalan belügyminiszter elrendelte a fővárosi rendőrség államosítását.<sup>6</sup>

A helyzet alakulása miatt végül stabilan nem tudott kiépülni a nemzeti rendőrség szervezete, a későbbi fejlődésre a törekvések nem hatottak.<sup>7</sup> Jogi szempontból mégis figyelmet érdemel az az indoklás, amelyben SZEMERE Bertalan a belügyminisztérium rendőri osztályának a feladat lényegét megvilágítja. Utasítása szerint „... terv készítenő 1. A büntetési rendőrség hogyan megszerveztethetik az országban. Kínzás tilos, és tényleg is az leend. Ha így lesz, a bűnözőket kivilágosítani büntetési rendőrség nélkül nem lehet...”<sup>8</sup>

Az 1848-as törvények közül általában és témánk szempontjából is kiemelkedik a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló törvény. A jogszabály 32.§-a határozza meg a miniszteri felelősség alapjául szolgáló jogi tényeket. Eszerint a miniszterek „feleletre vonathatnak” az alkotmányosságot, ezen belül az egyéni szabadságot a függetlenséget vagy a törvényeket sértő hivatalos aktsaikért, anyagi visszaélésekért. A szakasz c. pontja állapítja meg a mulasztásban megnyilvánuló jogsértést. A törvények végrehajtásában tanúsított passzivitás mellett a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért kellett a minisztereknek viselni a felelősséget, „... amennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának.”<sup>9</sup>

Míthogy pedig a törvény általános eszközként mindenekelőtt a rendelet kibocsátási jogot biztosítja (18. §, 32. § a.), logikusan adódik a következtetés: a közbiztonság állapotáért viselt mulasztásos felelősség nem hárítható a törvényhozásra. Írott alkotmány és fenntartott törvényhozási tárgyak nem lévén mindez oda vezetett, hogy a közbiztonságot érintő lényeges kérdések – és így az azokkal értelemszerűen összefüggő szabadságjogok – hosszú ideig (az egyesülési- és gyülekezési jog például egészen 1989-ig) rendeletben kaptak érdemi szabályozást. Már 1848-ban az említett felelősségi szabályra hivatkozva mondta ki a kormány, hogy a „törvényes szabadság megóvása érdekében „Buda-Pesten” népgyűlést senki össze nem hívhat, ha csak annak idejét, helyét s világosan kifejezett célját a városi törvényhatóság elnökének 24 órával előbb be nem jelenti.”<sup>10</sup>

Említést kell tenni egy olyan 1848-as intézményről is, amelynek nem volt folytatása a dualizmus időszakában,<sup>11</sup> azonban éppen ezért fontos viszonyítási alap, mindenekelőtt a csendőrséggel való összehasonlításhoz. A nemzeti őrseregről szóló 1849. évi törvénycikk preambuluma egyértelműen megfogalmazta, hogy a nemzetőrség közbiztonság védelmi feladatok ellátására szerveződik: „A személyes és vagyonszabadság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgárainak örökösére bízatik...” A nemzetőrséget állampolgári (honlakosi) kötelezettség teljesítése keretében töltötték fel. A törvény 20.

\* A szerző kéziratát 1991-ben zárta le.

§-a a nemzetőrség hatáskörébe utalta a kisebb rendbontások (utcai vagy kocsmai veszekedések) megaglálását, a bűncselekmények és kihágások elkövetőinek elfogását és a törvényes hatóságoknak való átadását, általában a hatósági működéshez szükséges karhatalom biztosítását. Lényeges megkötést tartalmaznak a törvény 24. és 25. szakaszai: „24. § A nemzeti őrség szolgálatra csak a polgári hatóság által szólíttathatik fel, és őrálláson kívül minden egyéb esetekben, az őrcsapattal polgári előljáró közbejövetele kívántatik. 25. § Nemzeti őrség erőszakot csak akkor használhat, miután a polgári előljáró azt, illetőleg azokat, kik ellen az erőszak használandó, a törvény nevében engedelmességre felszólította.”<sup>12</sup>

Megemlíthető még a szabad királyi városokról szóló törvénycikk 1848-ból, amely világossá tette, hogy – szűk körű kivételekkel – „a városnak, mint törvényhatóságnak, rendőri büntető- és magánjogi tekintetben alá vannak vetve minden a város határában létező egyének és javak, különbség nélkül” (2. §)<sup>13</sup> Így a (szabad királyi) városi rendészet erős „48-as” alapokat kapott, miközben a megyékre vonatkozóan hasonló rendelkezés a forradalom időszakában nem született.

Összességében elmondható, hogy a polgári forradalmat megelőző időszak és a 48-as törvények öröksége számos pozitív törekvés és fontos eredmény ellenére a rendvédelmi tevékenység alkotmányos megalapozása és a szabadságjogok e területen való védelme körében meglehetősen szegény.<sup>14</sup>

A szabadságharc leverését követően, mint ismeretes hatályon kívül helyezték a forradalmi időszak törvényeit és a birodalmi jogszabályokat alkalmazták Magyarországon. Ennek érvényesítésére kezdetben a katonai közigazgatást vették igénybe, majd 1850 telén megkezdték a központosított osztrák rendfenntartó apparátus kiépítését hazánk területén.

Magától értődik, hogy alkotmányosságról ebben az időszokban a rendfenntartás területén sem beszélhetünk. Meg kell azonban jegyezni, hogy a neoabszolutizmus rendvédelmi szervezete a maga reakciós céljait jól szolgálta, felszereltsége és kiképzése tekintetében magas színvonalat képviselt, a szigorú centralizáció pedig adekvát volt a birodalmi érdekek érvényesítésének szükségleteivel.<sup>15</sup>

Mindennek jogi hátterét adta egyebek mellett a csendőrségről szóló 1850-es törvény. Ugyanebben az évben adták ki a rendőrhatóságok szervezetének alapelveit megállapító szabályzatot, valamint a BACH-féle hatásköri rendezést. 1854-ben császári rendelet jelent meg a közigazgatási és rendőri hatóságok aktusainak végrehajtásáról. E látszólag erős jogi szabályozás valójában szinte korlátlan hatalmat adott a rendvédelmi szervek számára.<sup>16</sup> Az egyéni jogok elszórtan jelentkező garanciái – például a fegyverhasználat eseteinek behatárolása – mellett relatív jogi értéknek elsősorban az egységesítés tekinthető.<sup>17</sup>

### **A dualizmus kori rendvédelem szervezetének jogi alapjai.**

A kiegyezéskor Magyarországon az osztrák belbiztonsági szervezetek megszűntek funkcionálni, miután a rendvédelem a honvédelemmel ellentétben nem tartozott a közös ügyek sorába. A tevékenység legfőbb állami irányítását – az általános közigazgatás felügyeletével és más hatáskörökkel együtt – a Magyar Királyi Belügyminisztérium vette át. A miniszterelnökség mellett a legfontosabb tárca a belügyi lett, amelyet a mindenkor miniszterelnökhöz közel álló politikus irányított.<sup>18</sup>

A változás mögött a kontinuitás jegyei fedezhetők fel: a Belügyminisztérium erős szervezeti szálakkal kötődött jogelődjeihez: a Kancelláriához és a Helytartótanácsához, sőt ezek tisztviselői karának jelentős részét is átvette.<sup>19</sup>

A rendvédelem szervezeti kereteiben egyébként visszaállt a korábbi helyzet, vagyis a vármegyék és a városok önállósága.

A községek is tarthattak ugyan saját rendőrséget, e jogukkal azonban anyagi okok miatt általában nem éltek.<sup>20</sup>

A centralizáció irányába tett első jelentős lépés volt a fővárosi rendőrség államosítása, amelyet a fővárosi törvény<sup>21</sup> rendelt el, de teljes végrehajtására csak a fővárosi rendőrségről szóló törvény után került sor. A törvény értelmében a rendőrség közvetlenül a belügyminiszter irányítása alá került. A törvény 4. §-a kimondta: „A fővárosi törvényhatóságot azonban minden törvényes intézkedéseiben támogatni, a fővárosi szabályrendeleteknek s a városi hatóság jogerőre emelkedett határozatainak és intézkedéseinek megszegését lehetőleg meggátolni, az áthágást elkövetőket kinyomozni és feljelenteni, általában a szükségesnek mutatkozó végrehajtásnál a rendőri segédkezdést nyújtani, illetőleg a karhatalmat szolgáltatni köteles.” Ugyanez a szakasz a hatásköri viták eldöntését a belügyminiszter jogkörébe utalta.<sup>22</sup> A belügyminiszter rendeletben értelmezte és konkretizálta a törvény szabályait. Ebben többek között deklarálta, „hogy a legnagyobb súlyt fektetem arra, hogy a fővárosi rendőrség minden kicsinyes féltékenységet vagy akadékoskodást mellőzve a fővárossal a legelőzékenyebb viszonyt fenntartani igyekezzék. Alapos meggyőződésen nyugvó nézetkülönbség egyes esetekben mindig tá-

madhat, ily nézetkülönbség azonban a kölcsönös jóakarató és felvilágosító jegyzékváltás s közvetlen barátságos érintkezés útján legtöbb esetben közmegegyezéssel kiegyenlíthető leend.”<sup>23</sup>

A alapvetően koordinált viszony ellenére jogosnak tartom EÖTVÖS Károly kritikáját, amit SZEDERKÉNYI Nándorral együtt a törvényjavaslat közigazgatási bizottsági és plenáris vitájában képviselt. Az államrendőrség koncepciójának a fővárosra vonatkozó elvi elfogadása mellett hangsúlyozta, hogy a szervezet az indokoltnál lényegesen több érdemi hatósági jogosítványt kapott. Különösen kifogásolta a rendőrség számára biztosított igazságszolgáltatási hatásköröket.<sup>24</sup>

Minőségi változást a vármegyék közrendészeti szerepét jelentősen csökkentő központosítást eredményezett a csendőrség intézményesítése. A Magyar Királyi Csendőrség katonailag szervezett közbiztonság-védelmi apparátus volt. Létrehozásában egyértelműen kimutatható a neoabszolutizmus csendőri szervezetének hatása.<sup>25</sup>

A csendőrségről szóló törvény a feladatkörre történő utaláson túl konkrét hatásköri és eljárási normákat egyáltalán nem tartalmazott.<sup>26</sup> Ennek oka nyilvánvalóan abban keresendő, hogy a csendőrséget nem tekintették önálló jogkörű államigazgatási szervnek, hanem mindenekelőtt más hatóságok döntései végrehajtása céljából rendelkezésre álló karhatalomnak. A csendőrség szerepének ez a felfogása a működési terület különbözősége mellett olyan következménnyel is járt, hogy a vármegyei önkormányzat szinte semmi befolyást nem gyakorolhatott annak ügyeire, a kerületi csendőrparancsnokságok vezetői nem lettek tagjai a közigazgatási bizottságoknak, amelyek legalább valami összekötő kapocs szerepet tölthettek volna be az önkormányzati és csendőri vezetés között.<sup>27</sup>

Más volt a helyzet a fővárosban, ahol a főkapitány – az államosítás ellenére, közigazgatási bizottsági tagsága révén – bizonyos mértékig függő viszonyba került a törvényhatósággal.<sup>28</sup>

A harmadik nagyobb állami rendvédelmi szervezet a Magyar Királyi Határrendőrség volt.<sup>29</sup> A törvény széles körre terjesztette ki a határrendőrség működését a nélkül azonban, hogy a feladatok pontos hatásköri és eljárási rendelkezésekben konkretizálódtak volna.<sup>30</sup> A fiumei rendőrség a határrendőrségi kapitányságból szerveződött az ottani államrendőrség a fiumei és a magyar-horvát tengerpart királyi kormányzójának felügyelete alatt.<sup>31</sup>

A rendvédelem széttagoltsága miatt került sor királyi biztos kiküldésére. Az intézmény indoklását többen vitatták, hiszen a biztos értelemszerűen jogokat vont el a törvényhatóságoktól.<sup>32</sup> Mindez azonban nem gátolta meg a belügyminisztert abban, hogy a biztos működésének támogatását az érintett törvényhatóságok feltétlen kötelességévé tegye: „fölvívom a (címezett) . . . közönségét, hogy nevezett kir. biztos nem csak a veszélyeztetett vidék, hanem közvetve az egész országnak is érdekében álló nagy horderejű működésében erélyes és buzgó támogatásban részesíteni tisztének ismerje, s e célból tisztviselőit s közbiztonsági közegeit haladéktalanul utasítani el nem mulassza, hogy az ő súlyos felelősség terhe alatt pontosan és rögtön megfelelni, nemkülönben őt a közbiztonságot érdeklő minden nevezetesebb eseményről késedelem nélkül értesíteni szoros kötelességüknek tekintsek.”<sup>33</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy a rendvédelmi tevékenységet korántsem csak a csendőrség és a rendőrségek végezték.<sup>34</sup>

A rendvédelem terén végbement határozott centralizáció ellenére a vármegyéknek és a településeknek a dualizmus egész időszakában megmaradt a rendfenntartásért való általános felelőssége.<sup>35</sup> A kémények tisztántartása és separtetése tárgyában kiadott 1868. évi szeptember 4-én kelt belügyminiszteri rendelet világosan kimondta: „... kétséget nem szenved, hogy első vonalban a községek, azután pedig a felettes helyhatóságok multhatatlan kötelességei közé tartozik közrendőri szempontból a község érdekei felett őrködni.”<sup>36</sup>

És hogy ez az őrködés nem pusztán szabályozásban nyilvánult meg, arra példa az 1885-ben kiadott tolonc-szabályzat. Egyúttal azt is érzékelteti a szabályzat 28.§-a, hogy a „jóléti” – tehát a közvetlen veszélyelhárításon túl terjeszkedő – rendészeti működés a múlt század végén még nem tűnt el: „Az illetőségi községnek átadott tolonc, mennyiben munkaképtelen, a szegények iránt fennálló szabályok szerint a községben el tartandó, mennyiben pedig munkaképes, megfelelő munkára szorítandó, s a község részéről a lehetőségig mód és eszköz nyújtandó az illetőnek, hogy rendes és tisztességes életmódhoz visszatérjen. Arra való igazolvány, hogy ilyen egyén illetőségi helyén kívül láthasson kenyérkereset után, csak akkor adandó, ha javulásának elegendő jelét adná. Ha ily egyén engedély nélkül távozott illetőségi községéből, a kellő intézkedések azonnal megteendőek, hogy országosan köröztesék.”<sup>37</sup>

Még tovább szélesítve a kört: a rendvédelmi munkában való közreműködés bizonyos esetekben még a hivatalos szervekhez nem tartozó személyekre is kiterjedt. A postai érték-küldemények biztonsága és megóvása céljából szükségessé vált őrfedezet tárgyában kiadott 1868. évi VIII. 8.-án kelt BM rendelet például arra utasítja a törvényhatóságokat, hogy megfelelő közbiztonsági személyzet hiányá-

ban ismeretes jellemű és megbízható községbelieket rendeljen ki – fizetés mellett – fegyveres kíséző őrnek.

A speciális hatáskörű rendvédelmi szervezetek közül említést kell tenni a pénzügyőrségről. Szervezetét és működését alapvetően rendeletek határozták meg. A pénzügyőrség fegyveres szervezet volt, elsődlegesen a pénzügyi rendészet szolgálatára. Karhatalmi segédletet nyújtott a pénzügyi hatóságoknak, szükség esetén az általános közbiztonság-védelemben is bekapcsolódott.<sup>38</sup> Néhány törvény érintette tevékenységét. A közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítására tárgyában elfogadott törvény például egyformán fenyegetik büntetéssel a pénzügyi hatóságoknak ellenszegülőket és a hatalmukkal visszaélő pénzügyi közegeket. Ezt a szép egyensúlyt azonban mindjárt megbontja a 96.§., amely a mezőőrökhöz hasonló eljárási pozíciót biztosít a testület tagjainak: „A pénzügy őröknek törvényes bíróság előtt letett hitökre hivatkozva tett vallomásai azokban, mik hivatásuk körébe tartoznak, mindaddig bizonyító erővel bírnak, míg a tett vallomás hitelessége ellenadatokkal meg nem ingattatik.”<sup>39</sup>

A korszak rendvédelméhez kapcsolódóan megemlíthető még a testőrség,<sup>40</sup> – amely az udvarmester irányítása alatt állt és működését az udvari költségvetésből fedezték – valamint a magyar királyi országos fegyintézeteknél tevékenykedő őrök, akik az igazságügyi tárca felügyelete alá tartoztak. Ez utóbbiakat az intézet igazgatója alkalmazta, annak fegyelmi hatósága alatt álltak, de minden fegyintézeti hivatalnok utasításait kötelesek voltak teljesíteni. Az igazságügyminiszter által kiadott szabályzat a szükséges mértékig behatárolta jogaikat és kötelességeiket.<sup>41</sup>

Speciális őrzési feladatokat és azokhoz kapcsolódó jogosítványokat kaptak a mezőőrök, erdőőrök és gátőrök.<sup>42</sup>

1912-ben az országgyűlés – a gróf TISZA István elleni merénylet nyomán – képviselőházi őrség felállításáról is rendelkezett.<sup>43</sup>

### **A haderő belbiztonsági alkalmazása, a rendvédelmi szervezetek együttműködése.**

Alkotmányos probléma a véderő és a civil rendvédelmi testületek rendfenntartására vonatkozóan a dualizmus korában komolyabban nem vetődött fel. EGYED István egyik tanulmányában aggályokat fogalmazott meg ugyan az önkormányzatok karhatalommal kapcsolatos jogosítványait illetően, azonban egy pillanatig sem kérdőjelezi meg a véderő belső karhatalmi szerepét. Ellenkezőleg, a következőket írja: „Talán fölösleges bővebben bizonyítani, hogy a katonai karhatalom mily nagy erkölcsi erő az államban s mennyire biztosítja a katonaság fennmaradását még a világbéke sokat kívánt, de eljövételében annál kétségesebb korszakában is. A karhatalom által lehet úrrá az állam széthúzó törekvések, államellenes bűntettek, államcsínyek és forradalmak között saját területén; csakis a karhatalom által védheti meg tarthatja fenn kétséges viszonyok között államiságát.”<sup>44</sup> Ez a nézet hatotta át a korabeli hivatalos felfogást.

Már a téma törvényi rendezése előtt sem haboztak egyes szervezetek a katonai karhatalmat igénybe venni. Olyannyira nem, hogy válogatás nélkül ahhoz folyamodtak, ha kényszer alkalmazása vált szükségessé. Miniszteri normák sora próbálta a katonai beavatkozásokat legalább a magánjogi igények érvényesítése köréből, valamint a fogolykísérési teendőkből kizárni.<sup>45</sup> Megállapítható tehát, hogy a katonai közreműködést az általános közbiztonság-védelemre igyekeztek szűkíteni. Egyes szabályozásokban megjelent még egy feltétel: a rendelkezésre álló polgári rendvédelmi erők elégtelensége.<sup>46</sup> További korlátok nem álltak a közbiztonság védelmét célzó katonai beavatkozás előtt.<sup>47</sup>

A dualizmus sajátos viszonyai között további alkotmányos kérdéseket vethet fel a hadsereg közössége, szemben a beligazgatás nemzeti jellegével. Itt azonban a rendfenntartás csak része volt a véderő bonyolult problémakörének. A véderőről szóló első átfogó rendezést közös hadsereg és haditengerészet mellett a (nemzeti) honvédséget és a népfelkelést sorolta a fegyveres erő kategóriájába. Az utóbbinak közbiztonságvédelmi funkciója nem volt. A 7.§ megállapította: „A hadsereg és haditengerészet hivatása ő Felsője összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fenntartása.” A honvédségre vonatkozóan már megszorításokat tartalmazott a 8.§: „A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva.”<sup>48</sup>

Meg kell jegyezni, hogy a karhatalmi közreműködés elvileg a közvetlen kényszer alkalmazására szűkül, az érdemi döntés és a végrehajtás elrendelése a polgári hatóságok dolga volt. A kérdést viszonylag átfogóan szabályozó belügyminiszteri rendelet kimondta: „A katonai fegyveres erő vezénylete mellé mindenkor egy kellő tapintattal, s a fellelősség súlyos voltának teljes öntudatával bíró polgári biztos rendelendő ki. Ezen polgári biztos feladata leendő, szükség esetén, de mindenkor a közrend

helyreállítására irányzott komoly felszólítás előrebocsátása után, s csak ennek sikertelensége esetében a vezénylő tiszthez a fegyveres erő tetteles alkalmazása iránt határozott s minden kétséget kizáró felszólítást intézni, ennek megtörténte után a katonai csapatot vezénylő tiszt feladatához tartozand a kitűzött cél iránti intézkedéseket függetlenül, s a polgári biztos minden beavatkozása nélkül a körülményekhez képest megtenni.”<sup>49</sup>

A közvetlen kényszer alkalmazásának a tulajdonképpeni igazgatásról való leválasztása a későbbiek során is jelentőséggel bírt.

Lényegében ez a megkülönböztetés volt a csendőrség szervezeti filozófiája is, amiből a mondotak után viszonylag logikusan folyik, hogy a testület katonailag szervezett örtestület.<sup>50</sup>

A városi rendőrségek és a csendőrség működési területe egymástól jól elhatárolódott, a községekben azonban mind a községi rendőrség, mind pedig a csendőrség illetékes volt eljárni. A községi törvények a mezei-, tűz és közrendőrség kezelését községi hatáskörbe utalták.<sup>51</sup> Ezzel, valamint a csendőrség tisztán végrehajtó jellegével függ össze a csendőrség szervezeti és szolgálati utasításának 3. §-ában foglalt tétel, amely szerint „helyi rendészeti ügyekben a csendőrség csakis felügyelő és a községi közegeket támogató ségedkezésre van hivatva.”<sup>52</sup>

A csendőrség és a katonai karhatalom tisztán végrehajtó szerepe egyáltalán nem zárta ki, hogy azok a maguk működési körében szintén kérhessék egymás és a rendőrség segítségét.

Felvetődtek más együttműködési kérdések is, például az örökös tartományok és Magyarország rendvédelmi szervei között, mindenekelőtt az egymás területére menekült személyek üldözésévei kapcsolatban. Az illetékes kormánysszervek megállapodása alapján kiadott rendelet feljogosította a közbiztonsági szerveket üldözés közben a határ átlépésére azzal, hogy a területen hatályos jogot lehetőleg tiszteletben kell tartani és az ottani közbiztonsági szervekkel minél hamarabb kapcsolatba kell lépni a további teendőkről való megállapodás céljából.<sup>53</sup>

A rendvédelmi szervezetek közötti viszony kapcsán az Evidenzbureau-ról is szólni kell, mivel a Monarchia hírszerző szervezete volt. Nem illeszkedett a rendfenntartás nemzeti kereteibe, mivel a közös hadsereg részeként funkcionált, közvetlenül a vezérkarnak alárendelve, gyakorlatilag azonban az uralkodó, illetve a trónörökös közvetlen felügyelete alatt. A Bureau és az alá tartozó – Magyarországon is működő – hírszerző főállomások tevékenységét a magyar szervezetek nem ellenőrizhették, az állambiztonsági munka e területével kapcsolatban alkotmányos jogvédelmi eszközeik nem voltak.<sup>54</sup> Mivel a hadseregnek belbiztonsági rendeltetése is volt, így nyilvánvaló, hogy a titkosszolgálat tevékenysége sem korlátozódott a legszűkebb értelemben vett hadügyekre, noha a nemzetközi vonatkozásokra való koncentrálása már csak a viszonylag szűkös anyagi- és létszámviszonyok miatt is tény.<sup>55</sup>

Az elmondottakból határozottan kirajzolódik a dualizmus kori rendvédelem militarista jellege.<sup>56</sup> A csendőrség és a katonai karhatalom tekintetében ez nyilvánvaló. A rendőrségek polgári intézmények voltak, azonban ezek struktúrájában is érződött a katonai hatás. A fővárosi rendőrségről szóló törvény például az általános polgári jelleg rögzítése mellett kimondta, hogy az őrségi személyzet belserveszete szigorú katonai fegyelem alatt állt.<sup>57</sup> Erőteljes militarizálódás indult meg – csak részben indokoltan – az I. világháború előtt és alatt. A rendőrségi összehasonlító kutatások úttörője – Raymond B. FOSDICK – határozottan szembeötlő vonásként emeli ki a budapesti rendőrség katonai karakterét 1915-ben megjelent művében. Különösen a bécsi rendőrséggel való összevetés gondolkodtatja el a kutatót, hiszen a szomszéd főváros rendőri apparátusa igencsak hatott a budapesti rendőrség formálására.<sup>58</sup>

### A tevékenység jogi alapjai.

A rendfenntartás szervezetének sokszínűsége azzal is együtt járt – különös tekintettel a törvényi alapok hiányára –, hogy az egyes rendőrségek, a csendőrség és a speciális hatáskörű rendvédelmi szervezetek működésének joghoz kötöttsége és a szabályozás tartalma is jelentősen eltért egymástól.

A községi rendőrség közreműködött a magasabb szintű normák kikényszerítésében és a települési szabályrendeletek érvényesítésében. Ez utóbbiak többnyire helyi érdekű köztisztasági, egészségügyi tilalmakat és kötelezettségeket statuáltak.<sup>59</sup>

A városok szolgálati szabályzatokban rendezték a szervezeti, eljárási és hatásköri kérdéseket. Kiemelendő, hogy ezek között igen sok a jogállamiság szempontjából példa értékű dokumentum. Komárom szabad királyi város 1894-ben kiadott szolgálati szabályzata egyebek mellett a következőket mondta ki (20. §): „A rendőrközegeknek nem szabad magukat a polgárok fölé helyezetteknek tekinteni, s mindaddig, míg azok valamely törvény vagy szabályellenes cselekményt el nem követnek, ellenük fellépniök nem szabad.” A szabályzat a kifejtett elvet következetesen végigviszi, a rendőri beavatkozást a lehetőségekhez képest szigorú feltételekhez köti.<sup>60</sup>

Hozzá kell tenni, hogy a városi szabályzások megoldásaikban, néha még szövegezésükben is sok hasonlóságot mutattak, egymásra gyakorolt hatásuk nyilvánvaló.<sup>61</sup>

Precízen meghatározza a rendőri beavatkozás jogi alapjainak lehetséges körét a Budapest-fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi törvény is Eszerint a fővárosi rendőri működés számára irányadó jogforrások: „a./ a törvény, b./ az egyes minisztériumok által kiadott rendeletek, c./ a fővárosi törvényhatóságnak a belügyminiszter által jóváhagyott s általa a rendőrségnek kiadott szabály-rendeletei.”<sup>62</sup>

Ezt a világos szabályozást oldja a 8.§. amely kiegészítésképpen lehetővé teszi, hogy az említett jogforrások egyikében sem rendezett esetekben a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszély elhárítása érdekében: „... nemcsak jogában, hanem kötelességében is áll a rendőrségnek ideiglenes és bizonyos meghatározott helyre és időre szóló intézkedéseket tenni, s evégből bizonyos cselekményekre szorító vagy azoktól eltöltő kötelező rendeleteket kiadni, melyeknek áthágására 50 forintig terjedhető pénzbeli büntetést szabhat.

Íly rendelkezések csak akkor kötelezők, ha közhírré tétettek, ha pedig csak egy helyre vagy utcára vonatkoznak, ott szembetűnő felragasztva maradnak, míg hatályuk tart.

Ilyenmű rendeletek ellen, amennyiben cél- vagy törvényszerűségük kétségbe vonatnék, a fővárosi törvényhatóság fölterjesztés, magánosok pedig felfolyamodás útján a belügyminiszternél orvoslást kereshetnek...”<sup>63</sup>

Látható, hogy a szigorú értelemben vett joghoz kötöttség elve alól itt kivételt tesz a törvény, azonban egyidejűleg bizonyos garanciát is ad a jogrendszer egészének védelmére, sőt célszerűségi kifogások érvényesítésére is.

A Magyar Királyi Csendőrség lényegében származékos jogon, a polgári hatóságok utasításai szerint járt el. Természetes, hogy ebben az esetben a közigazgatási szervezetek hatásköre adta meg az érdemi beavatkozás jogalapját. Ezzel állt összhangban az 1881-ben kiadott szervezeti utasításban megfogalmazott felelősségi szabály is: „A meghagyás vagy meghívás tartalmáért mindenkor az azt kiadó vagy kiállító hatóság vagy egyén, valamint a meghagyások vagy felhívások foganatosításáért, úgy a törvény és szolgálati utasítás határozványainak pontos megtartásáért is az eljáró csendőr felelős.”<sup>64</sup>

A csendőrség szerepének ez az eszközjellegű felfogása azonban nem volt következetesen végigvihető. A szolgálati utasítás 22. §-a már a „rendes” szolgálati teendők közé sorolja a bűncselekmények megakadályozását és nyomozását, a nem engedélyezett gyűlések szétszórását, továbbá a csendőrség feladataként határozza meg „nyilvános közutakon, tereken, s oly népgyűléseknél, melyek a közbiztonságot veszélyeztetik, tűzvész, árvíz és egyáltalában minden általános veszélykor a közbiztonságot, csendet és rendet helyreállítani és fenntartani, kihágásoknak és rendtelenségeknek elejét venni...” Természetes, hogy e feladatok jórészt önálló döntést és cselekvést tételeznek fel. Ezért a 23. §. Rögzíti is, hogy „A meghagyás vagy felszólítás folytán végzendő szolgálati teendők kivételére mindezekelőtt a fennforgó esetre vonatkozólag adott utasítások, különben pedig az általános szolgálati szabályok mérvadóak.”<sup>65</sup>

Így az eredeti törvényi rendezés hiánya elvezetett a szolgálati szabályzat alapjogokat mélyen érintő jogforrássá válásához.

Összességében megállapítható, hogy az általános hatáskörű rendvédelmi szervezetek működésére és szervezetére vonatkozóan átfogó törvényi szabályozás csak a fővárosi rendőrségre született. Természetesen voltak olyan törvények, amelyek nem kizárólag az említett testületek munkáját érintették, mégis fontos elvi kérdésekben befolyásolták a közbiztonság-védelem jellegét.

A szabadságjogok érvényesülése szempontjából nem hagyható figyelem nélkül az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv, valamint az ahhoz kapcsolódó kihágási kódex.<sup>66</sup>

Lényeges előzmény az 1871. évi törvény, amely a testi fenyíték és a bilincs alkalmazásának eltörléséről, illetőleg utóbbinak korlátozásáról intézkedett.<sup>67</sup> A büntetőtörvénykönyv (Btk.) és a kihágási büntetőtörvénykönyv (Kbtk.) elvileg egységes rendszert alkot, hiszen a Btk-ban szankcionált büntettek és vétségek mellett a kihágásokról szóló törvény Kbtk. adta a bűncselekmények harmadik kategóriájának szabályozását. A CSEMEGI Károly nevéhez fűződő kodifikáció szakmai és alkotmányossági szempontból egyaránt pozitívan értékelhető.<sup>68</sup> CSIZMADIA Andor szerint „... a polgári korszak Magyarországon az emberi és polgári jogok mindig gyér katalógusa csak az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyvben (az ún. CSEMEGI-Kódexben) jutott a burzsoá törvényesség biztosítékaihoz.”<sup>69</sup> Nyilvánvaló, hogy a törvényben rögzített liberális elvek és alapvető garanciák érvényesülése csak a kapcsolódó eljárási normák megléte esetén várható el. A bűnvádi perrendtartásra elég sokat kellett várni, az eljárási kódex csak 1896-ban öltött formát. Témánk szempontjából fontos és pozitív vonása a törvénynek, hogy alapjogokat védő biztosítékokat fogalmaz meg a nyomozási szakra is kiterjedően. Egy korabeli értékelés szerint: „Az 1896:XXXIII. törvénycikk idevonatkozó intézkedései végre határozott

formában egyöntetűvé tették az előkészítő eljárást és, amit a kultúrvilág modern judikaturája vívmányként ünnepel, amit a gyakorlati tapasztalat helyesnek és célirányosnak felismert, az új magyar büntető eljárás oly magas polcon áll, mely méltó büntetőtörvényeink dicsőségéhez.”<sup>70</sup> Kétségtelen tény, hogy a nyomozás a későbbi eljárási szakaszokhoz képest aránylag csekély teret foglal el a törvény egészében. Ezzel együtt a törvény korlátot állított a nyomozó hatóságok önkénye elé. Arra azonban nem volt alkalmas – önmagában nem is lehetett –, hogy a törvénytörő eljárásokat teljes mértékben kiiktassa.

Problematikusabb a bűncselekmények harmadik kategóriájára: a kihágásokra vonatkozó szabályozás és gyakorlat. Itt ugyanis a garanciák jóval gyengébbek voltak, mint a büntettek és vétségek esetében. Bizonyos eltérés természetesen indokolható volna, hiszen csekélyebb súlyú jogsértésekről van szó. Valójában azonban itt egy alapvető elvi probléma merül fel: nevezetesen a közigazgatási hatóságok és ezen belül a rendőrség igazságszolgáltatási szerepe.<sup>71</sup>

A hatalommegosztás elve a polgári alkotmányosság alaptétele. Ez lényegében kizárja a közigazgatás igazságszolgáltatási működését. A kérdés azonban nem pusztán elméleti síkon jelentkezett. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény elvi éllel rögzítette: „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”<sup>72</sup>

Márpedig a Kbt. Által jogszabályok által statuált megállapított, továbbá más kihágások jelentős részében rendőrhatalóságok jártak el. Megjegyzendő, hogy a rendőrhatalóság nem azonos a szervezeti értelemben vett rendőrséggel, mindazon állami és önkormányzati közigazgatási szervezeteket annak tekintették, amelyek rendészeti kérdésekben önálló határozatot hozhattak, vagy intézkedést tehettek. Ilyen értelemben igen sok közigazgatási szervezet rendőrhatalóságnak minősül.<sup>73</sup> A kihágási eljárás közigazgatási fórumrendszerében azonban a szó legszűkebb értelmében vett rendőrségek szerepet kaptak. Elsőfokon járt el: a főszolgabíró, rendezett tanácsú városban a városi rendőrkapitány, vagy a tanács által e részben megbízott tisztviselő, törvényhatósági jogú városban a városi rendőrkapitány vagy a tanács által e részben megbízott tisztviselő, a székesfővárosban a kerületi kapitány. Másodfokon járt el: az alispán, a városi tanács, a főkapitány. Harmadfokon járt el: a belügyminiszter.<sup>74</sup>

Jellemző, hogy a Kbt. eredeti javaslata már címében is utalt a rendőri jellegre, „a rendőri kihágásokról” szolt volna. Noha a „rendőri” alatt itt is rendészeti kell érteni, az összefüggés kézenfekvő. A bizottság végül a rendőri /rendészeti/ jellegre való utalás mellőzését javasolta, mivel más természetű kihágások is szerepeltek az anyagban.<sup>75</sup>

Noha elvileg a Btk. Alapvető elvei a kihágásokra is vonatkoztak, nyilvánvaló, hogy azokat a közigazgatási hatóságok előtti eljárásban kevésbé lehetett érvényesíteni. Már csak azért is, mivel itt a processzuális normák rendeleti szinten jelentek meg. A közigazgatási bíráskodás kódexévé a belügyminiszter és igazságügyminiszter rendelete vált, amely részletesen szabályozta az eljárást és garanciális rendelkezéseket is megfogalmazott.<sup>76</sup> Az alanyi jogok biztosítékai azonban jelentős mértékben kötődtek a Btk. olyan megoldásaihoz, amelyek abból az okból sem voltak átvihetők a közigazgatási kihágási eljárásba, mivel a bírósági szervezetre épültek.

Hozzá kell tenni, hogy az igazságszolgáltatási funkciók „mellett a kihágások statuálásában a közigazgatási szervezeteknek – még hozzá részben az elbírálásra jogosultaknak komoly jogalkotási hatásköre is volt. A Kbt. Feljogosította a minisztert és a törvényhatóságokat, valamint a rendezett tanácsú városokat kihágás statuálására. Igaz, ez a jogkör csak rendészeti tilalom vagy rendelkezés megszegése esetén állt rendelkezésre, a rendészeti szabályozás azonban közvetlenül érinthetett alapvető jogokat. Itt is meg kell említeni, hogy a fővárosi rendőrségről alkotott 1881. törvény 8.§-ában foglalt jogában maga is megkapta a kihágássá minősítés lehetőségét.”<sup>77</sup>

Végeredményben tehát a kihágások bűncselekményként való kezelése az alkotmányos célok – a szabadságjogok garanciáinak megadása – helyett oda vezetett, hogy a tágabb és szűkebb értelemben vett rendőri hatóságok jogalkotási és bíráskodás szerephez jutottak.<sup>78</sup> Tény, hogy Magyarország ezzel nem állt egyedül Európában. Meg kell viszont jegyezni, hogy másutt a közigazgatási-rendvédelmi szervezetek igazságszolgáltatási működését legalább korlátok közé szorították, összekapcsolták bírói kontrollal. Nálunk ez a törekvés szinte egyáltalán nem érvényesült.<sup>79</sup>

A kihágások elbírálásában való részvétel a polgári alkotmányosság megvalósulása szempontjából súlyos kérdéseket vet fel. Más oldalról – elsősorban praktikus érvek alapján – tagadhatatlan, hogy a rendőrbíráskodásnak előnyei is vannak, a büntető igazságszolgáltatást a maga extenzív teljességében lehetetlen bírói ügyként kezelni. A reális követelmény: a közigazgatási szervek sajátosságaihoz igazodó garanciák kimunkálása által az igazgatási bíráskodás közelítése a bírói igazságszolgáltatáshoz.<sup>80</sup>

Ilyen nyomós gyakorlati okok nem szólnak a rendőri igazságszolgáltatás másik – a kihágásokhoz részben kapcsolódó – területe, a cseléd-ügyekben való eljárás mellett. Az alapvetően közjogi természetű kihágásoktól eltérően a gazda-cseléd viszony határozottan magánjogi jellegű volt, még a dolog

személyi vonatkozásait tekintve is. Az ebből eredő jogviták rendészeti hatáskörbe utalása tehát súlyosabb alkotmányos problémákat vetett fel.<sup>81</sup>

Meg kell azonban jegyezni, hogy a rendőri működés a munkaviszonyból eredő viták – olykor igen drasztikus – eldöntésében más területen is szerepet kapott. A nem cseléd mezőgazdasági munkások. Helyzetét külön törvény szabályozta nem mellőzve az erőteljes hatósági jelleget. A munkaadóknak a szerződés felmutatása mellett előadott kérelmére a mezőgazdasági munkások a munka karhatalommal is kényszeríthetők voltak.<sup>82</sup>

A személyi szabadságjogokat mélyen érintő intézkedés volt a toloncozás. 1885-ben jelent meg a belügyminiszter körrendelete az új tolonciszabályzat kibocsátása tárgyában.<sup>83</sup> Mint az elnevezés is mutatja, nem új jogintézmény létrehozásáról van szó, hanem arról, hogy a korábbi szabályokat egységesíteni kellett és összhangba hozni azokkal a jogi normákkal, amelyek a burzsoá törvényesség megszilárdítása irányába mutató rendelkezéseket tartalmaztak (Btk., fővárosi rendőrségi törvény, stb.). Ezzel összefüggésben a belügyminiszter a következőket mondta: „Mindenekelőtt kiemelnem és hangsúlyoznom kell, hogy a toloncozás...” megelőző rendészeti rendszabály, tehát még magában nem büntetés, miből foly azon szellem is, mellyel a tolonc-ügyet általában kezelni kell.”<sup>84</sup>

A toloncozás az illetőségi községbe való utasítást jelentette, meghatározott esetben kényszerkíséréssel. Ugyanezeket a szabályokat alkalmazták külföldiek kiutasításával kapcsolatban is. A rendelet meghatározta azoknak a személyeknek a körét, akikkel szemben az intézkedés alkalmazható volt (csavargók, munkakerülők, engedély nélkül koldulók, az előírásokat megszegő prostituáltak, volt fegyencek, külföldiek). A toloncozás azon a már említett felfogáson alapult, hogy az egyénről való gondoskodás és az érte viselt felelősség első számú alanya a község. Ezt a gondolatot erősítette a 1886. évi községi törvény is amely a mozgásszabadságot mindenképp a községi illetőség garantált megszervezésével kívánta biztosítani.<sup>85</sup> Megállapítható községből való indokolatlan kiutasítások ellen számos esetben felléptek a felügyelő hatóságok, maga a belügyminiszter is.<sup>86</sup>

Az úgynevezett kollektív, vagy politikai szabadságjogok gyakorlása és rendőri kezelése terén vegyes képet kapunk. Közismert, hogy egyes szabadságjogok történeti okokból előtérbe kerültek. Törvényi szabályozásban részesült a sajtószabadság és a vallásgyakorlás. Ezekkel kapcsolatban a rendőrség a dolog érdemét érintő hatáskört nem kapott, ami a jogok érvényesülése szempontjából önmagában is garanciaként értékelhető.

Más a helyzet az egyesületi és gyülekezési jog esetében. A dualizmus időszakában egyik sem kapott átfogó törvényi szabályozást. Az egyesületi jogot belügyminiszteri rendeletek szorították először tágabb, majd a későbbiekben egyre szorosabb politikai korlátok közé.<sup>87</sup> A belügyminiszter a munkásegyletek hatályosabb ellenőrzését szorgalmazta mivel ezek a csoportok nem az alapszabály szerinti működést fejtették ki: „törvényesen megengedett irányú egyesület szervezésének örve alatt tulajdonképpeni céljukat legtöbbször a jogrend megzavarása, jelesül az osztálygyűlölet felidézése, a tulajdon és törvényes rend ellen való izgatás képezi.”<sup>88</sup>

Érdekes és jellemző, hogy a fokozott hatósági ellenőrzés jogalapját nem egyszerű szabály-konstituálással, hanem az egyesületi autonómia látszatának tiszteletben tartásával próbálja megteremteni a miniszter: „... az ilyen egyesületi alapszabályzatba való felvételét kívánom oly határozmányoknak, melyek szerint a hatóság az egyesületi gyűlésekre, az egyesületnek mindenkor bejelentendő helyiségeiben bármikor szabad bemeneteli, a gyűlések jegyzőkönyveibe, az egyesület pénzkezelésébe s összes irataiba bármikor betekinthesi s általában általános ellenőrzési joggal bír, oly irányban, hogy az egyesület működése az alapszabályoknak megfelelő-e?”<sup>89</sup>

Még problematikusabb volt a gyülekezési jog rendezetlensége. A törvényi szabályozás hiánya ebben az esetben a hatályos rendelkezések megállapítását nehezítette. Nem volt egészen világos, hogy az 1848-ban kiadott – csak Buda-Pestre vonatkozó – rendelet hatályban volt-e, vagy sem. Bonyolította a helyzetet, hogy 1868-ban a népgyűlésekről kiadott 128. sz. belügyminiszteri rendeletet ki sem hirdették, így az önkéntes jogkövetés aligha volt elvárható.<sup>90</sup> A szilárdabb alapokat nélkülöző jogállapot nem egy esetben vezetett a politikailag, vagy szakmailag átgondolatlan szabályozáshoz. A hangversenyek, mutatványok és hasonló rendezvények engedélyezése tárgyában kiadott 1901. évi belügyminiszteri körrendelet a rendőrhatalom engedélyéhez kötött gyakorlatilag minden nyilvános rendezvényt és látványosságot, többek között a felolvasásokat is.<sup>91</sup> A belügyminiszter azonban 1903-ban már kénytelen volt korrigálni: „... ezen rendelkezésnek nem volt az a célja, hogy a tudományos jellegű és ismeretterjesztő nyilvános felolvasások, amennyiben azok a törvények értelmében erre hivatott tényezők által rendeztetnek, hatósági korlátozásnak vettessenek alá.”<sup>92</sup>

A jogbizonytalanságot csak fokozta, hogy a közigazgatási bíróság a rendőri működés érdemét érintő ügyekben semmilyen hatáskört nem kapott. A jogi szabályozás hézagai és az ellenőrzés elégtelensége



ge természetesen nem vezethettek a rendőrségek és a csendőrség tétlenségéhez, hiszen a kormánynak már csak a miniszteri felelősség miatt is cselekednie kellett az időnként igencsak viharos időkben. A rendvédelmi szervezetektől tehát elvárták a határozott fellépést. Mindez azt eredményezte, hogy a csendőrség és a rendőrségek egyre aktívabb szerepet vállaltak saját tevékenységük meghatározásában. A századfordulót követően általánossá vált az a tétele – jogilag nem teljesen megalapozott vélekedés – amely szerint a rendőrség szabad belátása szerint járhat el a közrend megóvása érdekében.

Legnagyobb hatású képviselője e nézetnek CONCHA Győző volt, aki akadémiai székfoglaló értekezésében fejtette ki a közigazgatási rendőrség ama sajátosságát, hogy „feladatainak megoldására diszkrecionárius kényszerhatalma van az egyéni szabadsággal szemben.”<sup>93</sup> Habár a jog elvileg megállapítja – írja CONCHA – a rendőri működés külső határait, a keretszabályok meghatározatlansága miatt az mégis „önálló hatalommá válik, amely a közrendnek a jog által nem szabályozott tényezőit, erőit irányítja, a közrendnek a jogrenden túl fekvő terére lép.”<sup>94</sup>

Tanulságos és sok tekintetben igaz az a szembeállítás, amit CONCHA a jog és a szabad belátás jellegéről mond: „A jog az államnak értelmi megfontoláson, hasznossági, erkölcsi „érzetten nyugvó állandó akarata...”

A diszkrecionárius hatalom ellenben az államnak nem szoros értelmi megfontoláson, világos hasznosságon, kétségtelen erkölcsi követelményen, különösen pedig nem kétségtelen tényeken nyugvó, hanem a felmerült különös helyzet kényszere folytán a homályos közérdekből, államcélból következett, valószínűségre alapított hozzávetőleges, esetről-esetre különböző és rögtönzött akarata.”<sup>95</sup>

Annyit mindenképpen meg kell jegyezni korszakunkra vonatkozóan is: a jogi szabályozás és a szabad mérlegelés között határozott összekötő szerepet játszanak azok a többnyire rendeleti formában megjelent jogpolitikai iránymutatások, amelyek – legalábbis eredményüket tekintve – a kazuisztikusabb előírások lazításához, a határozatlan jogfogalmak esetén pedig a tényleges döntési szabadság szűkítéséhez vezettek. Egyik leghírhedtebb példája ennek az utazó szocialista izgatók működésének megakadályozása tárgyában kiadott belügyminiszteri körrendelet, amely a közbiztonság fenntartására hivatott hatóságokat az említett tevékenységnek a törvényes eszközök felhasználásával való visszaszorítására hívta fel. Ezzel összefüggésben utalt arra, hogy a helybeli illetőségű izgatókat folytonos felügyelet alatt kell tartani. Megjegyzendő, hogy tételes rendvédelmi jogunk ekkor még nem ismerte a rendőri felügyelet jogintézményét.<sup>96</sup>

Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy ellenkező előjelű, tehát az értelmezési és cselekvési lehetőségeket a szabadságjogok javára megszorító rendelettel is találkozunk. 1904-ben a belügyminiszter például a sztrájkokkal kapcsolatban hívta fel a hatóságok figyelmét arra, hogy a munkavállalás szabadságából következően „... senki oly munka elvállalására nem kényszeríthető, melynek feltételeit kielégítőnek nem találja. A nagyipar viszonyai között ezen jog testet csak úgy ölthet a munkás számára, ha a munkavállalás megtagadását társainak mentől nagyobb számával egyetértőleg határozza el és a munka feltételeinek módosítására irányuló ilyen összebeszélés a mai gazdasági életnek jogos és törvényes eszköze, melytől a munkást megfosztani annyi volna, mint őt védtelenné tenni a munkaadóval szemben.”<sup>97</sup> Ez a hatályos törvényeket is igen demokratikus módon értelmező rendelkezés az idézett tételből azt a – helyeselhető – következtetést vonta le, hogy a állami kényszerhatalom sztrájkok idején is csak a közbiztonság általános feltételeinek biztosítására korlátozódhat.

### **A rendvédelmi jogfejlődés az első világháború előtt és alatt.**

Figyelemre méltó, hogy a rendvédelem katonás modell szerinti fejlődése a közigazgatásra nem terjedt át, még a háború idejére szóló kivételes hatalom is a civil kormány kezében maradt. Pedig a monarchia osztrák felében a rendkívüli helyzetre lényegében katonai közigazgatást irányoztak elő és már 1906-tól sürgették a magyar kormányt is hasonló megoldások rögzítésére.

Ismeretes, hogy hazánkban ez ezzel kapcsolatos döntés csak 1912-ben született meg. A késedelemnek több oka is volt. Minisztériumaink – nem alap nélkül – tartottak az osztrák jog térhódításától és tárcaközi konfliktusok is felmerültek.<sup>98</sup> Ifj. ANDRÁSSY Gyula gróf belügyminiszter többek között azt tartotta aggályosnak, hogy a hadsereg felvonulási és élmezési útvonalába eső magyar és horvát területeken a közös hadsereg kezébe kerülne a politikai és rendőri igazgatás.<sup>99</sup> Mindezek mellett azonban kétségtelenül a kivételes intézkedések bevezetése ellen hatottak bizonyos általánosabb jogpolitikai megfontolások is. Az igazságügyminisztérium például azért hangoztatta fenntartásait az Ausztriában bevezetett kivételes intézkedésekkel szemben, mivel „... azok a magánosok szabadságait oly nagy mértékben megszorítják, hogy ez a körülmény a szabadságjogokkal szoros kapcsolatban lévő alkotmányosságot is veszélyezteti.”<sup>100</sup>

Az említett előzmények után került sor a háború esetére szóló kivételes intézkedések szabályozásának elfogadására.<sup>101</sup> A tervezett megoldások törvényességét még mindig sokan kétségbe vonták, ezért sem adott a jogalkotó általános felhatalmazást a kormánynak.

Miként azt DARVAI Fülöp, a javaslat előadója hangsúlyozta, a törvényhozó „... ezt a kivételes hatalmat törvény erejével körülbástyázza, törvény erejével korlátozza és törvény erejével állapítja meg azt, hogy a kormány a kivételes intézkedések alkalmazásában meddig mehet, milyen határok között mozoghat, és melyek azok a határok, amelyeken túlmenni nem szabad.”<sup>102</sup>

Ezzel együtt a felhatalmazások széles körre terjedtek ki. A kormány rendelettel – utólagos országgyűlési bejelentési kötelezettség mellett számos – alapjogokat is érintő kivételes intézkedést vezethetett be. Közigazgatási feladatokra kormánybiztosokat nevezhetett ki, akik a rendvédelmi szervezeteket azok rendes működési körén kívül is igénybe vehették. A csendőrséget a kormány a városok területén is bevethette. Korlátozhatta az útlevélkiadást, ellenőrzés alá vonhatta a távközlési eszközöket. Szigorításokat és tiltásokat eszközölhetett az egyesületi és gyülekezési jog terén, elrendelhetette a sajtócenzúrát és a statáriumot, kiterjeszthette a katonai bíraskodás hatályát.

A kormány élt a felhatalmazásokkal. Már 1914-ben egy sorozat rendelet jelent meg az alapvető jogok korlátozásáról.

A személyi szabadság megvonásáig terjedő rendszabályokról szólt például a belügyminiszter körrendelete a hadviselés érdekében felügyelet (őrizet) alá helyezendőkkel vagy lakóhelyükről eltávolítandókkal szemben követendő eljárásról. A rendelet alapvetően hadifoglyokra és a Magyarországgal ellenséges államok alattvalóira terjedt ki. Rajtuk kívül azonban hatálya alá vonja állampolgárságukra tekintet nélkül mindazokat, akiket rendes lakó- vagy tartózkodási helyeikről a hadviselés érdekében el kell távolítani. A hadifoglyokat a katonai hatóságok tartották őrizet alatt, az ellenséges államok hadrafogható férfiakat internáltak, többi alattvalóit a hadműveletektől távol tartották vagy az ország elhagyására szorították. Kimondta a rendelet, hogy az említett körön kívüli azon személyekkel szemben, „akiket lakó- vagy tartózkodási helyükről a hadviselés érdekében el kell távolítani”, az ellenséges államok alattvalóira vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni, „meghatározott helyre utalásuk, megfigyelésük és őrzésük azonban csak akkor lesz szükséges, ha ezt az eltávolító hatóság kívánatosnak vagy szükségesnek tartja.”<sup>103</sup> Ez gyakorlatilag az internálás lehetőségét alapozta meg. A témakört 1915-ben szabályozó belügyminiszteri rendelet már egyértelműen vonatkozott a magyar állampolgárokra is. Az állam érdekeinek, a közrendnek és a közbiztonságnak a hadviselés szempontjából való aggályossága esetén kitiltásnak, rendőri felügyelet alá helyezésnek és őrizetbe vételnek volt helye.<sup>104</sup>

A személyi szabadság hadihelyzetre való tekintettel bevezetett korlátozása általában nem kifogásolható. Mértéke és módja a konkrét helyzet függvényében ítélni lehet, ami e dolgotnak nem feladata.

Egyértelműen diszkriminatívnak tekinthető viszont, és a hadviseléssel nem is hozható közvetlen összefüggésbe az ún. „cigány-rendészet”. A belügyminiszter kóborcigánynak minősítette a rendes lakóhellyel nem rendelkező cigányokat, ez utóbbi megjelölést nem részletezve. A kóborcigányok cigány-igazolványt kaptak, mozgásszabadságuk korlátozás alá esett. A rendes lakóhelyet igazolni tudó cigányok, ha másutt tartózkodásukat a hatóságok nem találták kellően indokoltnak, lakóhelyükre utasították, illetve toloncoltattak.<sup>105</sup>

A rendfenntartás szervezetében lényegi változás a háború folyamán nem következett be, sőt a városi rendőrségek államosítása is a tervezetek szintjén maradt.<sup>106</sup>

A csendőrség szerepe és jelentősége megnövekedett. Katonai szervezettségénél fogva alkalmazható volt tábori rendészeti feladatok ellátására, de – amint arról szó volt – az általános közbiztonsági tevékenysége is nagyobb területre terjedt ki.

Említést érdemel a polgári őrség szervezése, amely a belügyminiszter 1914-ben kiadott, körrendelete alapján ment végbe. Az intézmény célja az elégtelen városi rendőrszemélyzet kiegészítése, a saját rendőrséggel nem bíró településeken pedig az, hogy „... a helyi közrend és a közbiztonság elemi feltételeinek megóvásáról, továbbá az egészségügyi és más hasonló rendészeti feladatok teljesítéséről és mindevegből ideiglenes rendőrségi szervezet létesítéséről gondoskodás történjék.”<sup>107</sup> polgári őrség a szolgálatot díjtalanul, közérdekből vállaló testület, amelyet az elsőfokú rendőrhatalóság kezdeményezése és a törvényhatóság első tisztviselőjének javaslata alapján belügyminiszteri engedéllyel lehetett megszervezni. A polgári örök hatósági jogosítványokat érdemi döntési szinten nem gyakoroltak, a jogi védelem szempontjából azonban hatósági közegnek minősültek. A végrehajtási kényszer alkalmazásában a rendőrökkel egy tekintet alá estek ott, ahol szervezett rendőrség működött. Másutt jogosítványaik szűkebbek voltak.<sup>108</sup>

1917-ben a közös hadügyminiszter a magyar honvédelmi miniszterrel együtt katonai rendőrséget szervezett egyes területeken. Működése elsősorban katonákra, a hadviselés érdekeinek biztosítására irányult, azonban a közbiztonság védelme érdekében a belügyminiszter a rendőrhatalóságokat az új szervek támogatására szólította fel.<sup>109</sup>

Magyarország az európai perifériára jellemző módon késve építette ki a polgári állam intézményrendszerét, ennél további lépéshátrány azonban nem mutatkozott. Ugyanez érvényes a szabadságjogok katalógusának egészére.

Ha a dualizmuson belül korszakhatárokat kívánunk vonni, úgy nagy vonalakban az a tagolás fogadható el, amely a kiegyezéstől a XIX. század '70-es éveinek közepéi egy liberálisabb időszakot különít el, amit az első világháború előkészületéig egy konzervatívabb, centralizáló tendencia váltott fel. 1912-től pedig militarizálódás figyelhető meg ugyan, ami azonban az alapvetően polgári hatalomgyakorlás kereteit nem feszítette szét.<sup>110</sup>

Kifejezetten politikai rendőrségeként működő szervezettel a dualizmus időszakában nem találkozunk.<sup>111</sup> Ebből azonban nem következik, hogy a rendvédelem különböző elemei ne szolgáltak volna nyíltan vallott,<sup>112</sup> vagy esetenként a törvényességet sértő, titkolt politikai célokat.<sup>113</sup>

Más oldalról azt is látni kell, hogy a rendvédelmi tevékenység sokhelyütt kapcsolódott más társadalmi szolgáltatásokhoz, különösen a városi rendőrségek esetében.<sup>114</sup> De a kormány részéről is születtek olyan döntések, amelyek rendvédelmi eszközökkel támogatott szociális, adott esetben munkásvédő célokat szolgáltak.<sup>115</sup>

Összességében a dualizmus rendfenntartásáról még a világháborús időszakban sem mondhatjuk, hogy a rendvédelmi szervezet diktatórikus hatalomgyakorlási érdekek mozgatták volna. Ilyenek is felbukkantak amellet, hogy a alkotmányosság elemi követelményeit sértő megoldások más okok, így nem kis mértékben a feudális hagyományok ereje miatt is együtt léteztek haladó, a demokrácia és a törvényesség értékeit hordozó intézményekkel.<sup>116</sup>

A kortársak helyzetértékelései közül ILLYEFALVI Vitéz Gézának a véleményét tartom a legrealitásosabbnak: „... folyton hangoztatjuk a szabadságot, fessegetjük a nagy közjogi kérdéseket, apróbb kérdésekben ráértünk újabb és újabb törvényeket alkotni, itt is, ott is megfoltozni az állam hézagait, de a rendőri jog szabályozására nem jutott idő, pedig a köz- és egyéni szabadság igaz biztosítékai nem szóban kigondolt, a jogállam eszméjéből levezetett államjogi teóriák összehalmozásában, hanem a mindennapi életben lépten-nyomon előforduló, folyton megújuló íly kérdések rendezésében állanak, melyek a személyes szabadságot közvetlenül legérzékenyebben érinthetik, azzal közvetlenül összefüggnek.”<sup>117</sup>

#### Jegyzetek:

- <sup>1</sup> KATONA: 6–12. p.
- <sup>2</sup> KÁLLAY: 9–12. p.
- <sup>3</sup> HAJDÚ: 342–350. p.
- <sup>4</sup> 1840/IX. tc.
- <sup>5</sup> Lényegében ugyanezt a rendelkezést tartalmazta az azonos tárgyban született 1894. évi törvény 80. §.-a is. 1894/XII. tc.
- <sup>6</sup> VILDNER: 217. p.
- <sup>7</sup> - FÁBIÁNNÉ: Az országos rendőrség ügye az 1848-1849.-i szabadságharc alatt.  
- Eadem: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok.*
- <sup>8</sup> CSIZMADIA: Rendőrminisztérium a szabadságharc alatt.
- <sup>9</sup> 1848/III. tc.
- <sup>10</sup> RÉVÉSZ: 166. p.
- <sup>11</sup> 1847/XXII. tc.
- <sup>12</sup> A Nemzetőrsegről szóló törvényt 1867-ben felfüggesztették. 1867/XI. tc.
- <sup>13</sup> 1848/XXIII. tc.
- <sup>14</sup> - CSIZMADIA: Az emberi és polgári jogok biztosítása a reformkori Magyarországon.  
- PECZE: A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918.
- <sup>15</sup> PARÁDI: A dualista Magyarország belügyi szervei.
- <sup>16</sup> DORNING: 114–131. p.
- <sup>17</sup> A neoabszolutizmus időszakában megvalósuló rendvédelem kétség kívül a teljes történelmi Magyarország területére kiterjedő egységes struktúrát, metódust és jogszabályokat jelentett, amely egyébként a teljes HABSBURG-birodalom valamennyi tartományában lényegében azonos volt. Ennek a rendvédelemnek a magyar jellege azonban már kétségbe vonható. Vajon minden rendvédelmi modell magyarnak tekinthető, amely Magyarországon is működött, tekintet nélkül arra, hogy egy idegen hatalom elnyomó eszköze volt, amely a nemzet leigázását szolgálta? Álláspontunk szerint meg kell különböztetni a magyar rendvédelmi modelleket – amelyek a Kárpát-medencei fejlődés szerves részeként alakultak ki – azoktól a rendvédelmi modellektől, amelyeket Magyarországon működtettek egy idegen hatalom érdekében a nemzet elnyomása céljából és kialakulásuk nem fakadt a Kárpát-medencei rendvédelem fejlődéséből. A szerkesztőség álláspontja szerint a neoabszolutizmus rendvédelme nem magyar, hanem Magyarországon is működő idegen rendvédelmi modell volt. Abban az értelemben se lehet a neo-

abszolutizmus rendvédelmét a magyar állam rendvédelmének tekinteni, hogy miután cári segédlettel a HABSBURG csapatok leverték az 1848–1849-es forradalom és szabadságharcot, eltörölték a magyar államot és a helyén tartományokat alakítottak ki. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a Magyarországon működő nem magyar rendvédelmi modellek nem gyakoroltak volna hatást a magyar rendvédelem fejlődésére. (A szerk.)

<sup>18</sup> BOTOS [A szerző a kéziratát 1991-ben zárta le. Itt még csak kéziratként hivatkozott BOTOS művére. BOTOS alkotását azonban a hivatkozásban szerelő műként kiadták 1994-ben. Ezért a hivatkozások között már a publikált változatot tüntettük fel. (A szerk.)]

<sup>19</sup> SZÉKELY: 574. p.

<sup>20</sup> TISZA

<sup>21</sup> 1872/XXXVI. tc.

<sup>22</sup> 1881/XXI. tc.

<sup>23</sup> 13 972/1884. BM. r.

<sup>24</sup> OKN – (1878-1881)

<sup>25</sup> - PARÁDI: A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szerve, a Magyar Királyi Csendőrség.

- REKTOR

- SZAKÁLY

<sup>26</sup> 1881/III. tc.

<sup>27</sup> A dualizmus időszakában alapvetően nem a rendvédelmi testületeket létrehozó jogszabályban rendezték a rendvédelmi teendők ellátásának szabályait, hanem azokat külön jogszabályokban szabályozták. E tevékenységek végrehajtására hozhatók létre a központi államhatalom és az önkormányzatok — a törvényi keretek között — rendvédelmi testületeket. (A szerk.)

<sup>28</sup> - SARLÓS: 147. p.

- PICHLER

<sup>29</sup> PARÁDI: A polgári magyar állam első határőrizeti szakszerve, a Magyar Királyi Határrendőrség 1906-1914.

<sup>30</sup> 1903/XVIII. tc.

<sup>31</sup> 1916/XXXVII. tc.

<sup>32</sup> A királyi biztos kiküldése az 1805/V. tc. rendelkezésein alapult.

1805/V. tc.

<sup>33</sup> 1869. évi január 13.-án kelt BM rendelet.

<sup>34</sup> MEZNERICS – TORDAI

<sup>35</sup> PETROVICS

<sup>36</sup> A hetvenes években nyilvánvalóvá vált, hogy a széttagolt rendvédelmi struktúra alkalmatlan a magyar Szent Korona alá tartozó területeken a rend eredményes fenntartására. Erre még akkor sem volt képes, ha a leginkább veszélyeztetett térségekre királyi biztost küldött ki a központi hatalom, mivel a biztos – drákói eszközökkel rendet tett ugyan, azonban – megbízatásának a lejárta után, rövid időn belül visszarendeződött az anarchia. Ezt a helyzetet oldotta meg a Magyar Királyi Csendőrség létrehozása. A testület országos kiépítése nyomán Magyarországon a kor elvárásainak megfelelő közrendet alakított ki. (A szerk.)

<sup>37</sup> 9389/1885. BM. kr.

<sup>38</sup> PARÁDI: A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium határőrizeti feladatai az Osztrák-Magyar Monarchia magyarországi vámhatárain 1867-1914.

<sup>39</sup> 1868/XXI. tc.

<sup>40</sup> Királyi leirat 1867. IV. 21-én a Magyar Királyi Nemesi Testőrség visszaállítása tárgyában.

Magyarországi törvények és rendeletek tára, 1867. Pest, 1868, Pfeifer Ferdinánd. 106-107. p.

<sup>41</sup> *Házaszabályok és szolgálati utasítások a magyar királyi országos fegyintézetek, úgyszintén az azoknál alkalmazott hivatalnokok és örök számára.* 49-143. p.

<sup>42</sup> 1871/XL. tc. ; 1879/XXXI. tc. ; 1894/XII. tc.

<sup>43</sup> 1912/LXVII. tc.

<sup>44</sup> EGYED: 529. p.

<sup>45</sup> - Az igazságügyminisztérium 1867. VI. 22-én kelt rendelete katonai karhatalomnak végrehajtásoknál igénybe vétele tárgyában.

- A belügyminisztérium 1867. VII. 13-án kelt – a vármegyék közönségéhez – intézett utasítása szerint magánjogi esetből eredő bírói eljárásnál a csendőröket helyettesítő közegek – katonai karhatalom pedig éppen nem – alkalmazandó.

- Az igazságügyminisztérium 1867. VIII. 17-én kelt rendelete szerint a fegyencek országos börtönökbe kísérésére nem katonák, hanem pandúrok használandók.

<sup>46</sup> A belügyminiszternek 1867. VI. 26-án kelt utasítása a katonai karhatalomnak használatát és a katonai hatóságokkal jó viszony fenntartását illetően.

<sup>47</sup> Megjelent ugyan olyan rendelet is, amely – címében is – kimondta, hogy a katonaság rendőri célokra csak kivételképpen alkalmazható. Az indoklás azonban egyértelművé tette, hogy a kivételesség nem alkotmányjogi, hanem katonai kiképzési szempontok miatt van.

6120/1869. BM. kr.

<sup>48</sup> 1868/XL. tc. ; 1868/XLI. tc. ; 1868/XLII. tc.

<sup>49</sup> A belügyminiszter 1867. VI. 26-ai rendeletében szabályozta a katonai fegyveres erő rendvédelmi alkalmazásának lehetőségeit.

<sup>50</sup> SZUT-1881

<sup>51</sup> 1871/XVIII. tc. ; 1886/XXII. tc.

<sup>52</sup> SZUT-1881: op. cit. 3.§., 4. p.

<sup>53</sup> A belügyminiszternek 1867. VIII. 8-án kelt rendelete az örökös tartományokból Magyarországra, vagy viszontmenekülő vádlottak üldöztetése tárgyában.

<sup>54</sup> PARÁDI: *A határszéli csendőrség 1891-1914.* 45–50. p.

<sup>55</sup> PILCH: 20–21. p.

<sup>56</sup> A militarizmus jelző nyilvánvalóan alapvetően a magyar rendvédelmi testületek belső függelmi viszonyrendszerére irányul, hiszen a magyar rendvédelmi testületek a polgári kormány, illetve az önkormányzatok alá tartoztak, a haderőtől függet-

lenül működtek és katonai típusú műveletek végzésére a szervezetükből, felszereltségükből valamint irányítottságukból, továbbá a jogszabályokban rögzített feladatköreikből fakadóan alkalmatlanok voltak. (A szerk.)

<sup>57</sup> 1881/XXI. tc.

<sup>58</sup> FOSDICK: 124–126. p.

<sup>59</sup> Mohács nagyközség közrendészeti, közegészségügyi és köztisztasági szabályrendelete. Mohács, 1893, Blandl János.

<sup>60</sup> KRSS-1894.

<sup>61</sup> A bekísérés feltételrendszerében, a fegyverhasználat kérdésében és számos más ponton elvi egyezés van a komáromi, a szatmárnémeti és a zombori szabályozás között, de más városi előírásokkal is. A szatmárnémeti és zombori szabályzatot kivonatossan közli ENDRÓDY Géza.

ENDRÓDY: 110-125. p., 131–140. p.

<sup>62</sup> 1881/XXI. tc. 5. §.

<sup>63</sup> Loc. cit. 8. §.

<sup>64</sup> SZUT-1881. 7. §.

<sup>65</sup> Loc. cit. 22. és 23. §-ok.

<sup>66</sup> 1879/XL. tc.

<sup>67</sup> 1871/LII. tc.

<sup>68</sup> KIRÁLY: 416–429. p.

<sup>69</sup> CSIZMADIA: Az emberi és polgári jogok biztosítása a reformkori Magyarországon. op. cit.

<sup>70</sup> ROSENBERG. Előszó.

<sup>71</sup> BÁRD: 73. p.

<sup>72</sup> 1869/IV. tc. 1. §.

<sup>73</sup> CSIZMADIA: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* 187-224. p.

<sup>74</sup> NAGY: 20-21. p.

<sup>75</sup> SZATMÁRI: 82. p.

<sup>76</sup> 65 000/1990. BM. r.

<sup>77</sup> A törvény szövege „áthágást” említ, ami nem minden esetben azonos a kihágással jellegét és jogkövetkezményeit tekintve. A kortársak kihágáshoz sorolták a fővárosi rendőrségről szóló törvény 8.§-ában írt jogsértést. Témánk szempontjából a megkülönböztetésnek nincs jelentősége, mivel mindenképpen jogalkotási és igazságszolgáltatási tevékenységről van szó.

NAGY: op. cit. 34-39. p.

<sup>78</sup> BITTÓ: 241. p.

<sup>79</sup> SCHREIBER: 42-44. p.

<sup>80</sup> BITTÓ op. cit. 248. p.

<sup>81</sup> Ilyen fórumrendszer mellett külön említést érdemel a jogorvoslati jog 117. §-ban való korlátozása, amely szerint „két lényegileg összehangzó határozat után további fellebbezésnek helye nincs”.

1876/XIII. tc.

<sup>82</sup> 1898/II. tc.

<sup>83</sup> 9389/1885. BM. kr.

<sup>84</sup> Loc. cit.

<sup>85</sup> 1886/XXII. tc.

<sup>86</sup> - „... magyar állampolgár a községből (városból csupán azért, mert ott lakhatási engedély nélkül tartózkodik s települési engedélye nincsen) ki nem tiltható...”

83 383/1898. BM. r.

- „... vadházasságban élés foglalkozás nélküliség, lakhatási vagy települési engedély hiánya és állítólagos kihágás elkövetése együttesen sem nyújt törvényes alapot valamely egyének a községből való kitiltására...”

105 711/1899. BM. r.

- A községhez tartozáshoz való jog erősségét jelzi, hogy még politikai szempontok sem múlhatták felül a törvényességüket. „Csupán azon körülmény, hogy valaki magát a szocialisztikus eszmék hívének vallja, az eltolonczoltatásra és kitiltásra törvényes alapot nem képez.”

88 358/1901. BM. r.

<sup>87</sup> - HALMAI: 44-47. p.

- VÉCSEY

<sup>88</sup> 2219/1868. BM. kr.

<sup>89</sup> Loc. cit.

<sup>90</sup> RÉVÉSZ op. cit. 167-168. p.

<sup>91</sup> 15 587/1903. BM. r.

<sup>92</sup> Loc. cit.

<sup>93</sup> CONCHA: 223. p.

<sup>94</sup> CONCHA op. cit. 226. p.

<sup>95</sup> CONCHA op. cit. 230. p.

<sup>96</sup> 768/1898. BM. kr.

<sup>97</sup> 55 154/1904. BM. kr.

<sup>98</sup> TÓTH

<sup>99</sup> GALÁNTAI: 196. p.

<sup>100</sup> TÓTH op. cit. 22. p.

<sup>101</sup> 1912/LXIII. tc.

<sup>102</sup> OKN – (1910–1915)

<sup>103</sup> 3009/1914. BM. kr.

<sup>104</sup> 10 962/1915. BM. r.

<sup>105</sup> 15 000/1916. BM. r.

<sup>106</sup> 1912/LVIII. tc.

<sup>107</sup> 4220/1914. BM. r.

<sup>108</sup> Loc. cit.

<sup>109</sup> 26 970/1917. BM. kr.

<sup>110</sup> SÁRLÓS

<sup>111</sup> - A korszakban túlnyomónak mondható a szó teljes értelmében vett politikai rendőrség elutasítása. PICHLER Nándor szerint „Szabad alkotmányosságra alapított államéletünkben a titkos rendőrségnek – bár mondják is az ellenkezőt – sem életképessége, sem működési tere nincsen, de sőt a parlamenti és felelősségi rendszer, mely a legnagyobb nyilvánosságot tételezi fel, még a lehetőségét is kizárja, mert a szabadelvű törvényhozás soha nem fog ily sötét időkbe illő intézményt szavazatával szentesíteni s életbe léptetni.”

PICHLER op. cit. 8. p.

- KAVEGGIA Béla a szocialista izgatók ellen kiadott rendelettel kapcsolatban jegyzi meg: „Eszmék hirdetése és propagálása ma már egy szabad államban megtiltva nem lehet, feltéve, hogy maga a hirdett eszme nem képez a büntető törvénykönyvbe vagy egyéb köztörvényekbe ütköző cselekményt.

KAVEGGIA: 10. p.

- Politikai rendőrség alatt a kortársak általában az egyesülési és gyülekezési, esetleg a sajtószabadságot érintő rendszeti működést értették. A rendőrség diszkrecionális hatalmát hangsúlyozó CONCHA Győző is leszögezi: „... az alkotmány a társadalmi rend változtatására irányuló s az egyeseknek kezdeményezéséből származó törekvések megengedhetősége nem függhet a rendőrség belátásától ...”

CONCHA op. cit. 237. p.

<sup>112</sup> A csendőrség 1881-ben kiadott szolgálati utasításának 76.§-a a következőképpen szól: „A csendőr kiváló figyelmet fordítson a munkásosztály által előidézhető mindazon eshetőségekre, melyek a közcsend és rend háborítását vonhatnák maguk után; de különösen gyárakban, nagyobb iparvállalatoknál és nyilvános vagy magán munkahelyeken foglalkozó munkások fenyegető jelleget öltő minden gyülekezeteire felügyeljen, s a netalán nyilvánuló elévületlenség, vagy előfordult rendetlenség felől a közigazgatási hatóságoknak azonnal jelentést tegyen.”

SZUT-1881 op. cit. 118. p.

<sup>113</sup> „A minisztertanács 1867. VIII. 26-ai ülésén például a belügyminiszter felszólította a főispánokat arra, hogy azok – minden törvényes eszközzel odaműködjenek, hogy a választások a kormánypárt részére dőljenek el.”

RUSZOLY: 181–184. p. , 351. p.

<sup>114</sup> ENDRÓDY op. cit.

<sup>115</sup> Több rendelet is megjelent például a gyufagyári munkások egészségének megóvásáról, 1911-ben pedig törvényt fogadtak el a foszforral való gyújtó gyártásának eltiltásáról.

1911/V. tc.

<sup>116</sup> CSIZMADIA: A jogi hagyományok, mint a jogi reformok korlátai Magyarországon a XIX. században.

<sup>117</sup> ILLYEFALVY: *Társadalmi fejlődés és rendőrség mint önálló állami szerv.* 20–21. p.

#### Jegyzetekben alkalmazott rövidítések:

#### MONOGRÁFIÁK és KISMONOGRÁFIÁK

- BOTOS — BOTOS János: *A Magyar Királyi Belügyminisztérium a dualizmus korszakában.* Budapest, 1994, BM. Kiadó. /Fejezetek a belügyminisztérium történetéből./
- CONCHA — CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása szabad államban.* Budapest, 1988, Közgazdasági és Jogi Kiadó. Reprint. /A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947./
- CSIZMADIA: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* — CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, 1976, Akadémia kiadó.
- DORNING — DORNING Henrik: *Külföldi rendőrségek.* Budapest, 1916, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt.
- ENDRÓDY — ENDRÓDY Géza: *Magyarország rendőrsége az államosítás előtt.* Gyula, 1898, Dobay János Könyvnyomdája.
- FÁBIÁNNÉ: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok.* — FÁBIÁNNÉ Kiss Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok.* Budapest, 1987, Akadémia Kiadó.
- FOSDICK — FOSDICK R.B.: *European police system.* [Európai rendőrségi szisztéma.] New Jersey Montclair, 1969-reprint, Patterson Smith.
- HAJDÚ — HAJDÚ Lajos: *Büntetés és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában.* Budapest, 1985, Magvető.
- HALMAY — HALMAY Gábor: *Az egyesülés szabadsága, az egyesülési jog története.* Budapest, 1990, Atlantisz kiadó.
- ILLYEFALVY: *Társadalmi fejlődés és rendőrség mint önálló állami szerv.* — ILLYEFALVY Vitéz Géza: *Társadalmi fejlődés és rendőrség mint önálló állami szerv.* Budapest, 1903, Révai és Salamon Könyvnyomdája.
- KATONA — KATONA Géza: *Közbiztonságvédelem Magyarországon a I. világháborúig.* Budapest, 1984, BM. Kiadó.
- KAVEGGIA — KAVEGGIA Béla: *Munkásmozgalmak és államrendészet.* Budapest, 1912, Országos Központi Községi Nyomda Rt.
- KÁLLAY — KÁLLAY István: *A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon 1686-1848.* Budapest, 1989, Akadémia.
- MEZNERICS – TORDAI — MEZNERICS Iván – TORDAI Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937.* Budapest, 1937, Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- NAGY — NAGY Marianna: *Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története.* Budapest, 1990, ELTE-AJK.

- PARÁDI: *A határszéli csendőrség 1891-1914.* — PARÁDI József: *A határszéli csendőrség 1891-1914.* Budapest, 1984, Határőrség.
- PETROVICS — PETROVICS László: *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat.* Budapest, 1984, Pannóni Könyvnyomda és Kiadó.
- PICHLER — PICHLER Nándor: *Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről.* Budapest, 1876, Stolp Károly Bizománya.
- PILCH — PILCH Jenő: *A hírszerzés és kémkedés története.* II. köt. Budapest, 1936, Franklin.
- REKTOR — REKTOR Béla: *A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története.* USA, Ohio, Cleveland, 1980, Árpád Könyvkiadó.
- ROSENBERG — ROSENBERG Károly: *A rendőrség az új bűnvádi perrendtartásban.* Budapest, 1900, Singer és Wolfner.
- RUSZOLY — RUSZOLY József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848-1948.* Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SARLÓS — SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, 1976, Akadémia kiadó.
- SCHREIBER — SCHREIBER Dániel: *A német rendőrség.* Budapest, 1922, s. n.
- SZAKÁLY — SZAKÁLY Sándor: *A magyar táborigazgatás csendőrsége.* Budapest, 1990, Zrínyi Kiadó.
- SZATMÁRI — SZATMÁRI Lajos: *A bíróság a magyar államigazgatásban.* Budapest, 1990, ELTE-ÁJK.
- TISZA — TISZA Miksa: *Magyarország rendőrségeinek története.* Igló, 1913, Szepesi Lapok Nyomdavállalata.
- TANULMÁNYOK
- BITTÓ — BITTÓ Márta: *A közigazgatási büntetőjog kialakulása. Állam- és jogtudomány, XXI. évf. (1982) 2. sz.*
- CSIZMADIA: *Rendőrminisztérium a szabadságharc alatt.* — CSIZMADIA Andor: *Rendőrminisztérium a szabadságharc alatt. Rendőrségi Szemle, (1953) 9. sz. 775–785. p.*
- CSIZMADIA: *Az emberi és polgári jogok biztosítása a reformkori Magyarországon.* — CSIZMADIA Andor: *Az emberi és polgári jogok biztosítása a reformkori Magyarországon. Jogtudományi Közlemények, XXX. évf. (1975) 12. sz. 681–689. p.*
- CSIZMADIA: *A jogi hagyományok, mint a jogi reformok korlátai Magyarországon a XIX. században.* — CSIZMADIA Andor: *A jogi hagyományok, mint a jogi reformok korlátai Magyarországon a XIX. században. Jogtudományi Közlemények, XXXIV. évf. (1979) 1. sz. 30–40. p.*
- EGYED — EGYED István: *Karhatalom az önkormányzatban. Városi Szemle, V. évf. (1912) 9. számából különnyomat.*
- FÁBIÁNNÉ: *Az országos rendőrség ügye az 1848-1849.-i szabadságharc alatt.* — FÁBIÁNNÉ Kiss Erzsébet: *Az országos rendőrség ügye az 1848-1849.-i szabadságharc alatt. Levéltári Közlemények, XLIV–XLV. évf. (1974) 1. sz. 187–209. p.*
- GALÁNTAI — GALÁNTAI József: *A háborús állam. A „kivételes hatalom” kodifikálása és alkalmazása 1914-1916-ban.* In KIRÁLY Tibor (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, 1981, Tankönyvkiadó.
- KIRÁLY — KIRÁLY Tibor: *A büntetőjog a dualista és az ellenforradalmi korszakban.* In uő. (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, 1981, Tankönyvkiadó.
- PARÁDI: *A dualista Magyarország belügyi szervei.* — PARÁDI József: *A dualista Magyarország belügyi szervei. Belügyi Szemle, XXIV. évf. (1986) 4. sz. 45–50. p.*
- PARÁDI: *A polgári magyar állam első határőrizeti szakszerve, a Magyar Királyi Határrendőrség 1906-1914.* — PARÁDI József: *A polgári magyar állam első határőrizeti szakszerve, a Magyar Királyi Határrendőrség 1906-1914. Hadtörténelmi Közlemények, CI. évf. (1986) 3. sz. 541–570. p.*
- PARÁDI: *A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szerve, a Magyar Királyi Csendőrség.* — PARÁDI József: *A polgári magyar állam első központosított közbiztonsági szerve, a Magyar Királyi Csendőrség. Belügyi Szemle, XXVII. évf. (1988) 1. sz. 56–92. p.*
- PARÁDI: *A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium határőrizeti feladatai az Osztrák-Magyar Monarchia magyarországi vámhatárain 1867-1914.* — PARÁDI József: *A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium határőrizeti feladatai az Osztrák-Magyar Monarchia magyarországi vámhatárain 1867-1914. Hadtörténelmi Közlemények, CIV. (1989) 2. sz. 35–40. p.*
- PECZE: *A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918.* — PECZE Ferenc: *A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918.* In KIRÁLY Tibor (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, 1981, Tankönyvkiadó. 223–247. p.
- RÉVÉSZ — RÉVÉSZ Tamás Mihály: *A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez.* In uő. (szerk.): *Az állami- és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon.* Budapest, 1983, ELTE-ÁJK. /Jogtörténeti értekezések./
- SARLÓS — SARLÓS Béla: *A közigazgatás polgári jellegéről.* In KIRÁLY Tibor (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, 1981, Tankönyvkiadó. 275–303. p.
- SZÉKELY — SZÉKELY Vera: *A belügyminisztérium tisztviselői 1867-1885.* *Levéltári Közlemények, XLIV-XLV. évf. (1974) 3. sz.*

- TÓTH — TÓTH Árpád: Törekvések a szabadságjogok korlátozására. A kivételes állapot bevezetésének problémái a „darabont” és a koalíciós kormány idején 1905-1909. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József*, XXXII. évf. (1984) 4. sz.
- VÉCSEY — VÉCSEY Tamás: A gyülekezési szabadság a mai alkotmányban. *Budapesti Szemle*, XLV. évf. (1884) 89. sz. 202–205. p.
- VILDNER — VILDNER Ödön: Pest és Buda közigazgatásának története az 1848-1849.-i szabadságharc alatt. *Statistikai Közlemények*, XLII. évf. (1936)
- REGISZTRÁLT KÉZIRATOK
- BÁRD — BÁRD Károly: *A büntetőhatalom megosztásának buktatói. Értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről*. Kandidátusi értekezés (MTA-TMB). Kézirat. Budapest, 1986.
- LEVÉL- IRAT és DOKUMENTUMTÁRAK
- OKN – (1878-1881) — Országgyűlés Képviselőházának Naplója. 1878-1881. XVII. köt. 286–288. p.
- OKN – (1910-1915) — Országgyűlés Képviselőházának Naplója. 1910-1915. XVII. köt. 323. p.
- SZABÁLYZATOK
- Házaszabályok és szolgálati utasítások a magyar királyi országos fegyintézetek, úgyszintén az azoknál alkalmazott hivatalnokok és őrk számára.*
- KRSS-1894. — *Házaszabályok és szolgálati utasítások a magyar királyi országos fegyintézetek, úgyszintén az azoknál alkalmazott hivatalnokok és őrk számára*. Pest, 1870, Ráth Mór.
- *Komárom szabad királyi városi rendőrség szolgálati szabályzata*. Komárom, 1894, Spitzer Sándor.
- SZUT-1881. — *Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára*. Budapest, 1881, Pesti Könyvnyomda Rt.
- JOGSZABÁLYOK
- 1805/V. tc. — 1805/V. tc. a rosszlelkű árulkodások megakadályozásáról.
- 1840/IX. tc. — 1840/IX. tc. a mezei rendőrségről.
- 1847/XXII. tc. — 1847/XXII. tc. a Nemzetőrségről.
- 1848/III. tc. — 1848/III. tc. független magyar felelős minisztérium alakításáról.
- 1848/XXIII. tc. — 1848/XXIII. tc. a szabad királyi városokról.
- 1867/XI. tc. — 1867/XI. tc. a Nemzetőrségről szóló 1847/XXII. tc. felfüggesztetik.
- 1868/XXI. tc. — 1868/XXI. tc. a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása iránt.
- 1868/XL. tc. — 1868/XL. tc. a véderőről.
- 1868/XLI. tc. — 1868/XLI. tc. a honvédségről.
- 1868/XLII. tc. — 1868/XLII. tc. a népfelkelésről.
- 1869/IV. tc. — 1869/IV. tc. a bírói hatalom gyakorlásáról.
- 1871/XVIII. tc. — 1871/XVIII. tc. a községek rendezéséről.
- 1871/XL. tc. — 1871/XL. tc. a gátrendőrségről.
- 1871/LII. tc. — 1871/LII. tc. a büntető törvényekre és gyakorlatra vonatkozó némely intézkedésekről.
- 1872/XXXVI. tc. — 1872/XXXVI. tc. Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről.
- 1876/XIII. tc. — 1876/XIII. tc. a cseléd és a gazda közötti viszony szabályozásáról, a gazdasági munkásokról és a napszámosokról.
- 1879/XXXI. tc. — 1879/XXXI. tc. erdőtörvény.
- 1879/XL. tc. — 1879/XL. tc. a magyar büntetőtörvénykönyv a kihágásokról.
- 1881/III. tc. — 1881/III. tc. a közbiztonsági szolgálat szervezéséről.
- 1881/XXI. tc. — 1881/XXI. tc. a Budapest-főváros rendőrségéről.
- 1886/XXII. tc. — 1886/XXII. tc. a községekről.
- 1894/XII. tc. — 1894/XII. tc. a mezőgazdaságról és a mezőrendőrségről.
- 1898/II. tc. — 1898/II. tc. a munkaadók és a mezőgazdasági munkások közötti jogviszony szabályozásáról.
- 1903/XVIII. tc. — 1903/XVIII. tc. a határrendőrségről.
- 1911/V. tc. — 1911/V. tc. a fehér vagy sárga foszforral való gyújtógyártás eltiltásáról.
- 1912/LXIII. tc. — 1912/LXIII. tc. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről.
- 1912/LXVII. tc. — 1912/LXVII. tc. a képviselőházi őrség felállításáról.
- 1912/LVIII. tc. — 1912/LVIII. tc. a városok fejlesztéséről.
- 1916/XXXVII. tc. — 1916/XXXVII. tc. a Fiumei Magyar Királyi Államrendőrség-ről.
- 2219/1868. BM. kr. — 2219/1868. BM. kr. a munkásegyletek hatályosabb ellenőrzése tárgyában.
- 6120/1869. BM. kr. — 6120/1869. BM. kr. a haderő igénybe vétele tárgyában.
- 13 972/1884. BM. r. — 13 972/1884. BM. r. a fővárosi rendőrség tárgyában.
- 9389/1885. BM. kr. — 9389/1885. BM. kr. az új toloncz-szabályzat tárgyában.
- 768/1898. BM. kr. — 768/1898. BM. kr. az utazó szocialista izgatók működésének megakadályozása tárgyában.
- 83 383/1898. BM. r. — 83 383/1898. BM. r. a kitolonczozás tárgyában.



- 105 711/1899. BM. r. — 105 711/1899. BM. r. a kitolonczozás tárgyában.  
15 587/1903. BM. r. — 15 587/1903. BM. r. a 64 573/1901. BM. kr. a hangversenyek, mutatványok és hasonló rendezvények engedélyezése tárgyában rendelet módosításáról.  
88 358/1901. BM. r. — 88 358/1901. BM. r. a kitolonczozás tárgyában.  
55 154/1904. BM. kr. — 55 154/1904. BM. kr. sztrájkok idején az állami kényszer alkalmazása tárgyában.  
3009/1914. BM. kr. — 3009/1914. BM. kr. a hadviselés érdekében felügyelet alá helyezendőkkal, vagy lakóhelyükről eltávolítandókkal szemben követendő eljárás tárgyában.  
4220/1914. BM. r. — 4220/1914. BM. r. a polgári őrsereg szervezése tárgyában.  
10 962/1915. BM. r. — 10 962/1915. BM. r. az állam érdekeinek a közrendnek és a közbiztonságnak a hadviselés szempontjából való aggályossága esetén való eljárás szabályozása tárgyában.  
15 000/1916. BM. r. — 15 000/1916. BM. r. a cigány-rendészet tárgyában.  
26 970/1917. BM. kr. — 26 970/1917. BM. kr. a katonai rendőrség tárgyában.  
65 000/1990. BM. r. — 65 000/1990. BM. r. a közigazgatási bíraskodás tárgyában.