

351(439)

70398

C26(r)

ÉRTEKEZÉSEK

A TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL.

KIADJA A MAGYAR TUD. AKADÉMIA.

A II. OSZTÁLY RENDELETÉBŐL

SZERKESZTI

PAUER IMRE

OSZTÁLYTITKÁR.

XII. KÖTET. 6. SZÁM.

A RENDŐRSÉG TERMÉSZETE ÉS ÁLLÁSA SZABAD ÁLLAMBAN.

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS.

CONCHA GYŐZŐ,

R. TAGTÓL.

(Olvastatott a M. Tud. Akadémia II. osztályának 1901. április 15-én tartott ülésén.)

Ára 80 fillér.

BUDAPEST.

1901.

É R T E K E Z É S E K

A TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL.

Első kötet. 1867—1870.

I. Az uzsora törvényekről. *Szinovác Györgytől*. 1867. 17 l. 20 fill. — II. A magyar mezőgazdaság. *Keleti Károlytól*. 1867. 19. l. 20 fill. — III. A nemzet szellemi élete a párisi kiállításon. *Dr. Konek Sándortól*. 1868. 42 l. 40 fill. — IV. A magyar Korona országainak legújabb népesedési mozgalmái. *Dr. Konek Sándortól*. 1868. 52 l. 40 fill. — V. Jogtudomány s nemzetgazdaságtan. *Kautz Gyulától*. 1868. 38 l. 40 fill. — VI. A statistika hivatalos és tudományos mivétele. *Keleti Károlytól*. 1868. 41 l. 40 fill. — VII. A római jog s az ujabbkori jogfejlődés. *Pulszky Ágostontól*. 1869. 27 l. 20 fill. — VIII. Gaius. *Rentmeister Antáltól*. 1869. 116 l. 60 fill. — IX. Zádor György magyar akadémiai tag emlékezete. *Tóth Lőrincztől*. 1869. 26 l. 40 fill. — X. A törvénykezés reformja. *Ókröss Bálinttól*. 1869. 18 l. 40 fill. — XI. A büntetés rendszerről általában, különösen a halálbüntetésről Poroszországban. *Csatskó Imrétől*. 1870. 26 l. 40 fill. — XII. A bírósági szervezet, különösen a bíróságok megalakulása. *Baintner Jánostól*. 1870. 37 l. 40 fill.

Második kötet. 1870—1874.

I. A fogyasztási egyletek. *Dr. Vécsey Tamástól*. 1870. 59 l. 40 fill. — II. Az emberi öntudat jelen fokáról. *Dr. Barsi Józseftől*. 1870. 27 l. 20 fill. — III. Kassa város parkettkészítése a XV. század kezdetén. *Wenzel Gusztávtól*. 1870. 43 l. 40 fill. — IV. Emlékbeszéd Császár Ferencz tiszteleti tag fölött. *Dr. Suhayda Jánostól*. 1871. 12 l. 20 fill. — V. Szemle a magyar jogászyülések munkássága s eredményei felett. *Tóth Lőrincztől*. 1872. 88 l. 60 fill. — VI. Modern alkotmányos monarchiai intézmények. *Ladányi Gedeontól*. 1873. 28 l. 20 fill. — VII. Emlékbeszéd Rau Károly Henrik felett. *Kautz Gyulától*. 1873. 16 l. 20 fill. — VIII. A nemesség országgyűlési fejenként való megjelenésének megszűnése. *Hajnik Imrétől*. 1873. 18 l. 20 fill. — IX. A részvénytársulati ügy törvényhozói szempontból. *Dr. Mattekovits Sándortól*. 1873. 32 l. 20 fill. — X. Mezőgazdasági statistika a nemzetközi kongresszusokon. *Keleti Károlytól*. 1874. 32 l. 20 fill. — XI. A székely kérdés. *Galgóczy Károlytól*. 1874. 24 l. 20 fill. — XII. Az emberi élettartam és a halandóság kiszámításáról. 4 graphicus rajzzal. *Kövösi Józseftől*. 1874. 52 l. 60 fill.

Harmadik kötet. 1875.

I. A kényszer-egység a csödeljárásban. *Apáthy Istvántól*. 1875. 25 l. 36 fill. — II. Quetelet emlékezete. *Keleti Károlytól*. 1875. 24 l. 20 fill. — III. Magyarország népesedési mozgalma 1864—1873-ban és a cholera. *Keleti Károlytól*. 56 l. 80 fill. — IV. Újabb adataink Magyarország bűnvádi statistikájából. *Konek Sándortól*. 1875. 55 l. 70 fill. — V. A statistika és a nemzetgazdaságtan közti viszony a mai korban. *Konek Sándortól*. 1875. 26 l. 30 fill. — VI. Emlékbeszéd Szigethi Warga János l. tag felett. *Galgóczy Károlytól*. 1875. 23 l. 30 fill. — VII. Statistikai tanulmányok hazánk közegészségi állapotára felett. *Dr. Weszelovszky Károlytól*. 1 korona 40 fill. — VIII. Visszapillantás az előbbi l. k. curiának 1724—1769-ki működésére. *Wenzel Gusztávtól*. 1 kor. 60 fill. — XI. Emlékbeszéd Csacsó Imre l. tag fölött. *Pauler Tivadartól*. 20 fill.

Negyedik kötet. 1876.

I. Visszapillantás közigazdaságunk egy negyed századára. *Keleti Károlytól*. 40 fill. — II. Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog. *Wenzel Gusztávtól*. 50 fill. — III. A szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság rendszere a polgári törvénykezésben magyar szempontból. *Tóth Lőrincztől*. 30 fill. — IV. Emlékbeszéd hodosi és kizdiai br. Sina Simon felett. *Tóth Lőrincztől*. 40 fill. — V. Az országos jog és a particularis jogok közti viszony. *Wenzel Gusztávtól*. 1 kor. 60 fill. — VI. Emlékbeszéd Szentkirályi Zsigmond lev. tag fölött. *Jan* — VII. A telekkönyvi intézmény

*Dr. Dolner Ödön, S. Collegájának
354 (30)
C. 26 (7) a presso.*

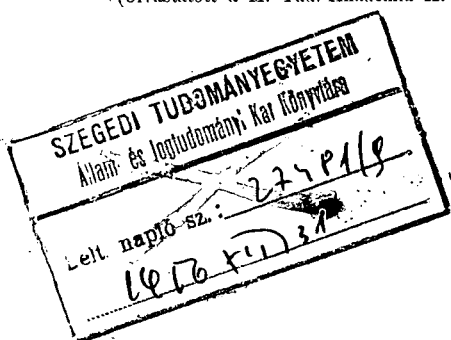
A RENDŐRSÉG TERMÉSZETE ÉS ÁLLÁSA SZABAD ÁLLAMBAN.

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS.

CONCHA GYŐZŐ,

R. TAGTÓL.

(Olvastatott a M. Tud. Akadémia II. osztályának 1901. április 15-én tartott ülésén.)



BUDAPEST.

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA.

1901.

SZEGEDI TUDOMÁNYOS KÖNYVTÁR
József Attila Könyvtár

Lelt. napló: 703/110
csop. szám.



~~SZEGEDI TUDOMÁNYOS KÖNYVTÁR
József Attila Könyvtár~~
Leltári szám: ~~703/110~~
1983 JUN 21

~~SZEGEDI TUDOMÁNYOS KÖNYVTÁR
József Attila Könyvtár~~
Leltári szám: ~~703/110~~
1983 OKT 20

Az Athenaeum.r.t. könyvnyomdája.

Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira eltérne a tudományban és életben a felfogás, mint a rendőri működése iránt. Ez a nagy eltérés a rendőrség mivoltára nézve, magával hozza az állása, az emberi életben teljesítendő szolgálata, értéke iránt is a felfogások nagy különbségét.

S mi sem bizonyosabb, mint hogy a rendőri működés helyes beillesztésétől az állami és társadalmi szervezetbe függ az emberre nélkülözhetetlen javaknak, s minden javak legbecsesebbikének: a szabadságnak sorsa.

Ezért láttam szükségesnek, hogy a gyakorlatilag oly fontos tevékenységnek természetét minden idegen tekintettől menten, a tudomány eszközeivel vizsgálat alá vegyem s mérő serpenyőjére helyezzem, meg lévén győződve, hogy a tudománynak elvont, egyedül a tárgyilagos igazság szempontjától vezetett kutatása vethet csak világot a gyakorlatnak már különböző érdekekből származó szükségleteire.

A rendőrség természetének megállapítása a rend, és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, a melyet közrendnek neveziünk.

Mi a közrend?

A közrend és a rendőrség fogalma.

Az állam és társadalom rendje együtt alkotják a közrendet. Rend alatt a közfelfogás szerint több külön dolognak, lénynek; erőnek oly összefüggése értetik, a melynél fogva az

ily összefüggésben levők helyöket, működésöket az egészre való tekintet nélkül meg nem változtathatják, avagy ha így változtatják, az összefüggés megszakad s a cél, a mely miatt az egyes elemek ily összefüggésbe hozattak, elérhetetlen lesz.*)

A közrend is az emberi erőknek, emberek dolgainak, javainak ily összefüggésében áll. Ez összefüggés mikéntjét, névszerint az egyes által kifejezhető működést, az egyest illető javakat részint a törvényben, részint a szokásban nyilatkozó közakarat, részint az egyesek önként találkozó szükséglete határozza meg.

A közrend egyrészt az emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak (vagyon, műveltség, erkölcs, becsület, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek, idő szerint.

Az emberi erőknek, a munkának a meghatározott összefüggés szerinti folyása, a javaknak ugyan e szerinti élvezhetése adja a nemzetnek a béke állapotát, a rendet, mely e sze-

*) Csodálatos, hogy a rend fogalmával oly ritkán foglalkoznak az állam- és társadalombölcseleti írók, pedig a közrend fogalma állandóan előfordul a politikai és társadalmi fejtegetésekben, a törvényekben. A rend, a közrend alatt valami olyas állapotot értenek, a mi törvény által meg van határozva. »L'ordre public établi par la loi«, az 1789-iki francia emberi és polgári jogok kiáltványának ez a kitétele számtalanszor ismétlődik, a nélkül, hogy az a mi a törvény által meg van határozva, elemeztetéské megmagyaráztatnék. Mazade (Block, Dict. de la politique) szerint is »l'ordre publique véritable... résulte... d'abord de l'existence de lois justes, libérales, protectrices...« a közrend fogalmában csak a szabályozó, a törvények vannak kiemelve, nem a mi szabályoztatik. De Fooz (Droit adm. belge I. köt. 4. l.) kísérti meg a rend és vele a közrend fogalmát adni. »L'ordre dans la nature physique, c'est l'harmonie et la constance des lois, c'est l'équilibre des forces, qui dominant l'univers... Ce qui constitue l'ordre dans le monde social ou politique, c'est le respect des droits de tous, c'est la justice.« — A mily helyes azonban a természet rendjéről a magyarázata, a társadalmi rendet már egyszerűen a jogrenddel azonosítja. — Csak a jeles német közig. író, Mayer Ottó tesz kivételt, a mennyiben a közrend fogalmát kísérti meg a rendőrségről való fejtegetéseinek alapjává tenni. »Unter der guten Ordnung«, így nevezi a közrendet, ... »verstehen wir einen allgemeinen Zustand der Gesellschaft, bei welchem die in ihr enthaltenen Kräfte durch Schädlichkeiten, die in ihnen bereitet werden, möglichst wenig beeinträchtigt werden.« (Deutsch. Verw. recht. I. Bd. 19. §. 258. l.) Mennyiben sikerült e kísérlet? következő fejtegetéseink fogják mutatni.

rint nem holt állapotot, hanem eleven, ható erőknek összhangzó együttműködését jelenti.

A közrendet a nemzeti összlet és az egyéni társadalmi lét tényezőinek összeműködése s a különböző javaknak e tényezők közti megosztása és általuk való élvezése alkotja.

A közrend, a béke fenntartói e szerint egyrészt a nemzetnek összes országgló szervei, másrészt a csak társadalmi életet folytató, egyes magánszemélyek.

Tágabb értelemben a közrend elemeihez számítjuk a természet rendjét is.

Konkrétebben szólva közrend alatt az emberi szükségleteknek állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítését értjük az általános és közös jó tekintetei szerint a jog és a természeti erők korlátai között.

A közrend e szerint embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de a mely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad.

1. *Állami rend.* A mi először is az országglás, az állam rendjét illeti, az a fejedelem, az országgyűlés, a kormány, a birói és közigazgatási hatóságok munkájának, (gondolkodásának, akaratának és cselekvésének) közelismerésre jutott szabályok szerint lefolyó egymásutánja, összefüggése.

Ez összefüggést, az állam rendjét, az államot alkotó szervek tartják fenn az illetők részére kijelelt munka elvégzése által: a király midőn országgyűlést tart, a sereget a hadba vezényli, törvényt szentesít, hivatalnokokat nevez, a választó polgárok, midőn az országgyűlés tagjait meghatározzák, — a választók passivitása esetén felbomlik az állami rend, — a hatóságok midőn ujonczoznak, utat, iskolát csinálnak, a bíróságok midőn az eléjük vitt ügyekben az ítékezést meg nem tagadják.

Mindezen ténykedések az állami rendnek alkotó elemei, de se a király, se az országgyűlés, se a közigazgatás, se a bíróság, midőn ekként ténykednek, s ténykedésökben egymásután követnek, rendet tartanak, nyilván nem végezik azt, a mit rendőri működésnek nevezünk, pedig az állam rendjének ők a tulajdonképi létrehozói és fenntartói, a jog szabályaival együtt,

melyek által önakarátukat megkötötték, valamint azon czélok szolgálata által, a melyekre jogilag még nem kötve törekszenek.

A jog ugyanis, mint a legáltalánosabb, kötelező akarat, meghatározva, melyek legyenek ez országgló nemzeti öszslétnek a tényezői, mi mindenik tényezőnek a munkaköre, a hatalma, a feladata, az állami rendnek ép oly alkotó eleme, ép oly mozgatója, ösztönzője, mint a szervek, s munkájok, a melyeket meghatároz.

Ép ily positiv alkotó eleme, ösztönzője az állami rendnek az állam czéljából az is, a mit általános szabálylyal előre még nem állapítottak, p. o. miként változtatandó a jog az állam czéljából kifolyólag, mit kíván az állam becsülete, érdeke külügyi tekintetben, mit kíván belügyekben egyes esetekben a közgazdaság (szénakiviteli tilalom), a közerkölcs (korcsmák száma), a közegészség (népfürdő, vízvezeték).

A közjog fenntartása vagy magokat az illető tényezőket illeti, a kikre vonatkozik, p. o. a király, az országgyűlés jogainak megvédése, avagy az egyes állami tényezők (ministerek, hatóságok), működését szabályozó közjog fenntartása külön szervekre, bíróságokra van ruházva.

Az állami rendnek e szerint a közjog s a közjogi bíróságok, továbbá az államczélnak jog által meg nem határozott része, ép oly positiv alkatelemei, mint az állami szervek és azok működése.

Mi bontja ugyanis föl az állam rendjét gyökerestül? Ha az állam szervei nem végzik a jog által s a jogilag meg nem határozott államczél által kívánt munkájokat, nem tartják meg munkájok mértéket, körét egymásutánját. Ha a király nem hívja össze az országgyűlést, nem vezényli a sereget, ha az országgyűlés nem tud vagy nem akar törvényt hozni, törvényes költséget megszavazni, ha a bíróságok nem alkalmazzák a törvényt, hanem saját akarátukat, ha király, parlament és kormány képtelenek az állam erejét kifelé, a megélhetést, a socialis békét befelé fenntartani, felbomlott az állam rendje; mert a kik az állami rendnek alaptényezői, igazi teremtői és fenntartói, nem akarják az ahhoz szükséges tevékenységet kifejezni, külön tényezők és tevékenységek nélkül pedig rend sincs.

2. *Társadalmi rend.* Az egyes magánosok tevékenységé-

nek, munkálkodásának pontos egybefonódása és szoros egymásutánja, a gazdasági, a szellemi javaknak és az ezek alapján képződő egyéni tekintélynek és egyéni hatalomnak viszonylag biztos eloszlása, az egyesek között: teszik a társadalmi rendet.

Ilyen összeműködésre az egyesek, minden felsőbb kényszerítő hatalom parancsa nélkül hajlandók s arra szükségleteik, avagy egymás iránti (atyafiságos, testületi, általános emberséges) rokonszenvük kielégítése végett ösztönöztenek.

Nyilvánvaló azonban, hogy önrendelkezéssel bíró, független egyesek között a munkálkodás, a tevékenység pontos egybefonódása és szoros egymásutánja, a javaknak biztos eloszlása, szóval a társadalmi rend szilárdsága azon fordul meg, ha az összefüggő munkában azok a vezetők és azok a vezetettek, a javak osztályánál, azok az előnyben vagy hátrányban levők, tehát azok a becsültek, hatalmasak és azok az alábbvalók és gyengék, azok a gazdagok és szegények, a kik belső értékök-nél, szolgálataik, munkájok becsénél, elért sikereiknél fogva azok, más szóval ha a munkának és javaknak megosztása és összefüggése a bizonyos időben lehetséges emberi életszínvonal fenntartására s emelésére a legalkalmasabb.

Minden társadalmi rendet, a mely önrendelkezéssel bíró egyénekből alakult, e szerint először is maguknak az egyeseknek akarata, az összefüggés kívánta munkának mindenki által való elvégzése, s a javak megosztásának tisztelete tartja fenn.

A magánosok nagy többségének attól a meggyőződéstől kell áthatva lennie, hogy társadalmilag egybefont munkájokkal kölcsönösen elősegítik egymás érdekeit; továbbá, hogy a javak megosztása nagyban véve helyes. A felebaráti érzésnek pedig ki kell egyenlíteni a legélesebb érdekellentéteket, s a javak megosztásának nyilvánvaló hiányait.

Az 1) önkéntes együttműködés; a 2) javak helyes megosztása; s 3) a felebaráti érzés a társadalmi rendnek fenn-tartói, valódi sarkkövei, alaposzlopai.

A társadalmi rend sem jelent e szerint valami holt állapotot, hanem szabad lényeknek, erőknek folyton folyó, össze-vágó mozgását. A társadalmi rend főtenyezőit csak oly értelemben nevezzük sarkköveknek, oszlopoknak, mint egy hadsereg hadoszlopait.

E tényezők érvényesülésében, hatásában semmi oly elem nincs, a minő a rendőri tevékenységnek fővonását teszi.

De nincs abban a tényezőben sem, a mely negyedikként a társadalmi rendhez járul: a jogban és jogszolgáltatásban.

Mivel ugyanis az egyesek egymásnak természetes súlyára, értékére, érdekeik, szolgálataik kölcsönösségére, a javak megosztására nézve konkrét esetben eltérő alanyi véleményben lehetnek, szükség van a társadalomban olyan tudatos, elismert tárgyilagos szabályra, a jogra s ezen nyugvó jogérzületre, a mely az egyeseket életök, javaik, működéseik (a tulajdonost rendelkezési hatalma, a felnőttet hite, pályája, házastársa megválasztása stb.) tekintetében elismeri, továbbá egymásra gyakorolni kívánt befolyásuknak, együttműködéseiknek módjait, határait nagy körvonalakban megállapítja.

A mennyiben pedig az elismert jog és általános jogérzet daczára a társadalom rendje mégis megzavartatnék, az egyesek életének javainak összeműködési módjainak megsértése által, a társadalom fenntartásához az előbbi állapotnak helyreállítása jogszolgáltatás útján szükséges.

A jog és jogszolgáltatás nyilván magának a társadalmi rendnek alkotó eleme. Épúgy, mint az előbbi három tényező, a jog és jogszolgáltatás sem nevezhető rendőri ténykedésnek, csakúgy nem, mint a meggyőződés a társadalmi kapocs hasznosságáról, szükségességéről, avagy a hit, a mely a jognak a hasznossági meggyőződésen túl a végső szentesítést adja.

Mivel ezek szerint a társadalom rendje sokkal több tényezőnek véletlen, önkéntes, szabad közreműködésén nyugszik, mivel ezek működése sokkal kevésbé van a jog által meghatározva, mint az állami tényezőké, mivel az egyesek súlya, értéke s ehhez képesti sorakozása a társadalmi rendben a jogi rendezés alól magát igen nagy részben kivonja, mivel az egyeseket olyan egységes cél, a minő az embereket nemzetté, országló személyiséggé egyesíti, társadalommá össze nem fűzi, hanem csakis az egyeseknek egyforma, egymást kiegészítő, de mindig külön célja, külön érdeke: ezért nem lehet a társadalom rendje olyan szoros, olyan előre meghatározott s biztosan egybefüggő, mint az állam (közjogi) rendje.

Az állami rend tényezői nem külön czélú személyek, hanem a nemzeti összszemélyiségnek részei, a kik állami működéseikre nemcsak jogosítva, hanem kötelezve is vannak: Ezért nyugszik az állam rendje kényszerítő, a társadalomé engedélyező törvényeken. Az állam életrendje előre meg van törvényekkel szabva, az állam szerveinek alakulását, működési körét, módjait megállapító közjogi szabályokkal. A törvény ad trónt, főrendiséget, képviselői, választói jogot, hivatalt.

Innét a látszat, mintha a társadalom rendje is az arra vonatkozó jogszabályokból állana, holott a társadalmi rend legfőbb tényezői kívül állanak minden jogi rendezésen. Az egyesek kezdeményező munkája, physikai ereje, szépsége, ügyessége, híre, tekintélye, vagyonának mennyisége, felebaráti érzése, meggyőződése, hite fölött nem határoz a jog, pedig a társadalom rendje ily tényezőkön fordul meg.

A jog e rendet csak elismeri, a társadalom tényezőinek működési szabadságát, módjait csak nagy körvonalakban s akként határozza meg, hogy azoknak engedélyt ad, vagy őket eltiltja valaminek tevésétől, de nem kényszerít, mint a közjog a jogosítványok felhasználására. Ez által lesz a társadalmi rend, s abban az egyesek elhelyezkedése, kapcsolata folyton változó, egyensúlya labilis, és úgy tetszik, mintha e mozgó, ingó rendet csak a jog és jogszolgáltatás tenné biztossá, óvna meg a felbomlástól, ez volna fenntartója.

Valójában pedig a társadalmi rendet a jogon és jogszolgáltatáson túl; 1) az egyesek szabad együttműködése, 2) a javak helyes megoszlása, 3) a felebaráti érzés, és 4) az egyesek hite, meggyőződése tartják fenn.

Ha aratáskor a mezei munkások, városokban gázgyári munkások a kellő időben munkára nem vállalkoznak, ha a gyárosok, földbirtokosok munkát nem adnak, midőn adhatnának, ha a hitelintézetek bőséges készletek mellett hitelt nem nyújtanak, ha a földbirtok, az iparjog, a szellemi élet pályák megszerzéséből a társadalom arravaló elemei tényleg ki vannak zárva, ha a felebaráti érzés nem enyhíti a verseny kérlelhetlen eredményeit, a jog szigorát, a társadalom rendje ép úgy felbomlik, mintha a jogszolgáltatás nem bírja a jogellenes cselekedeteket megszüntetni s a jogot helyreállítani.

A társadalmi rendnek fenntartói e szerint első sorban az egyesek, illetőleg azok a hasznossági tekintetek, azok az erkölcsi, vallási erők, a melyek bennök hatnak, s csak másod-sorban az egyesek akaratan felül álló jog és jogszolgáltatás.

Az állami és társadalmi rendnek alkotó, fenntartó elemeit okvetlen szükséges tisztázni, hogy a rendőrség természetét, helyét az emberi közületben megállapítani lehessen, mivel a rendőrség fogalmának a leggyakrabban kiemelt, kidomborított jegye a rendfenntartás.

Az eddigi fejtegetésekből pedig azt hisszük világos, hogy úgy az állami, mint a társadalmi rendnek a fenntartói egészen más tényezők, mint a melyeket a rendőrség nevével szoktunk jelölni.

Különösen a társadalmi rendnek automaticus a jellege, magától áll be nagy részben az emberi összeműködés és a javak megoszlása, az egyesek spontán tevékenysége által tartja fenn magát a társadalmi rend. Kívánatos, hogy az állam rendje is ily automaticus legyen, de egészben sohasem lehet az, mert egységes akaraton nyugszik, a melynek impulsusa szerint kell az egyeseknek összeműködniök, így benne az egyeseknek az az önkéntelen, automaticus összeműködése, a mi a társadalomban a szükségletek kölcsönösségéből beáll, csak kivételképen, nagy nemzeti veszedelem alkalmával mutatkozik.

A rendőri működés ellenkezőleg, mint alább látni fogjuk, örökké idegen, külső erőként hat az egyesekre, az automaticus összeműködés hiányát, időleg átmenetileg pótolja, az egyesnek akarata ellenére parancsol vagy tilt.

3. *A természet, az elemek rendje.* A természeti világ rendje a természeti erőknek, az elemeknek bizonyos ismétlődő egymásutánján, azoknak szokásos mértékén, kapcsolatán s egymásra gyakorolt hatásán alapszik.

Az éjjel és a nappal, a szelek, a vizek, a villamosság, a tűz jelenségei, a hegyek és a völgyek helyzete, élet és halál, az állatok száma, természete, a természeti rendnek a tényezői s állam úgymint társadalom e természeti jelenségek kapcsolatát és egymásutánját kell, hogy kiinduló pontul vegyék, midőn saját életüket berendezik, melynek előfeltételét, a természet bizonyos szokásos rendje alkotja.

A természet rendjének megbomlása (tűzvész, árvíz, hegyomlás, pestis) megbontja az állam és társadalom rendjét is.

A természet rendjénél még világosabb, hogy annak fenntartója nem a természetten kívül álló rendőrség, hanem a természet maga.

4. *A rendőrség.* Úgy az állam, mint a társadalom rendjének fennállása attól függ, ha tényezők, a nekik szánt működést kifejthetik s a javak megoszlása, használata háborítatlanul folyik a jog szabályai s az államcélznak alattomban értetődő követelményei szerint.

A rendőrség feladata ez alaptényezők mellett, az állam és társadalom rendjének előfeltételeit létesíteni, biztosítani, a társadalmi rendnek érvényesülését lehetségessé tenni, nem magát a rendet.

Az állami rend előfeltétele, hogy a király, a parlament, a hatóságok működhessenek. A rendőrség feladata épen abban áll az állami rendet illetőleg, hogy az állami szervek működése ne háboríttassék, hogy azok működését tényleg, esetleg külső erővel is lehetségessé tegye egyesek vagy tömegek gonosz szándékú támadása és az elemi erők (tűz, víz) hatalma ellenében.

Nehezebb a társadalom rendjének előfeltételeit ily egyszerűen megjelölni, a mennyiben a társadalom millió egyén működéséből áll, a kik működése, munkája, szórakozása nem látszik a társadalmi rendnek oly lényeges alkotó eleme lenni, mint a minő az állami rendben, az állami szerveké; továbbá, mert épen a társadalmi rend alkotó elemei, az egyesek többnyire a rend megbontói s csak kivétel, hogy maga az államhatalom és szervei zavarják meg.

A társadalmi rend előfeltételének is megvan mindazáltal világos fogalma. Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága s javaiknak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglevő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi az előfeltételt.

A rendőrség első sorban az által állítja elő a társadalmi rend feltételeit, ha 1) az egyeseknek a jog által engedett szabad működését és javait állandó örökéssel védelmezi másoknak valószínű vagy tényleges támadása ellen; 2) ha az ily támadásokat tényleg megakadályozza; 3. a támadásokkal meg-

zavart rendet helyreállítja a támadásnak, a jogtalan állapotnak tényleges megszüntetése és a jogrend helyreállításában való segédkezés által. Mindezen pontok az állami rendre is állanak.

Másodsor az által állítja elő a társadalmi rend feltételeit, ha az egyeseknek szabad működését, midőn abban egyenes jogsérelem nincs is, megakadályozza, őket valaminek tevésére szorítja, mivel szabad működésök mások sértésére, szabadságuk korlátozására vezethet, azoknak alkalmatlanságot, hátrányt, megbotránkozást, félelmet okozhat, őket szabad működésökben, javaik élvezetében zavarhatja. (Állatok elzárása, kocsikon lámpa, dörzsfék alkalmazása, út melletti telken kerítés állítása, víznek a padlason tartása, szabad ég alatti gyűlés eltiltása.)

Akár a büntetteknek, akár az alkalmatlan, hátrányos vagy épen veszélyes tetteknek eltiltása, meggátlása vagy bizonyos positiv berendezés létesítése csak föltétele a társadalmi rendnek, mely a tevékenység szabad kifejtésében s a javak használatában áll.

A rendőri megakadályozás avagy a rendőri kényszerítés valaminek létesítésére azonban csak tényleges, időleges megnyugtatót ad. A büntett, a kihágás meggátlását követnie kell a büntetésnek, ezekhez, valamint a rendőri positiv létesítményekhez (víztartó a padlason, dörzsfék) a társadalmi rend valamely más intézményének is kell járulnia, mely a társadalmi együttműködést magát lehetségessé teszi. Az elbocsátott büntettek segélyzése, munkanélküliekről való gondoskodás, az utcák szélesítése, a meredek utak helyett alkalmasbak készítése a példái a közrend és a rendőrség viszonyának. A bűncselekmények meggátlása, szerzőik följelentése a társadalmi rendet nem tartja fenn, hanem a büntetés. A rendőri korlátozások, p. o. bizonyos építési anyaggal való építés, pinczelakások eltiltása, nem biztosítják a helyes rendet, ha az emberek képtelenek azt az anyagot megszerezni, avagy a pinczelakásokat másokkal pótolni.

A rendőrség ugyancsak ily feltételt teremtő működést fejt ki akkor is, ha bevégzett büntettek kinyomozásában, a tettesek kézrekerítésében közreműködik. Mind e ténykedései csak feltétele annak, hogy a társadalmi rendnek formai fenntartója, a jog és a bíróság működését végezhesse.

Harmadszor az elemi, a természeti erők rendkívüli kitöréseinek megfékezésében rejlenek a társadalmi rend előfeltételei. Robbanások, árvíz, pestis, állatok úgy a társadalom mindennapi közönséges életének rendjét, mint magát az állam alkotmányos életének rendjét megakaszthatják. Az ilyen természeti erők megfékezése, eltávolítása nyilván nem a társadalmi vagy állami rend, hanem annak előfeltétele. Az utcán lövöldöző, sebesen hajtó emberek között, nagy forgalmú városban szabadon eresztett szarvasmarhák között, árvízkor, tűzvészkor, a súlyosabb ragályok alkalmával megszűnik a társadalmi, sőt a természeti erők egyes rendkívüli kitöréseikor még az állami rend is, mert tényezőik működésre majdnem képtelenné válnak.

A földművelés, az ipar, a tudományos foglalkozások között levő kapcsolatok, az emberek lelki épülésére, egészsége érdekében, avagy szórakozására létesített társas berendezések, s mindezeknek összefüggése az állam intézményeivel teszik a közrendet s ennek csak előfeltétele az elemi erők rendkívüli kitöréseinek megakadályozása, a tűz, a víz, a robbanások, stb. elemi erők rendszete.

Ha a közrend az emberi szükségleteknek állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítése az általános és közös jó tekintetei szerint, a jog és természeti erők korlátai között, úgy a rendőri működés a közhatalomnak az a ténykedése a mely ez összeműködésnek, valamint a szükségletek kielégítésének előfeltételeit, a mennyiben emberi akarattól vagy természeti erőktől függ, állandó ügyeléssel és széleskörű discretionarius hatalommal, physikai erőnek is rögtöni alkalmazásával létre hozza és fenntartja.

A közrend egyik része az embereknek a jogrend által meghatározott, a másik része a jogrend által nem érintett összeműködése, illetőleg a javaknak elosztása.

Adva lévén a büntető jog, a rendőrség szerepe e jog érvényének és kiszolgáltatásának előfeltételeiről való gondoskodásban, a büntettek megakadályozásában és a büntettek kézrekerítésében fog állani.

Hasonlóképen ha a köz- és közigazgatási jog az emberi működés célját, tartalmát positive megszabja, az ily működésnek megvannak természetszerű, logikai előfeltételei.

A közrend előbbi részének előfeltételei könnyen meghatározhatók. Ha a gyógyítás külön orvosi karnak kiváltsága, ebből következik a kuruzslók megakadályozása, másrészt a gyógyszerélelyzet kényszerítése, hogy működését végezzé is. (Kih. btk. 92—96. §.) A hol a járványok megelőzését, elnyomását a jogrend elfogadja, ott ennek előfeltétele, orvosok, a családfők, az ipari, neveldei főnökök különös följelentési és gyógyítási kötelessége. A hatósági húsvizsgálat előfeltétele a marháknek vagy a közvágóhidoni levágása, vagy pedig a magánhelyen történő vágásnak előzetes bejelentése. Ha a mérgek forgalmának korlátozását a jogrend szentesíti, minthogy a mérgeknek gyógyszerekben, ipari készítményekben való alkalmazása nélkülözhetetlen, a korlátozásnak szükséges előfeltételei könnyen megállapíthatók (Kih. btk. 108. §. 2., 3., 4.).

Ellenben a közrend azon részének előfeltételei, a mely rész az emberek működését, vagy összeműködését szabadra eresztí, azt tetszésöktől teszi függővé, sokkal nehezebben határozhatók meg.

Mikor tartozik az egyes jogilag szabad működését másokéhoz alkalmaztatni? Kössenek-e egyezményt szabad emberek? gazda és aratók, gyáros és munkások, útas és szállító? mekkora legyen valaminek az ára, minő legyen a bér? Mind a szabad összeműködésnek vagy az egyéni elszigetelt működésnek és a javak megoszlásának esetei.

A legegyszerűbb eset, a vásárok, a népiünnepek, körmenetek, népgyűlések, csoportosulások alkalmával az egyes magatartásának kérdése. Az egyesnek alá kell rendelnie a maga szabad mozoghatását a hatóság belátásának, hogy mások hasonló szabadsága lehetséges legyen (Kih. btk. 42. és 78. §§.). A lovaglás, a hajtás, a közuti vasut menetének sebessége hasonló alapon s a hatóság belátása szerint korlátoztatik. (120. §.) Lövöldözni, robbantani szabad, de az mások szabad működését vagy összeműködését, azaz a társadalmi rendet tenné lehetlenné, úgy kell tehát végeztetniök, hogy e rend fennállhasson. E módot a hatóság belátása fogja megszabni. Ugyanilyen előfeltétel jellegével bir a természeti erők, anyagok (tűz, gőz, villány, mérgek) használatának mások szabad működéséhez alkalmazandó módja.

Az állam elvontan meghatározhatja bizonyos szokásos szabad működéseknek mások vagy akár az állam működésére való feltételszerű természetét, p. o. hogy várak tervének lerajzolása, bizonyos ellenséges irányzatú jelvények használata, nagyobb mennyiségű fegyverek szerzése, büntetéspénzeknek az elmarasztaltak részére közgyűjtés általi beszerzése, a tisztelet nyilvánítások az elitáltak mellett, az állam működési szabadságára akadályozók s azokat büntetéssel sújthatja.

Marad azonban a polgárok szabad tetszésére bizott viszonyokban igen sok oly helyzet, mely mások működési szabadságát a legerősebben gátolhatja, a nélkül, hogy általában meghatározni lehetne. A terrorizmus, melyet munkások egymásra vagy a munkaadókra gyakorolhatnak, az osztályok, felekezettek, politikai vagy socialis célú gyülekezetek izgatottsága a társadalmi rend békés folyását megakaszthatják. Vajjon ennek oly előfeltételéről gondoskodhatik-e a közhatalom? Meggátolhatja-e a jogrendbe nem ütköző, de másokat megfélemlítő ily szabad nézet-, érzület- nyilvánításokat, kényszerítheti-e az egyest ilyen szabadon hagyott cselekvényekben is bizonyos magatartásra? Ezek a rendőri működésnek legkényesebb kérdései, melyekre az érdemleges feleletet csak a rendőri működés egész természetének és az állami életben elfoglalt szerepének meghatározása után adhatni, itt azonban formailag fölvetni okvetlen szükséges volt.

A rendőri működés természetének megállapításához mindenestre az első követelmény, hogy a szükséglet, a mely kielégítendő és a kielégítés módja, alanya egymástól elkülönítve gondoltassék.

A szükséglet a közrendet az emberi szabadságtól és természeti erőktől függő előfeltételekkel ellátni.

A rendőri működés a szükséglet szempontjából, a melyet kielégít, abban különbözik tehát először is más állami működésektől, hogy a míg ezek magát az állam célját, illetőleg ennek egyes részeit: a nemzeti függetlenségét, a jogot, a közvagyonosodást, műveltséget, erkölcsöt ápolják, addig a rendőrség csak mindezeknek előfeltételét, azt a külsőt, azt az időleges biztonságot, a mely a tulajdonképi célok érdekében való működésnek positiv kifejtetésében és háborítlanságában áll.

A rendőri működés olyan viszonyban van az állam többi feladataihoz, a minőben a pénzügyi. Mindenik közvetve járul csak az állam céljához; ezért nehezebb megérteni szükségességüket, ezért sohasem lehetnek népszerűek a rendőr és a pénzügy. A pénzügyi közegek sem az állam céljait valósítják, hanem azoknak csak gazdasági, pénzbeli feltételeit.

A nemzeti függetlenség, a jog szentsége, a közvagyonosság, a kultúra és socialis összhang mellett a rendőri és pénzügyi célok csak föltételszerűek, eszközjellegűek, alárendelt szerepűek, melyet csak akkor tölthetnek be jól, ha magukat amazok föltételének, kiegészítőjének ismerik föl, s nem akarnak az állam vagy társadalom fenntartói lenni. Nem a pénzügyi igazgatás látja el az államot pénzzel, hanem a közgazdaság, melynek a pénzügyi igazgatás csak ügyvivője vagy partnere.

Hasonlókép nem a rendőrség tartja fenn az állam és társadalom rendjét, hanem a nem rendőri alkotmányos és a társadalmi tényezők; a rendőrség ezeknek csak segéde, működésüknek részint positiv feltételeiről gondoskodik, részint az akadályokat hárítja el útjokból.

Vége ott az állami és társadalmi rendnek, a hol azt csak a rendőri működésben rejló különleges erők, ú. m. az őrködés, kémkedés, a discretionarius hatalom s a physikai erő tartja egybe.

Másodszor abban különbözik a rendőrség által kiélegített szükséglet más állami szükséglettől, hogy folytonos gondozást, őrködést, az emberi életnek perczről-perczre való megfigyelését, s legegységibb alakulataiba való rögtönös, karhatalmi beavatkozást kíván az illető hatóságnak alanyi belátása, discretionarius hatalma szerint. Az államnak egységes személyként, egységes akarat útján való hatása a rendőri működés terén szünik meg leginkább s kezdődik az esetről-esetre helyesnek czélszerűnek, szükségesnek az a változatosága, melyet az állam részéről egyforma elbánáshoz szokott jogérzet nem ritkán helyesen rendőri önkénynek nevez.

A ki tagadja egy ilyen az életnek minden pontján és perczében működő közhatalom szükségét, a ki azt különösen előre szabalyozható hatalomnak állítja, az szemet húny a legmindennapibb szükségletek előtt, a mint ezt alább részletesen igazolandjuk.

A rendőri szükséglet kielégítésének módja vagy szabályok által meghatározni ez előfeltételeket, vagy esetről esetre.

Az alany, a személy, mely a szükséglet kielégítéséről gondoskodik vagy a törvényhozás, vagy a végrehajtó hatalom.

A rendőri működést végezheti a törvényhozó szerv, midőn a közrendnek ez előfeltételeit szabályokkal meghatározza, p. o. népgyűléseknek a parlamenttől bizonyos távolságban való tartását tiltja, a rendőrségnek a büntető perbeni szerepét, a társadalmi élet bizonyos előfeltételeit a közcsend, a közillelem, az elemi erők tekintetébeni biztosság körül általában megállapítja. De végezheti esetről esetre tett intézkedésekkel is. Erre a rendes példa, midőn a törvényhozó test elnöke esetről esetre intézkedik a törvényhozó szerv működésének az emberi szabad akarattól, avagy az elemektől függő előfeltételeiről.

A rendőri működés azonban discretionarius és ügyelő, örökös természeténél fogva, továbbá mivel az állami, társadalmi életnek, s a természeti világnak óráról órára változó körülményeihez kell alkalmazkodnia, inkább a kormány és közigazgatás működési körébe esik, mint a törvényhozáséba. A kormány alkalmasabb rögtön szabályokat létesíteni, a közigazgatás pedig egyes esetekben a közrend előfeltételeit meghatározni. Azonban a kormány szabályalkotó hatalma is csak részben felelhet meg a közrend feltételeinek s a rögtöni beavatkozás szüksége miatt a rendőri működés súlypontja az egyes közigazgatási hatóságokba esik.

A rendőrség fajai.

A rendőri működés természetének konkrét meghatározása csak úgy lehetséges, ha a rendőrség egyes fajai vétetnek tekintetbe és a rendőrségnek mindenik faja külön hasonlítottatik össze más állami működéssel.

A közrend a fennebbiek szerint az emberek összeműködésén, a jogon és más nem jogi erőknön nyugszik. A jogon kívül, tényleges physikai, értelmi, gazdasági, erkölcsi erők, érzelmek, a hit tartják fenn a közrendet.

A rendőrség is tehát részint a jog, részint a közrend-

hez szükséges egyéb, nem jogi erő kérvényesülésének feltételeit nyújtja, a mennyiben e feltételek emberi szabad működéstől avagy elemi természeti erőktől függenek.

A közrendnek jogi összetartó, rendező ereje gyakorlatilag legfőképen a jogszolgáltató bíróságok útján nyilatkozik, így még az alkotmány legfőbb tényezőinek érvényesülését, király, parlament, hatóságok működését is végelemzésben a (közjogi, közigazgatási, büntető) bíróságok biztosítják. Még inkább tartja össze az egyes magánosok működését a jogszolgáltatás.

Ellenben a közrendnek physikai, értelmi, gazdasági, erkölcsi, érzelmi, hitbeli erői nincsenek olyan határozott szervbe egyesítve, a minő a jogra nézve a bíróság, hanem ez erők a legkülönbözőbb forrásokból fakadnak. Két főcsoportra oszthatók e források, az egyik csoportba tartoznak a közigazgatásban összpontosított, a másik csoportba tartoznak az egyes magánosokban és ezek kapcsolataiban (rendek, osztályok, társulatok, egyletek) működő erők.

A rendőrség tehát a szerint lesz különböző, a mint a bíróságok, avagy a közigazgatás és a magánosok működésének előfeltételeiről gondoskodik. Névszerint jogi, birói lesz a rendőrség, a mennyiben a jog, a bíróság érvényesülésének feltételeit hozza létre, közigazgatási a mennyiben a közigazgatás működését teszi lehetségessé, továbbá ugyancsak közigazgatási, a mennyiben a közigazgatás egyik feladata, az egyes magánosok működésének bizonyos előfeltételeiről gondoskodni.

A jog uralma, melyet végső esetben a bíróság tart fenn, adja az egyesnek valamint az államhatalomnak azt az érzést, a melyet biztonságnak nevezünk. Ezért neveztetik a jognak, a birói működésnek előfeltételeit megteremtő rendőrség biztonsági rendőrségnek.

A közigazgatás vagy az egyes magánosok működése ellenben a legkülönbözőbb emberi szükségletek (egészség, vagyosság, értelmi képzettség, vallásosság, nemzeti erőfokozás) kielégítésére vonatkozik.

A rendőrségnek tehát, a mennyiben nem a jogvédelem körül nyilatkozik, nem lehet a tevékenységét oly egyetemes jelzővel kifejezni, a minő a biztonsági, a jogvédő rendőrségre nézve. Hanem a rendőrségnek nem biztonsági részét közigazgatásinak

nevezik, a mennyiben a közigazgatás működésének feltételeit nyújtja, a mennyiben pedig a magánosok működésének feltételeiről gondoskodik, azért nevezzük közigazgatásinak, mert e feltételek nem jogiak, és mert nem birói, hanem közigazgatási működés által lehet őket előállítani.

A rendőri működésnek ez a két ágra válása, nevezetesen az egyik ágának a birói, a másiknak a közigazgatási működéshez kapcsolódása azért nem szökik szembe, mert a rendőrség szervezeten sem a bírósági szervezettől, sem a rendészetin kívül létező többi közigazgatási feladatok szervezetétől elválasztva nincs.

Így az ügyészség, a vizsgálóbírók, a birói szervezethez vannak kapcsolva, már pedig ezek, sőt maga az ítélőbíróság is számos rendőri teendőre, p. o. bűnjelek lefoglalása, ház, iratok kutatására, letartóztatásokra jogosult.

Másrészt a birói rendészetnek túlnyomó teendője a nyomozás, a tettes szökésének, a bűnjelek megsemmisítésének megakadályozása, a közigazgatási szervezet közegeire tartozik.

Viszont a közigazgatás egyes ágainak szervei ép úgy végeznek egyenes közigazgatási működést, mint kiegészítő rendőrit. A közlekedési igazgatás utakat, vasutakat épít s úrendészetet gyakorol, a forgalmi mértékeket tart és hitelesít, s azok használatát biztosítja, a közegészségi talajt, vizet, levegőt egészségesbít s azok megrontását akadályozza, a közoktatási iskolákat állít s iskolarendészetet gyakorol.

A rendőri működés természetét ezek szerint másként tisztázni nem lehet, mintha azoktól a szervektől eltekintve elemezzük, a melyek annak végzésére hivatvák. A vizsgálóbíró, a rendőrkapitány, a szolgabíró, a tanfelügyelő, a bányakapitány nemcsak rendőri, hanem a legkülönbözőbb birói és közigazgatási működésre hivatvák.

Így szétválasztva a rendőri működést a különböző szervektől, melyek végzik, állapíthatjuk csak meg, miben különbözik az az államnak jogi, birói működésétől, s mennyiben egyezik közigazgatási működésével, végül miben különbözik ez a hatalom a közigazgatásnak nem rendőri működésétől.

a) *Biztonsági rendőrség.* A birói működéstől abban különbözik a biztonsági rendőrség, hogy 1) a jognak nemcsak esz-

ményi uralmát biztosítja, mint a bíróság, a mely a jogellenes tényt megtorolja, hanem a jogvédte állapotokat tényleg külső hatalommal is fenntartja, azok jogellenes megzavarását, folytonos éber őrködés által megakadályozva, a büntetetre való előkészületeket, a bűnkisérleteket eredménytelenné téve; 2) hogy a jog eszményi uralmának fenntartását, ú. m. a bűntevők sértéseinek megtorlását, illetőleg ártalmatlanná tételét lehetségessé teszi a tettesek, a bűnjelek kézrekerítése által, 3) hogy e két feladatának betölthetése végett nemcsak tények, hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot.

Nyilvánvaló ezekből, hogy a biztonsági rendőri működés alapkülönbsége a bírótól nem abban áll, hogy ez utólagos, a rendőri pedig megelőző, mert ez csakis a büntettek megakadályozására nézve igaz, ellenben annak lehetővé tételében, hogy a megtörtént büntettek szerzői megbüntettessenek, ártalmatlanná tétessenek, a rendőri működés ép oly utólagos, repressív természetű, mint a bírósági.

A biztonsági rendőri működés lényege a jogrendnek minden módon való lehetségessé tétele, a bírói működés kiegészítése. Ezért őrködik folyton, ezért kutat a büntettek, a tettesek, a bűnjelek után, ezért hatalmát nemcsak bizonyítékok, hanem valószínűség alapján is gyakorolhatja, ezért alkalmazhat karhatalmat, mielőtt intézkedésének ténybeli alapja iránt a teljes jogi bizonyosság meg lenne.

A biztonsági rendőrség működésének lényege állandó őrködésben, a valószínűség, a gyanú alapján intézkedésben, sőt a karhatalomnak ténybeli bizonyosság nélküli alkalmaztatásában rejlik.*)

*) »Partout présente« mondja a hírhedt Fouchének 1815-iki minist. körrendelete, így világosítva meg a IV. évi Brumaire d. i. codex tételét: »La société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude.«

A francia felfogás ugyan más nézőpontból indulva ki teszi beosztását, mint az itt előadott, névszerint a bírói rendészet körébe csak a megtörtént bűncselekmények kinyomozását s a tetteseknek a bíróság elé állítását sorozza, a büntettek megakadályozását ellenben a közigazgatási rendőrséghez utalja. Mint de Fooz mondja: az a feladata: à mettre la justice en état de juger ceux, qui la société accuse... (Droit adm. I. 3. 15. l.) S ezért szerinte a bírói rendészet működését egyesek ellen (Elle s'attache à des individualités, soit des personnes, soit des faits. De

b) *Közigazgatási rendőrség.* A közigazgatási rendőrség működését magától a közigazgatástól pedig az különbözteti meg, hogy a míg a közigazgatás valami állapotot (folyópartot, medret, erdőt), vagy intézményt (várat, utat, vasutat, iskolát) vagy műveletet (katona- adószedést, mozgósítást) létesít vagy folyamatot (közlekedést, vasuti szállítást, állatállomány-szaporodást és javítást) tervez, addig a közigazgatási rendőrség mindezen állapotok, intézmények, műveletek, folyamatok előfeltételeit nyújtja, őrködés, és az emberi szabadságnak világos kötelességek megszabása vagy valószínűség alapján, esetleg karhatalmi megszorítása által.

A gát- és folyam-, az erdőrendőri ténykedéseknek, a véd-kötelezettek, az adózók bizonyos jelentkezéseinek, az utak, hidak használati szabályainak, mind ilyen előfeltétel-teremtő, ilyen óvó, védő, fenntartó jellege van a közigazgatás alkotásaira vagy az általa célzott folyamatokra.

De miben egyezik minden rendőri működés a közigazgatással? S mi választja el mindkettőt a bírótól?

A rendőri működés is mint a közigazgatási alkotó, kezdeményező; míg a birói csak ellenőrző, rendező. A rendőrség valami újat létesít, míg a bíró csak a más által létesítettet szentesíti vagy a jogszabályhoz képest rendbe hozza. A rendőrség a való életnek, az emberi cselekvéseknek ép oly részese, mint magok az egyes emberek, vagy mint az építő, a tanító, a pénzverő, a bankjegy-kiadó, a húsvizsgáló közigazgatás. A bíró ellenben kívül áll az emberek cselekvő életén, abba csak ez élet egyes cselekményeinek lefolyása után nyúl be s akkor is nem az emberi élet összes erői, érzelmei, szenvedélyei és érdekeivel, hanem csak a jognak, az igazságosság-
nak, a szenvedélytől ment észnek szellemi fegyverével.

Fooz id. m. 16. l.), a közigazgatási ellenben mindenki ellen irányítja. A büntettek megakadályozása, s a büntettek kézrekerítése, elítélésének biztosítása azonban annyira összefüggő érdekkör, hogy ily elválasztását a rendőri működésnek csak a francziák előszeretete a formális logika iránt, a preventív és repressiv tevékenységnek, a birói és kormányhatalom elválasztásának helytelen alkalmazása magyarázhatja. Másrészt meg nemcsak a közigazgatási rendőrség foglalkozik eshetőségekkel, valószínűségekkel, hanem a franciaia értelemben vett birói is, midőn a tettes elfogatása iránt intézkedik.

A rendőrség és közigazgatás megegyeznek tehát abban, hogy mindegyik alkotó működést végez, a különbség közöttük az, hogy a közigazgatás alkotása elsődleges, derekas, az elérni kívánt célra egyenesen irányuló, a rendőrségé másodlagos, közvetett, kiegészítő, mellékes. Az iskola a vasut, a hadsereg által elsődleges cél éretik el, az iskolai, a hygieniai, a vasuti rendőrség, a hadkötelesek jelentkezési köteleessége által csak e célnak előfeltétele létesül.

A közigazgatási rendőrség működése úgy viszonylik a közigazgatásához, mint a gazdaságban bizonyos czikkek létrehozása ezek megóvásához. A fazsindely, a fakaró s kátrányozásuk, a gyümölcsös, a veteményes és körül kerítésük, egyaránt alkotó működések, de a fő, a derekas, a direct alkotás a karó, a gyümölcsös, a veteményes, a másodlagos, a kiegészítő a kátrányozás, a kerítés.

Ily előfeltételt teremtő, ily óvó működést a közigazgatási rendőrség azonban nemcsak a közigazgatás működése, alkotásai tekintetében fejt ki, hanem az egyesek működései, alkotásai, bizonyos természetes állapotok és folyamatok körül is.

A mezei, az erdei, az állategészségi, a vadászati és halászati rendőrség, az iparüzem, a közcsend és közillelem, a tűz, a víz, s a többi elemi erők (villany, gőz, gáz, nehézkedés, esés stb.) rendszete a közigazgatási rendszernek olyan ága, mely nem a közigazgatás működésének és alkotásainak, hanem a magán és társadalmi működések, állapotok rendjének feltételeit nyújtja.

Mezei, erdei gazdálkodás, állattenyésztés, iparüzés, társadalmi működések, tűznek, víznek, bányáknak, épületeknek, a hal- és vadtenyésztésnek, csendnek és illedelemnek állapotai társadalmi és természeti állapotok, a melyeket az állam rendező, jogi és direct, alkotó közigazgatási működésével csak egyrészben érint, (az oktatás, kísérleti állomások, múzeumok állítása, vetőmag, apaállatokról való gondoskodás, kiállítások rendezése által) másrészben pedig egészen magára hagy.

De nem hagyja magára e működések folytathatása, ez állapotoknak az emberi szükségletekkel összhangzó volta tekintetében.

Az állam e működéseknek, ez állapotoknak az emberi szükségletekre kedvező feltételeiről gondoskodik. Ebbeli műkö-

dése részben jogi is, midőn a mezei, az erdei gazdálkodás, az állattenyésztés, az állatforgalom bizonyos módjait jogszabályokkal körülírja, az elemi erők, a tűz, víz, gőz, nehézkedés hatáseit, emberekre, javakra jogilag minősíti.

Működésének súlypontja azonban nem jogi és birói ténykedésébe, hanem a rendőribe esik. Mert mindezekben a tereken attól függ az emberi fáradozások sikere, az állapotoknak az emberi szükségletekre kedvező volta, ha van az emberi életnek olyan tényezője, mely nemcsak a jognak elvont szabályaival, a bíróságoknak eszmei és utólagos segítségével, hanem az emberi előrelátásnak, gondosságnak, leleményességnek s tényleges hatalomnak fegyvereivel állandón őrökdi s kezdeményezőleg gondoskodik az emberi működéseknek, a társadalmi és természeti állapotoknak, röviden a társadalmi és természeti rendnek legkonkrétebb, rögtön felmerülő előfeltételeiről.

A közigazgatási rendőrség működésének egy nagy része tehát nem a közigazgatási működésnek és alkotásoknak, hanem magának a társadalmi rendnek, mint az egyesek szabad működésén alapuló kapcsolatnak s a természeti rendnek előfeltételeire vonatkozik.

A közigazgatási rendőrség működését ezen a téren sem jellemezhetni kiválólag megelőző természetével. Tűznek, víznek, sáskának, phylloxerának, hernyónak, marhavésznek pusztításait nemcsak megelőzni, de elnyomni, a beomlások, robbanásoknál elserencsétlenedetteket gondozni, a halászati, vadászati, közcsend és közillemi tilalmak áthágóit meg is kell akadályozni.

De jellemző a közigazgatási rendőrségre, hogy feladatainak megoldására discretionarius kényszerhatalma van az egyéni szabadsággal szemben, különösen pedig, hogy állandó őrökdiésre, kezdeményezésre, önálló új állapotok létesítésére hivatott s a társadalmi öszműködésben más társadalmi elemekhez hasonló működést fejthet ki. Így rögtöni baleset, árvíz, tűz, marhavész esetén, valakinek a tömeg részéről megtámadásakor, ismeretlen egyén eltemetésekor. A jellemző itt nyilván az, hogy a rendőrség új állapotokat létesíthet a magánosok helyett, hogy velök egészen egyenlő tevékenységet foghat, tüzet olt, roskadozó épületet megtámaszt, beteget fölszed, temet, talált gyermeket táplál stb., szóval a magánosok működését

kiegészíti, kipótolja, hogy a társadalmi rendnek szokásos folyása fennmaradjon, szóval a társadalmi rend föltételeit állítja helyre.

A közigazgatási rendőrségnek az a része, a mely az elemi erők elleni küzdelemből áll, mint a tűz, a víz, a robbanások, beomlások, vadállatok elleni védekezés, hasonló érzést van hivatva biztosítani, csak hogy a természet irányában, mint a minőt a biztonsági rendészet a jogellenes törekvések irányában s így sorozzák a biztonsági rendészet körébe az elemi bajok elleni védelmet; annál is inkább, mert az emberek bűntevő törekvései s az elemi erők pusztításai a legáltalánosabbak s szervezetenleg is legzűlszerűbb a küzdelmet a jogellenes s az elemi erők ellen összekapcsolni, míg a mezőgazdaság, az ipar, a közlekedés, a bányarendészet az illető külön közigazgatási ághoz marad kapcsolva.

A biztonsági rendészet tehát a legtöbb államban nemcsak a jogrendellenes cselekedeteknek, hanem az elemi erőknek rendészetét is magában foglalja.

A rendőri működés határai.

A rendőri működés természetének konkrét meghatározása — az eddigieken kívül — csak úgy lehetséges, ha a közrendet valami látható jellel el bírjuk határolni; mert a rendőri működésnek nyilván határt szab a közrend.

A rendőri működés az állam és a társadalom rendjének előfeltételeiről való gondoskodásban állván, a mennyiben ezek az emberek szabad magatartásától vagy a természeti erők hatalmától függnék, — a rendőri működésnek határa, a melyet nem szabad átlépnie, magában az állam és társadalom állandó rendjében rejlik. Mivel pedig e rendet, vagyis az emberek működését és javaik elosztását, élvezhetését, láthatólag és tárgyilagosan a jog határozza meg, a nélkül, hogy a jogrenddel egy lenne, a rendőri működésnek határát először is a jogrend képezi, a melyet a rendőrség át nem léphet, s a mely által vont körön belül fejtheti csak ki tevékenységét.

Az állam és társadalom célja, a mennyiben a jog annak valamely kívánalmát nem szabatosította, nem nyújt a rendőrségnek alapot, hogy reá támaszkodva, az állami vagy társadalmi

czélnak a jog által kifejezett valamely részével magát ellentétbe helyezze s nevében a jogrendet mellőzze. A rendőrség nem helyezkedhetik a jog fölé.

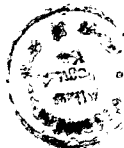
A rendőri működés ily elhatárolásának szükségképi előzménye az állam és a társadalom rendjének tárgyilagos jog általi szabályozása, szóval a köz- és magánéletnek tárgyilagos jogszabályok alá rendelése.

A köz- és magánélet jogi rendezése azonban, minthogy a rendőri működés is közéleti működés, magában foglalja a rendőri működés jogi rendezését is. Úgy látszik ennél fogva, mintha a rendőri működés határát nem lehetne a jogrendben keresni, miután a rendőrség működése is a jogrendnek kiegészítő része s így a jog önmagának nem lehet határa, nem választhatja szét a rendőri és a nem rendőri életjelenségeket. Úgy látszik a rendőri működésnek a jog csak úgy képezhetné határát, ha a rendőrség nem állana a tárgyilagos jog alatt.

Csakugyan a rendőri működés másként is van a jognak alávetve, mint a többi köz- és magánéleti jelenségek, van különös rendőri jog. A nem rendőri viszonyokat a jog egész tartalmokra nézve objectiv szabályok alá helyezi, a rendőri tevékenységnek ellenben csak külső határait írja körül, a melyeken belül a rendőrségnek szabad méltatása van.

Vajjon a rendőrségnek fennebb adott fogalma nyújt-e elég támpontot arra, hogy a szoros jogrendnek s a rendőrségre vonatkozó különös jogrendnek területeit elvileg kijelölni lehessen? A rendőrség fennebbi fogalma az emberi erők felosztásának szükségén alapszik.

Minden nemzet kétfelé osztja erőit, azok főrészét céljainak egyenes megvalósítására fordítja, a másik kisebb részét egyenesen nem céljai megvalósítására, hanem maguknak a működő erőknek fenntartására, megóvására alkalmazza. Így a nemzeti erők egyenesen a nemzet céljaira működnek, midőn p. o. a nemzet országló minőségében sereget tart, jogot alkot, iskolákat, közigazdasági intézményeket létesít vagy midőn társadalmi minőségében az egyesek szabad munkájával mezőgazdaságot, ipart, tudományt űz, ezek áhítatával, hite fenntartására, egyházzá alakul. Ellenben a nemzeti erők másik része csak közvetve szolgál a nemzeti célok elérésére, mert feladatuk



abból áll, hogy a nemzet országgló tevékenységét s az egyesek társadalmi munkáját óvják, lehetőségessé tegyék.

A nemzet annyit bir törekvéseiből megvalósítani, a mennyi-
hez ereje van s a mennyire alkatelemeinek erőit arányosan
elosztani, összefoglalni, működtetni birja.

A nemzetnek azokat az erőit, melyek egyenesen az állam-
célra irányulnak, positiv munkára hivatottak, nem pótolhat-
ják a rendőri óvó, előfeltételt teremtő működésre kijelölt erők.
Semmiféle rendőrség meg nem óvhat oly alkotmányt, a melynek
működő erői képtelenek a nemzeti szükségletek kielégítésére,
fenn nem tarthat olyan társadalmi rendet, a melynek vezető,
a gazdasági és szellemi javak birtokában levő elemei gátul szol-
gálnak a társadalom többi tagjainak szükségleteik tekinte-
tében. Képtelen alkotmányt, embertelen büntetőjogot, helytelen
birtokmegosztást, oktalan vám-, iparrendszert se fejedelmek,
se parlamentek nem birnak rendőri eszközökkel fenntartani.

A jogrend körébe mind az tartozik tehát, a mi az állami
és társadalmi rend állandó alkotó elemeit, ezeknek direct emberi
célok létesítésére vonatkozó működését, positiv javait illeti, a
rendőrség jogrendjének körébe pedig csak az, a mi az állami és
társadalmi rendre csak a körülmények szerint különböző, vál-
tozó előfeltétel jellegével bir.

A rendőrség működésének határát ennélfogva a jogrend
alkotja.

A jogrend, mivel ekként az emberi életnek állandó, egy-
üttal legmagasabb külső szabálya. A jogrendben a rendőrség
jogrendje egy különös, a közrend előfeltételeinek meghatározá-
sára vonatkozó, alárendelt jogvidék.

De azért is szükségképen a jogrend a rendőri működésnek a
határa, mert a jogrendben a megállapodott, mondhatni tárgyila-
gossá vált ész, a rendőrség részleges jogrendjében pedig az esetről
esetre változó, alanyi belátás, a discretionalis méltatás uralkodik.

Ebből folyólag a rendőrség, még ha a kormány kezeli is,
nem lehet jogalkotó vagy jogváltoztató hatalom, s hatáskörét
eszközeit a jogalkotó hatalomtól nyeri, akár egyenesen olyké-
pen, hogy a jogalkotó hatalom állapítja meg, melyek a közrend
előfeltételéi s mily eszközök használhatók ez előfeltételek létre-
hozására, akár közvetve, midőn a jogalkotó hatalom a rendőr-

séget a közrend bizonyos feltételei tekintetében szabályalkotó, büntetéseket statuáló hatalommal ruházza fel, avagy szabályalkotó hatalom engedélyezése nélkül megengedi neki, hogy esetről esetre kisebb, néhány koronányi birsággal, vagy néhány napi elzárással fenyegethessen, illetőleg ilyen büntetéseket kiróhasson.

Bármennyire a törvényhozás körébe vonassék is azonban a rendőri működés szabályozása, a törvényhozó hatalom mégis csonka fog mindig maradni a rendőri működés tartalmára nézve.

Nevezetesen szabályozása a legtöbbször csak annak körülírására terjedhet ki, mi tartozik a rendőri működés körébe, minő eszközöket használhat, minő, mekkora egyenes kényszer vagy büntetéseket alkalmazhat, de a legtöbbször a törvény nem írhatja körül a tényállást, a mely a kényszer vagy a büntetés alkalmazásának szükségképi előzménye.

A tényállás meghatározása, a mely a közrend feltételének tekintetik, akár általános szabály útján, akár egyes esetre vonatkozó intézkedéssel, az esetek igen nagy részében a kormányt, illetőleg az egyes rendőri hatóságot fogja illetni. A kihágásokról szóló büntetőtörvényünk telve van oly büntetésekkel, a melyeknek előzménye, a kihágás tényálladéka a kormány vagy a törvényhatóságok szabályrendeletén alapszik, a melyeknek szükségességét vagy czélszerűségét a bíróság (1879 : XL. t.-cz. 10. §-a) bírálat tárgyává sem teheti. P. o. minő zászló, jelvény jelent ellenséges irányzatot az állam és intézményei iránt (36. §.), minő gép, mozdony, vaspálya veszélyes az életbiztonság, az egészség szempontjából (111. §.) rendeletileg állapíttatik meg. De nemcsak rendelet, hanem egyes hatósági intézkedés is megállapíthatja a kihágást, p. o. csoportosulás (42., 78. §.) roskadozó épület (117. §.) esetében. A vaspályákra nézve a biztonság szempontjából szükséges előfeltételeknek, tehát a rendőri kihágásnak megállapítását (112. §.) úgy rendelet, mint intézkedés által lehetségesnek nyilvánítja, midőn így szól: A ki vaspályán... a biztonság szempontjából kiadott rendeletet vagy intézkedést... megszegi.

A rendőrség ekként önálló hatalommá válik, a mely a közrendnek a jog által nem szabályozott tényezőit, erőit irányítja, a közrendnek a jogrenden túl fekvő terére lép.

A rendőri működés határait nézve az alapelvek a következőkben foglalhatók össze.

A rendőri működés természete kívánja, 1) hogy törvényhozó, szabályozó hatalma a legszűkebb körre szoríttassék, különösen pedig, hogy hatáskört szabályozó hatalma ne legyen.

Ebből folyik 2) hogy a közrendnek csak kiegészítője lehet, annak és tényezőinek helyére nem léphet, azok működését át nem veheti, csakis kivételesen és időleg pótolhatja (mikor és mennyiben? külön és részleges tárgyalást kíván); 3) hogy a rendőri működést meg kell előznie vagy követnie az elsődleges állami vagy társadalmi működésnek; 4) hogy rendőri működéssel, járulékos, előfeltételszerű természeténél fogva, egymagában semmiféle állami vagy társadalmi szükségletet kielégíteni nem lehet.

A hol a rendőri működésnek ezek a határai meg nem tartatnak, ott először is az egész jogrend s így a közrend, a mennyiben a jogrenden alapszik, bizonytalanná válik. Másodszor járulékos természete magyarázza sikertelenségét, ha pusztán rendőri működés által töreksenek a közrend bajait orvosolni. A hol magának a közrendnek tényezői hibásak, a hol a munka és a javak megoszlása helytelen, a hol tehát csak az állami és társadalmi ható erőknek változtatása, más érvényesülése által lehet segíteni, ott a járulékos rendőri eszközök nem segíthetnek.

A rendőri működés határainak e kijelölése, kiegészítő, járulékos természetének megállapítása azonban nem jelenti a rendőrség kicsinylését.

A rendőri működés a közrend előfeltételeinek előállításában állván, nyilván ép oly szükséges, mint a közrend maga. Igaz, ereje csak kiegészítő, óvó, időleg védő, csillapító, nem orvosló. A hol azonban a közrend tényezői gyors ténykedésre képtelenek, a hol a közrend időleg a maga erejéből fennállani nem tud, a hol bajait rögtön orvosolni nem lehet, ott a rendőri működésnek a bece nem kisebb, mint az állami és társadalmi tényezők pozitív, alkotó munkájának.

A bíró működése p. o. nehézkes, a rendőr egészíti ki, a munkaadó és a munkások egyenetlenségéből munkaszünet áll be, a rendőrség a legkülönbözőbb eszközökkel gátolja meg, hogy az egyenetlenség a társadalmi rend felbontására, erőszakosságra vezessen. A törvényhozó p. o. nem bír az alkotandó törvényekre

nézve azonnal megállapodni, a rendőr biztosítja munkássága szabadságát a reformot várók türelmetlensége ellen.

A rendőrség szerepe ilyen nagy politikai vagy társadalmi válságok alkalmával, alkotmányreformok, felekezeti, nemzetiségi, socialis izgalmak idejében, időleges rendszabályai, (statárium, kivételes állapot) mutatják egyúttal, mennyire helytelen a közrendet csak a törvények által megállapított renddel azonosítani.

A rendőri működés különleges eszközei.

A rendőri működés természetét végül leginkább az eszközök világítják meg, a melyekkel feladatát betölti; a mi természetes, mert minden összetettebb dolog vagy cél az eszközei által az, a mi. A lámpa s célja: a világítás, az olaj, a gáz, az izzófény s a hozzá szükséges többi rész által lesz ilyen, vagy amolyan.

A rendőrség természetét sem lehet csak céljából, eszközeinek mellözése nélkül teljesen meghatározni. Mert ha céljának helyes kijelélése által a többi emberi erő kifejtésektől el is tudjuk különíteni, teljes jelentőségét, konkrét, gyakorlati fontosságát csak eszközei magyarázzák meg.

Így a rendőrség célját a közrend feltételeinek megteremtésébe, nem pedig, mint az elméletek nagy része a veszélyek leküzdésébe helyezve, kikerüljük azt az ellenmondást, a melybe a veszélyelmélet jut, midőn a nem jogsértő, hanem a súlyosabb veszélyeztető tényeket is bűntényekké tenni kénytelen, avagy midőn a rossz törvények fenntartásából, a polgárok képzésének elhanyagolásából, a vallástalanság, erkölcsstelenségből eredhető veszélyekre való tekintettel magát a jó törvényhozást, az iskoláztatást, a hit és erkölcs ápolását következetesen rendőri működésnek kellene minősíteni.

A közigazgatásban német nagymestere, Stein Lőrincz s a nyomán indult német elmélet sem kerülhették ki a következetlenségeket.*)

*) Lásd a veszélyelméletre nézve: Schönberg, Handb. d. Polit. Oekonomie III. Bd. Seydel. Die Sicherheitspolizei. — Gerland, Über den Begriff d. Polizei. Archiv. öffentl. Recht. V. kötet. A legtöbb elmélet, a közfelfogás is a rendőrinek a jellegét a rendzavarás elhárításába, meggátolásába helyezi. A ki a német irodalomban legbehatóbban foglalkozott legutóbb a rendőri működés természetével, Mayer Ottó,

Csakugyan az eszközök megjelölése nélkül, melyekkel a közrend feltétele előállíthatnak, a rendőri működésnek az életben legfontosabb, az emberi szabadságra, jólétre leginkább kiható eleme mellőztetik.

Telekkönyv, keresk. cégjegyzék, elitéltek lajstroma, anyakönyv, községi bejelentési intézet is rendőri természetű intézmények, mert a közrend előfeltételeit adják, ép így rendőri

abba helyezi a célját, hogy a közület jó rendjének megzavarását elhárítsa (Deutsch. Verw. recht. I. kötet 249. lap.). A rendzavarás elhárítása azonban nem mindig foglaltatik a rendőri működésben, még más is annak a célja, nevezetesen a rend valamely pozitív előfeltételének létrehozása, p. o. vízihordás tűzvétség esetében, jelentés az idegen beköltözéséről, korlát a beszakadt, leomlott part előtt, a vasuti ór jelenléte a vonat érkezésekor. A zavar elhárítása akadályozást, negatív, korlátozó működést jelent, már pedig a rendőrség nemcsak tilt, nemcsak akadályoz, hanem parancsol, pozitív szolgáltatásra kötelez. Jól mondja de Fooz (id. h. 18. l.), a rendőrség célja rendet, szerintünk feltételét, létrehozni, vagy a létrehozott rendet, szerintünk feltételeit, fenntartani. A mikor a törvény az anyakönyvekben teendő jelentésekre kötelez, a nyilvántartás rendjét, azaz annak előfeltételét, a mikor a tűzoltásnál az egyesnek helyét, szerepét kijeleli, a tűzoltás rendjének előfeltételét hozza létre. Itt rendzavarásról még szó sem lehet, mert rend nincs, a mikor ellenben ellenséges irányzatú zászlót, szemérmetlen képet eltávolít, a létező rendnek okvetlen előfeltételeit tartja fenn. Csak utóbbi esetben lehet szó rendzavarásról, az előbbi esetekben engedetlenségről a rend feltételeinek teljesítésében.

A közrendnek ugyanis kétféle föltétele van, viszonylagos és abszolút. A viszonylagos föltételek csak megkönnyítik a közrend fenntartását, az abszolút föltételek nélkül nincs közrend. Anyakönyvek, telekkönyvek nélkül évezredekben át élt az emberiség, s fenntartotta a jogrendet. Kereskedelmi cégjegyzékek ma sem léteznek Angliában, Franciaországban, Olaszországban s a kereskedelmi jogrend fennáll. Mindezen intézmények a jogrendnek csak viszonylagos föltételei, megkönnyítik fenntartását.

Abszolút föltétel ellenben, hogy a közrend fenntartásának tényezői, a közrend, az emberi javak bizonyos állapota ne zavartassanak, rendelkezés ne történjék.

A rend abszolút föltétele a zavarástól való tartózkodás; mert minden zavarás, a legkisebb is egy helyen, egyidőre megbontja a rendet, ellenben a viszonylagos föltétel elmaradása még nem. A születést, a halált, a tulajdont, a házasságot rendőri jellegű intézmények nélkül is lehet bizonyítani s a jogrendet fenntartani.

A rendőri működés természetellenesen megszoríttatik, ha a zavarás meggátlásába helyeztetik, s a pozitív közreműködés, pozitív szolgáltatás a rendőrinek köréből kizáratik, avagy a legmesterkétebb magyarázatokra van szükség.

természetű a felhívási per, a biztosítási végrehajtás ítélet előtt, az építési szabály, mely a tűz kiütésének meggátlására czéloz, az utcák, a közlekedési utakon támadt gödrök megvilágítása, bizonyos iskolapadok, gyári üzemmódok életbeléptetése.

Mégis e felsorolt rendőri természetű intézményekben, rendszabályokban hiányzik az, a mi a rendőri működésnek legsajátosabb eleme, a mi ezt a szabadság szempontjából annyira aggályossá, a többi emberi szükségleték tekintetében annyira nélkülözhetetlenné teszi. Hiányzik az, a mi a rendőri tevékenységet a jogalkotó hatalom alól kivonja s az államban mintegy jog, törvény fölött állóvá teszi.*)

A rendőri működésnek ez eleme: 1) az emberi élet, állami ügy mint társadalmi élet folyásának, e folyamat minden mozzanatának szakadatlan szemmeltartása, kivéve a mi az egyén, a család, a ház, a levél megközelíthetetlen szentélyében történik; 2) az alanyi belátás, a discretionarius hatalom minden rendőri közegnél vagy legalább is minden rendőri hatóságnál annak megtételére, a mit a közrend előfeltételének tart.

*) A Curia ítélete (Dttár, új f. 36. köt. 126. l.), helyesen minősíti az anyakönyveket rendőri jellegű intézményeknek. »Az anyakönyvek rendeltetése állami szempontból az ország lakosainak személyi állapotára vonatkozó adatoknak és ezek között a számos jogviszonyra befolyással bíró vallásfelekezeti hovatartózándóságnak nyilvántartása, a rendelet (vallás- és közokt. min. 1890 febr. 26.—10,086. sz.), pedig csak oly prae-ventiv természetű intézkedéseket foglal magában, melyek e nyilvántartás megzavarásának megelőzésére irányulnak.« Egyúttal helyesen különböztet a rendészetnek biztonsági és egyéb ágai között, midőn tagadásba veszi, hogy a kihágási btk. tilalmak vagy meghagyások kibocsátását s ezek megszegésének kihágássá minősítését a biztonsági rendészetre korlátolná, s nyomatékosan kiemeli, »hogy a rendészet feladatai felölelik a közigazgatás minden ágában, a törvények által megállapított rendnek, a közrendnek megzavarása elleni óvó intézkedéseket...«

Mindennek daczára se az anyakönyvi intézmény, se az annak czélja, a nyilvántartás érdekében megszabott kötelességek rendőri jellege nem teljes, hiányzik belőlök a discretionarius elem. Csak a czélja rendőri, a jogbiztonságnak előzetes biztosítása, maga az anyakönyvvezetés azonban nem a rendőri működés eszközeivel, az állandó vigyázattal, szemmel tartással, örökődéssel történik, hanem az érdeklettek bejelentései alapján, továbbá nem discretionarius hatalommal, mert a bevezetések tények hitelesítéséből jogalkalmazásból állanak, a bejelentési kötelességek pedig a legvilágosabbak, s az egész működés minden discretionarius, időleges, hozzávető akaratot kizár.

Az állandó őrködés és discretionarius hatalom teszik a rendőri működésnek legsajátosabb eszközeit.)*

Az őrködésnek számtalan módja és közege nélkül teljes lehetetlen az élet, a discretionarius hatalom nélkül, merev szabályok uralma alatt pedig nehézkessé, gyámoltalanná válik.

Kiegészíti e két alapelemet a kényszerhatalom, különösen annak legmagasabb foka, a karhatalom, s adja meg a rendőri működésnek teljes erejét, a személyes szabadságot fenyegető természetét.

A discretionarius kényszerhatalommal ugyanis a legkisebb rendőri közeg is fel van ruházva, s azt alanyi belátásának fogyatékoságánál fogva a legjog- és oktanabbul használhatja s ellene szegülni physikailag, de legtöbbször jogilag is lehetetlen lesz.

Egészen téves azonban a rendőri működés jellemző elemét, akár külön-külön, akár együttvéve, a kényszerhatalommal való intézés jogába és az egyéni szabadság korlátoztatásába helyezni.

A karhatalom ugyanis minden hatósággal felruházott közigazgatási szervet megillet; a bírói, a katonai, a pénzügyi hatóság rendelkezik karhatalommal, hasonlóképen a nem rendőri közigazgatás a maga határozatait, intézkedéseit karhatalommal foganatosíthatja, kisajátít, himlőt olt, iskolába kényszeríti az elemi tanulót, megállapítja a községi földek művelési, legeltetési módját, részint a közigazgatási szabályokban a polgárookra rótt konkrét köteleességek alapján, részint általános kötelelességnél és a közérdeknél fogva, mint a kisajátítás esetében.

Az egyéni szabadság megszorítása szintén nem jellemző a rendőri működésre. A közigazgatás, nagy részében, az egyéni szabadság megszorításával képzelhető csak. Ki fogja azonban az ügyvédi, az orvosi hivatásnak, az ipar egyes ágainak csak bizonyos személyek általi gyakorolhatását, kötelező mértéknek, törvényes pénznek létesítését és használhatását, iparosoknak, kereskedőknek kötelezőleg megszabott tartozását bizonyos testületekbe rendőri természetűnek minősíteni.

*) »Son caractère principal est la vigilance«, mondja szabatosan a IV. évbeli, Brumaire 3-iki francia büntető codex.

Az egyéni szabadságnak ezen megszorításai nem azért, nem rendőriek, mert a legfőbb jogalkotó hatalom létesítette, de tartalmilag sem. E megszorítások az emberi összeműködésnek módjait, magát létesítik a társadalmi rendet, nem annak őrségét, védelmét.

A rendőrségnek az az elmélete, a mely annak jellemző vonását az egyéni szabadság megszorításába helyezi kényszerhatalommal,*) abból a föltevésből indul ki, hogy rendőri jellegű ténykedést csak a közigazgatás végez; másodsor, hogy az egyéni szabadságnak csak praeter legem megszorításairól lehet szó a rendőri működésben.

Az első föltevással azonban szemben áll a tény, hogy rendőri tartalmú szabályokat a törvényhozó hatalom is állíthat, ha tehát az egyéni szabadságnak megszorítása kényszerhatalommal rendőri természetű, úgy minden törvény rendőri, — avagy egy positiv jogrend alapjára helyezkedve, minden új törvény, mely az eddig, egyéni szabadsága bizonyos részében, nem korlátolt polgárt valamitől eltiltja vagy valamire kötelezi: rendőri törvény lenne, p. o. a dohánytermesztést eltiltó, vagy a tűzoltói szolgálatra, a betegsegélyező-pénztárba lépésre kötelező törvény. Kell tehát a rendőri jellegben az egyéni szabadság megszorításán kívül más jegynek is lenni.

A második föltevés ugyan igaz, hogy az egyéni szabadságnak közigazgatási megszorítása csak praeter legem történhetik, de azért annak nem minden megszorítása lesz rendőri természetű, mely nem a törvényhozótól, hanem a közigazgatástól származik.

A mennyiben t. i. közigazgatás alatt a szabályalkotást is értik, vagyis nem tesznek különbséget kormányzó és igazgató hatalom között, nyilvánvaló, hogy a törvényhozás felhatalmazása alapján, avagy a kormánynak saját jogán kiadott törvénytől rendeletekkel, az önkormányzati testek szabályrendeleteivel az egyéni szabadságot nemcsak rendőri, hanem más célból is meg lehet szorítani.

Az építési szabályrendeleteknek szépészeti megszorításai, a járdák fenntartására vonatkozó köteleességek, a vásárrend-

*) Meyer Georg. Lehrb. d. Verwalt. rechts I. Bd. 2. Aufl. 72. l.

tartásnak sok határozményai stb., az egyéni szabadság korlátozásai a nélkül, hogy rendőri természetűek lennének, mert a közrendre magára, nem megóvására, nem feltételeire vonatkoznak. Hogy ezen határozmányok kényszerhatalommal fogantathatók, ép úgy nem teszi őket rendőrivé, mint az adóvégrehajtás, a kisajátítás nem lesz rendőri jellegűvé a karhatalmi végrehajtás által.

A közhatalomnak az egyéni szabadságot kényszerhatalommal a törvényeken, szabályokon felül megszorító oly tényei lesznek teljesen rendőri jellegűek, a melyek azonkívül, hogy a közrendnek előfeltételül szolgálnak, egyszersmind egyes, konkrét esetekre vonatkoznak.

Tiszta rendőri természetű számos intézkedés, melyet a büntető perrendtartás a bűncselekmények nyomozása és vizsgálata érdekében a hatóságoknak enged.

Különösen az előzetes letartóztatás. A bprdt 141. §-ának 2. pontjában megengedtetik többi között az előzetes letartóztatás akkor is, ha »az alkalmazandó büntetésnek előrelátható nagyságánál fogva alaposan lehet tartani«, hogy az esetleg legjobb hírű személy megszökik.

Itt az illető hatóságnak az alanyi felfogása dönt teljesen az egyéni szabadságnak egy bizonyos esetben szükséges, legsúlyosabb megszorításáról. Arra nézve ugyanis szabályt felállítani, hogy mikor tartani »a büntetés előrelátható nagyságánál fogva« alaposan a szökéstől, lehetetlen s az az esetnek legkonkrétebb viszonyaitól függ, a melyeknek mérlegelése és eldöntése az intézkedésre hivatott hatóság alanyi belátására, helyes kitalálására bízatik.

A rendőri jelleg tehát abban a mértékben domborodik ki, a mint az államhatalomnak új, váratlan, különösen pedig egyes konkrét, személyi körülményekkel kell számolnia, mert ezekre nézve általános szabályok nem alkothatók s a közérzület méltán tekinti rendőrieknek különösen azokat a közhatósági tényeket, melyek kivételesek, egyes ellen irányulnak, az intéző közeg alanyi belátásától, döntésétől függnék. Mivel pedig a büntetéseket kinyomozása s a bíróság elé állíttatása végett ily hatósági intézkedések elkerülhetlenek, a rendőri tény tipikus esetének a közfelfogás büntett miatti előzetes letartóztatást veszi.

Nem az egyéni szabadságnak kényszerhatalommal való korlátozása tehát, hanem ha az egyszersmind discretionarius módon történhetik, adja meg valami ténynek rendőri természetét. Ha a cél nem tekintjük, melyet valamely tény elérni akar és a kényszerhatalmat, mely fölött a rendőrség rendelkezik, a discretionarius hatalom a rendőrrivel egyértelmű lesz az önkénynek kisebb-nagyobb foka által, a mely mindenikben foglaltatik. Valakinek értelmi, erkölcsi minősültsége fölött dönteni, ha nem a képesség vagy képtelenségnek végletei állnak a döntő előtt, mennyiben fog beválni egy ki nem próbált termelési mód bizonyos vidéken? ép oly discretionarius eldöntést kíván, mint a rendőri intézkedések.

A rendőri jelleg meghatározásához az iránt szükséges tehát tisztába jönni, miben áll a discretionarius hatalom? A discretionarius hatalom természete legjobban kitűnik, ha azt a joggal szembeállítjuk.

A jog az államnak értelmi megfontoláson, hasznossági, erkölcsi érzeten nyugvó állandó akarata, mely a saját és tagjainak életét mint legfőbb szabály mindaddig irányozza, a míg az állam értelmi meggyőződése, erkölcsi, hasznossági érzete annyira meg nem változik, hogy akaratát általában meg nem változtatja, át nem alakítja.

A discretionarius hatalom ellenben az államnak nem szoros értelmi megfontoláson, világos hasznosságon, kétségtelen erkölcsi követelményen, különösen pedig nem kétségtelen tényeken nyugvó, hanem felmérült különös helyzet kényszere folytán a homályos közérdekből, államczéliből következtetett, valószínűségekre alapított hozzávetőleges, esetről-esetre különböző, és rögtönzött akarata.

A tények bizonytalansága, a bekövetkező hatások kiszámíthatatlansága teszik különösen szükségessé a discretionarius akaratot. Ténybeli és hatásbeli valószínűségek alapján is kell határozni és cselekedni.

Az állam ilyen rögtönzött, hozzávetőleges akarat nélkül el nem lehet. Az élet nem ugyanazon jelenségeknek, és nem egyforma módon ismétlődése. Az életnek váratlan, sajátágos, különös, nemükben egyetlen dolgai, személyei, fordulatai vannak.

Emberi erőt meghaladó feladat az élet összes eshetősé-

geire előzetesen, biztos erkölcsi, hasznossági szabályokat felállítani. Az állam sem képes erre életének bizonyos köreiben. Így a külügyekben főleg. De belügyeiben is számos téren oly bonyolultak a viszonyok, hogy azokat előre elvont szabálylallyal rendezni, annyit jelentene, mint az élet való szükségleteinek kielégítése helyett egy elvont, képzelt szükségletnek, sablónnak eleget tenni. Mikor legyen helye kegyelmezésnek, minő legyen egy vasút iránya, minő képességei legyenek egy vállalkozónak? ilyen és hasonló kérdések esnek e körbe.

Leginkább kiszámíthatlanok azonban a mindennapi életnek ezerszeres változatai, az emberi gonosz szándék, könnyelműség, a szabadon hagyott ember ötletei, a természeti erők váratlan kitörései által keletkező helyzetek, a melyekkel szemben az államnak rögtön állást kell foglalnia és pedig azon a helyen, abban az időben s azon különleges körülmények szerint, a melyek között e helyzetek előállottak.

A törvényhozó hatalom a maga körébe vonhatja ugyan az oly szabályozhatlan ügyekben az esetről-esetre való akaratelhatározást, a melyek az államot egészben, egyszerre érintik, alkothat egyes esetekre törvényeket. Helyes-e ez? más kérdés. Képtelen azonban területének minden vidékére, minden községére nézve az ott számtalan egyéni változtatban mutatkozó ily helyzetekkel megküzdni.

Ebből a lehetetlenségből származik a közigazgatásnak rendőri hatalma is, úgy a rendeletalkotó, mint az intéző rendőri hatalom. A törvényhozó hatalom részint rendőri büntető törvénykönyveiben, részint külön törvényekben arra szorítkozik, hogy az országban meglehetősen egyforma rendőri érdekű ténykörülményeket, helyzeteket kiemelje s azokban a gyakorolható kényszerhatalom eszközeit (pénzbüntetés, elzárás, rendőri direkt kényszer) meghatározza, a rendőri beavatkozás előzményének, a kihágás tényálladékának meghatározását azonban az országos vagy a helyi kormányzatra bizza.

A törvény állandóságával, általánosságával ellenkezik, hogy kivételes, egyéni, változó ténykörülményeket a maga szabályozása körébe vonjon.

A míg a közrend csak akkor biztos, ha állandó jogszabályokon, állandó értelmi, erkölcsi erőkön, állandó és általános

érdekeken alapszik, addig előfeltételei folyton változnak, egyé-
niek, sokfélék.

Ha a nemzet közrendjének ez előfeltételeit biztosítani kívánja, erre a célra mozgékony, változó, mindenütt ügyelő, folyton jelenlevő akarattal kell birnia, a mely a legsajátságosabb, különös ténykörülményeket, váratlan eseményeket, kivételes, időleges követelményeket méltatni, hiányzó rendes erkölcsi erőket p. o. nemzeti érzület (kih. btk. 36. §.), jogérzet (kih. btk. 39. §.), szeméremérzet tekintetében pótolni tud, szóval discretionarius közhatalommal rendelkezik.

A rendőrség legsajátabb eszközei ezek szerint az állandó örökösben és az egyéni szabadságnak discretionarius hatalommal való korlátozásában állanak.

Magas vagy politikai rendőrség.

A discretionarius hatalom különösen a politikai rendőrségben nyilatkozik. A rendőrségnek az a feladata, a mely az államnak vagy a társadalomnak egészbeni biztonságával foglalkozik és legfőképen a tömegjelenségek ellen irányul: magas rendőrségnek, politikai rendőrségnek neveztetik.

A politikai rendőrség gyakorlatilag a rendőri működésnek legfontosabb, de egyúttal az az ága is, a melyben a rendőrség természete iránt való eligazodás magára az alkotmány egészére kihatással van.

A rendőrség természetét a fennebbieken, főleg discretionarius hatalma által láttuk jellemczeve.

Ha feladatát, a közrend előfeltételei biztosítását discretionarius hatalommal végezheti, közel fekszik a politikai, a magas rendőrségre a kisértés, hogy magát honmentőnek, állammentőnek tekintse és a discretionarius hatalomnak különös eszközeit igényelje.

Annál is inkább, mert az állam és társadalom rendjének rögtönös, közvetlen felforgatására csak tömegeknek van ereje, a tömegjelenségekkel szemben pedig csakugyan más eszközökre van szükség, mint a bűntevő szándékú egyszel foglalkozó közrendészetnek.

Változik-e discretionarius hatalma, midőn a közrend egész-

beni védelmére van hivatva? Allanak-e a politikai, a magas rendőrségre nézve is a rendőrség működésének határait nézve fennebb mondottak, névszerint, hogy határait a jogrend alkotja.

A rendőrség discretionarius hatalma a politikai rendőrség feladataiban tényleg a legnagyobb, itt áll be az az eset, a midőn időleg a rendőrség lesz magának az állami és társadalmi rendnek s nem csupán feltételeinek fenntartója.

A politikai rendőrség ugyanis elmehet a jogrend egy részének felfüggesztéséig is, midőn magát a társadalmi, az állami rendet nem többé a jog, hanem a discretionarius, physikai hatalom s az ettől való félelem tartja fenn.

Innét a látszat, mintha a magas rendőri működésnek, névszerint discretionarius hatalmának a jogrend nem képezne határát.

Ámde a jogrend maga számolhat rendkívüli körülmények beállításával, melyekben a közrend tényezői, ú. m. a közhatalom rendes szervei, az egyesek szabad ténykedése, továbbá a közönséges jog, valamint az egyesekben az érdekek kölcsönössége, az egyesek természetes súlya elégtelenek a közrend fenntartására.

A jogalkotó hatalom ily eshetőségekre megállapíthatja mikor, mily esetekben, mily eszközökkel, az eljárás minő módja szerint használhatja a rendőrség discretionarius hatalmát a közrend egészbeni fenntartása, biztosítása végett.

A politikai, a magas rendőrség discretionarius hatalma sem kell tehát, hogy határtalan, a jog fölött álló legyen s annak alanyi belátásra hagyott része a bekövetkezhető eshetőségek, valószínűségek szabad mérlegelésénél tovább nem szabad terjednie.

A politikai rendőrség a maga működésében ekként alap és közönséges törvények által megkötte, alkotmányos intézménynyé válik s ha e törvények az állam és társadalom tényleges fennállását, a jogrend szentségét, az egyeseknek a közben is megóvandó feltétlen értékességét és szabad érvényesülését kellőképen egybefűzni bírják s a magas rendőrség hatalmának fokát, körét, módjait ezeknek megfelelőleg határozzák meg, a magas rendőrség nemcsak formailag, hanem belsőleg az emberi szabadságnak ép oly szükséges intézménye, mint a bíróság, mint a vélemény, az egyesülési, a cselekvési, a személyes szabadság.

A magas rendőrséget ezen alkotmányos, jogos értelméből kiforgatni nemcsak gyakorlatban lehet, ha kezelői a discretionarius hatalmat rosszhiszeműleg használják és az ellenőrzésökre hivatott államfő, parlament e használatra rosszhiszeműleg szemet hunynak, az eshetőségek, a valószínűségek mérlegelésében a legjózanabb és előrelátóbb embernél is nélkülözhetlen szabadság helyett a vaktában, tetszés szerint duló önkényt szentesítik s a durva tévedéseket, sőt a nyilvánvaló gonosz szándékot is felmentik. Ily gyakorlattól a nemzeteket semmi nem óvhatja meg, ha hatalmának letéteményeseiben, államfőben és parlamentben az igazságérzet hiányzik.

De lehet a magas rendőrség értelmét elvileg is meghamisítani, az által, ha a jog és a discretionarius hatalom működését az államban helytelenül állapítják meg, a mi nem ritkán meg is történik.

Magas rendőrség (*haute police*) alatt t. i. oly állami működést értenek és tartanak igazoltnak, a mely az állam üdve, java, megmentése érdekében magát a közönséges jog, az alkotmány fölé helyezi s a jog által egyáltalán nem ismert eszközöket alkalmaz főleg egyesek, de az állampolgárok kisebb nagyobb csoportja ellen is. Így ha valamely állam joga egyáltalán nem ismeri sem a törvényhozó hatalom útjánai proscriptiot, sem birói eljárás alapján a számkivetést, nem ismeri a vagyonkobzást, birói eljárás nélkül szabadságvesztésre vagy épen halálra ítélest, a kínvallatást, ha föltétlenül ismeri a közigazgatással szemben a levéltitkot, a bírósággal szemben a gyónási titkot, stb. mindazonáltal adott alkalommal akár a törvényhozó, akár a végrehajtó hatalom ily eszközökhöz folya-modik.

A magas rendőrségnek ilyen minden jog fölé helyezett discretionarius hatalma az állam üdvével, az állam, az alkotmányforma, a társadalmi rend fenntartásának szükségével hozatik kapcsolatba.

Nyilvánvaló azonban, hogy az állam, ha a discretionarius hatalomnak ily mértékét elismeri, ezzel létalapját a forradalom és államesiny közös alapjára, az erőszakra fekteti.

Az állam, a nemzet üdve, az államforma, a társadalmi rend igaz néha csak forradalom vagy államcsiny által létesít-

hető vagy óvható meg, de sem a forradalom, sem az államcsiny az államnak intézményévé nem tehető, mert mindegyik az állami tekintélynek, az állam szellemi, erkölcsi fölényének, jogi alapjának tagadása, a nemzetnek a nyers erőre állítása és biztosságának folytonos fenyegetése.

Már pedig a magas rendőrség abban az értelemben, hogy állammentő, nemzetmentő feladatánál fogva szabad neki a discretionarius hatalmat a jog fölé helyezni, semmi egyéb mint az államcsinyhez való jognak szentesítése, az állam életében örökössé, állandóvá tétele. S ép ebben különbözik az ily hamis értelmű magas rendőrség az ókori dictaturától vagy az új világ alkotmányos államainak kivételes állapotaitól (polgári vagy katonai ostrom állapotaitól).

A dictatura lázongás esetében a különböző szervektől gyakorolt összes államhatalomnak egy szervre ruházása volt s a többi szervek működésének felfüggesztése határozott időre. Az újkori alkotmányos állam kivételes állapota pedig éppen csak a végrehajtó hatalom jogainak fokozása, de nem az összes államhatalomnak reáruházása s még fokozott hatalmának is a jog általi határolása.

A hamis értelemben vett magas rendőrség ezzel szemben az állam részére állandóan igényli a hatalmat, hogy az államüdvé, a társadalom megmentése érdekében, akár törvényhozó, akár végrehajtó hatalma útján, magát önalkotta joga fölé helyezhesse, azaz cselekvéseiben fennálló jogával ellenkező szabályt követhessen, visszaható erejű törvényeket hozhasson, s törvényeit, bár maga a törvényhozó hatalom, egyesekre, egyes csoportokra belső jogszerűség nélkül, az állam üdvé érdekében tetszés szerint felfüggeszthesse.

A mi az államnak jogos, magas rendőri hatalma megkülönböztetését annak elfajulásától, torzképétől megnehezíti, abban áll, hogy a jognak kriteriumai formaiak, külsők s belső elemei ú. m. az értelmi megfontolás, az erkölcsi helyesség, a hasznosság a legkülönbözőbb alanyi megítélés alá esnek.

Különösen nehéz lesz e megkülönböztetés, ha a magas rendőri rendszabályt a törvényhozó hatalom létesíti, mert ez esetben a formai jogosság kétségtelen, a belső jogosság eldöntésére nézve pedig csak az utókor illetékes. Vannak ugyan ese-

tek; a midőn a formai jogosság mellett is első tekintetre világos a visszaélés, ú. m. az állam discretionarius hatalmának a jog fölé helyezése, a törvényhozó ténynek államcsinyszerű jellege.

Így az angol alkotmány ismeri a király és a parlament együttes jogát, mely a mi országgyűléseink által is gyakorolt proscribáláshoz hasonlít, hogy bárkit, ha távol van s bíróság elé nem állítható, a törvényalkotás szabályai szerint élet, szabadság-, becsület- vagy vagyon-büntetésekkel sújthasson és pedig nem már hozott, hanem az illetőre, pro re nata, hozandó szabályok szerint. (Bill of attainder, of pains and penalties) A parlamentnek ez a formailag elismert joga nyilván az önkény lehetőségének szentesítése, a discretionarius hatalomnak a jog fölé helyezése, mert a jog alapelveivel (nulla poena sine lege), intézményeivel (birói eljárás) ellenkezik és ha a parlament e jogaival él, az rendszerint államcsinyt burkol.

De a törvényhozó hatalom létesítette magas rendőri szabály vagy intézkedés nem mindig viseli ennyire magán államcsinyszerű jellegét, összeütközése a jog elveivel nem ily szembeötlő s mivel arra a törvényhozó hatalom formailag jogosult, a tételes jog szempontjából való megállapításnál az állami discretionarius hatalomnak túlterjesztését nehéz lesz kimutatni.

Mi hozhat hát világosságot a magas rendőrség értelmébe, mi által lehet az államnak magas rendőri hatalmát, az igazságosság, a teljes, nemcsak formai, hanem belső jogosság alapjára fektetni, a jognak, az állami, a társadalmi rendnek folyományává, azzal belső kapcsolatává tenni?

Erre különösen a törvényhozó hatalom létesítette magas rendőri szabályok, vagy egyes esetbeni intézkedések irányában van szükség, mert arra, hogy a végrehajtó hatalomnak magas rendőri működése el ne fajuljon, az alkotmány egészében, a törvényhozó hatalom jó szerkezetében, a végrehajtó hatalom felelőségében van biztosíték.

A törvényhozó hatalom irányában az nyújt biztosítékot, 1) ha maga nem tesz magas rendőri intézkedéseket egyes esetek, időkre vonatkozólag, 2) ha szabályokat is csak annyiban alkot, a mennyiben a kivételes állapotok létesítésére vagy más magas rendőri intézkedésre okot szolgáltató körülményeket általában meghatározza, a rendőrség eszközeit, eljárási módjait, be-

avatkozása határait általában körülírja,*) 3) ha szabályai általánosak, mindenkire kiterjedők, nem egyesek, osztályok ellen irányulnak.

Ilyen módon a legfőbb jogalkotó hatalom is korlátozza önmagát a rendőri discretionarius hatalom gyakorlásában, a mi lényegesen csökkenti a discretionarius hatalom félelmességét, a jogrendet zavarni bíró erejét.

Erős biztosíték rejlik abban, 4) ha a politikai rendőrség legerősebb, legdiscretionariusabb eszköze, a kivételes állapot létesítése élesen elhatároltatik a rendes jogállapottól, kezdetének és megszűnésének különös megjelölése, kihirdetése által. Ezt a biztosítékot már a római alkotmány ismerte, midőn a dictaturát a jog uralmától életbeléptetésének módja által úgy megkülönböztette. Erre czéloznak egyes újabbkori alkotmányok, midőn a hadi állapotnak, továbbá az angoloknál szokásos Habeas corpus törvény fölfüggesztésének, a francia alkotmányfejlés szülte polgári ostromállapotnak, avagy nálunk a staturiumnak életbeléptetését, megszűnését különös módon hirdetik, ez által annak lényeges különbségét a közönséges jogállapottól föltünővé teszik. Az ily magas rendőri rendszabálynak ilyen módon való életbeléptetése ugyanis azt jelzi, hogy abban az állam a discretionarius hatalomnak időleg fölényt enged a jog szokott szabályai fölött, hogy tehát a törvényhozó hatalomnak ezen kivételes állapotokon kívül, más rendes állapotok közt discretionarius hatalmat kifejtene nem szabad.

De vajjon a politikai rendőrség működésének ilyen szabályozása nem fosztja-e meg azt a hatékonyságtól, sikerességtől? Bir-e az egyes események kiszámíthatlan esélyeihez alkalmazkodni? Nem szűnik-e meg discretionarius hatalma egészen?

Discretionarius hatalma egészen csak a tekintetben szűnik meg, hogy hatalmát a jogrendnek csak bizonyos részeire

*) Az okok, melyek az állam kivételes hatalmát szükségessé teszik, ú. m. az állami és társadalmi rend felforgatására való direct törekvés, a bűntények elszaporodása, a jelenségek, melyekkel megküzdeni kell (activ ellenszegülés, izgatus, lázítás) s e jelenségek leküzdésének eszközei elvontan, általán ismeretesek. Százados tapasztalás állapította meg a tömeges bűntettek, zendülések, lázadások, beháboruk lefolyását s így a kivételes államhatalom eszközei és eljárásai is általánosságban körülírhatók.

terjesztheti ki, ellenben annak más részei, p. o. a parlament összetételére, működésére vonatkozók érintetetlenek, hogy eljárásainak a jog által meghatározott módjait, eszközeit meg nem változtathatja.

Ellenben megmarad discretionarius hatalma annak megítélésében, mikor jött el az ideje, a szüksége a magas rendőri rendszabályok alkalmazásának, különösen a kivételes állapotok életbeléptetésének? Erre nézve a rendőrségtől nem követelhetni, hogy rendszabályainak szükségességét exact bizonyossággal igazolja, hanem csak hogy valószínűvé tegye. Megmarad discretionarius hatalma annak megítélésében is, minő eszközök arányosak a veszély nagyságával, a melyet leküzdeni kell?

Szóval a politikai rendőrség, csak úgy mint a közrendészet, a legszabadabb államban sem nélkülözhet nagyfokú discretionarius hatalmat. Az alkotmányos, a szabad államnak is megvan a maga politikai rendőrsége, bár egészen más jogkörrel, más eszközökkel van felruházva, mint a nem szabad államoké.

A politikai rendőrségnek discretionarius hatalma különösen az alkotmányi és társadalmi reformok tekintetében határozandó meg. Nevezetesen mit kelljen az állam és társadalom egészbeni rendjének feltételéül tekinteni?

A rendnek, mint valami holt, nyugvó állapotnak hamis képzetéből az látszik következni, hogy minden törekvés, mely az állam és társadalom rendjének átalakítására irányul, ha nem a törvényes hatalmaktól indul ki, okvetlen megakadályozandó. Minden változtatás a közrenden a politikai vagy társadalmi elemeknek más elhelyezését jelenti, a minek úgy előkészítése, mint véghezvitele a rendnek megbomlását is okozhatja. Ebből ered az alkotmányok, a társadalmi rend változhatlanságának hamis tana. Mert nyilvánvaló, hogy a változó szükségletek más közrendet kívánnak. Ennélfogva a közrend változhatlansága helyett az a tan emelkedik uralomra, hogy a változtatásra való törekvés csak a jogosultak kis körére szorítandó. Mert, így okoskodnak, ha a döntő tényezőktől (fejedelem, törvényhozó test), különböző forrásból, a választóktól, vagy választó joggal nem is bíró polgároktól is származhatnék, e döntésre nem jogosult elemek amazok szabad működésére zavaró, megfélemlítő hatást gyakorolhatnának.

Mivel pedig a rendőrség arra hivatott, hogy az állami rend döntő tényezőinek szabad működését tényleg biztosítsa, a rendőrség belátására kell bízni, megtűr-e és mennyiben ily törekvéseket.

A rendőrségnek ily hatalma azonban nyilván már beléütközik az államtagnak szabad államokban elfoglalt jogállásába.

Az állampolgár, még a szavazati jog nélkül levő is, a vélemény, a sajtó, a kérvényezés, a gyülekezés, az egyesülés szabadsága által az állami életben, a közvéleménynek részese és közakarata, a döntő szervek mellett, a közremunkálója, a társadalmi életben pedig a társadalmi érdekközpontoknak, a testületi, kari és osztálytagozatoknak épen mozgatója lett.

Az egyes polgárnak adott e politikai és társadalmi szabadság teljesen elveszteni értelmét, ha vele a polgárnak az alkotmány, a társadalmi rend alakulására, a döntő alkotmányos hatalmak mellett hatnia, befolyania nem lehetne. Már pedig e szabadságok nem az egyén anarchikus hajlamának kinövésai, hanem a nemzeti élet öntudatos, erkölcsi szakának követelményei, a nemzetnek mint egésznek is érdekei, mert általuk nyeri meg a nemzeti akarat legbiztosabb forrását, az egyének belátását, szeretetét.

Ebből következik, hogy az alkotmány, a társadalmi rend változtatására irányuló s az egyeseknek kezdeményezéséből származó törekvések megengedhetősége nem függhet a rendőrség belátásától, hanem hogy ennek tárgyilagos ismertető jelenek kell lenni szabad államban.

Ilyen rejlik a törekvések eszközeinek törvényességében, vagyis abban, ha a változtatásra törekvők ezt a jog-engedte módon akarják eszközölni.

Ennélfogva a közrend reformjára irányuló törekvéseket a rendőrség szabadra kell, hogy ereszsze, 1) ha annak hívei a változtatást az alkotmánynak erre kijelölt szervei, avagy a társadalomra nézve (egyházi, gazdasági szervezetek körében) az illető jogosult társadalmi tényezők útján akarják létesíteni, 2) ha e szervekre, illetőleg társadalmi tényezőkre sem külső, sem oly fokú lélektani kényszerrel nem gyakorolnak, mely azoknak szabad elhatározását kizárná.

Az alkotmánynak, a társadalmi rendnek élőszóval, avagy

a sajtó, avagy békés fölvonulásból álló tüntetés útjáni bírálata, a törekvés, az alkotmányos tényezőket tömeges kérvények, népgyűlések vitatkozásai által meggyőzni a közrend változtatásának szükségességéről, föltétlenül szabad kell, hogy legyen s a rendőrség ilyenmő mozgalmakat el nem fojthat.

Pedig minden ily törekvés nyilván a fennálló törvényes állapot sérthetlenségét támadja meg, p. o. a király, vagy a parlament hatalmi körének, a létező választói jognak, az egyéni tulajdon által véghezmenő vagyonmegoszlásnak helyességét és igazságosságát s mégis szabadnak kell lenni, a mennyiben ez a támadás jogos eszközökkel, vagyis a szellemi meggyőzés fegyverével folytattatik a szenvedélyek s azok bűnös kitérőseinek fölkelte nélkül.

A nehézség itt két irányban rejlik, névszerint abban, 1) mikor lehet a közrend elleni támadást a szellemi meggyőzés fegyverével folytatottnak tekinteni, s mikor mondhatni, hogy é szellemi meggyőzés a módja (izgatás, lázítás) által lélektani kényszerré vált, a mely valószínűleg a jogrendet megbontó cselekményekre vezet. A másik irányban 2) azt lesz nehéz eldönteni, mikor számíthatni biztosan arra, hogy a jogos eszköz (tömeges kérvények, fölvonulás, népgyűlés) rögtön jogtalanná válik s a tömeg a meggyőzés helyett törvénytelen tettelegesség terére ragadtatik.

Az első szempontból eddigelé nem sikerült a jogos, a tisztán értelmi okokra alapított bírálatot az érzelmekre számító gyűlölet- és megvetés-keltéstől, az izgatástól, avagy a gyűlölet-keltést a legerősebb eszközökkel folytatott támadástól, a lázítástól tárgyilagos szabályok által elkülöníteni. A mi természetes. Hisz izgatás, lázítás, az eredménytelen felbujtás büntethetőségének alapja a veszély, a jogrend megsértésének valószínűsége, a veszély és valószínűség tényálladékát azonban tárgyilagos szabálylyal úgy körülírni, hogy az konkrét esetben a cselekvőt vagy ítélt megkösse, lehetetlen. Az izgatás veszélyességének ugyanis nincsenek oly tárgyilagos alapjai, mint az egészségre ártalmas élelmi szerek, a tűz veszélyességének.

A discretionarius hatalomnak e szerint igen nagy foka marad a politikai rendőrségnél annak meghatározásában, vajjon p. o. egy fölvonulás, egy népgyűlés alkalmával a közrend fölött

kifejtett bírálat; egy egyletnek erre vonatkozó nyilatkozatai mikor vesztik el törvényességüket s mikor csapnak át a terrorizmus terére. Sőt a míg az izgatás és lázítás a büntető törvénykönyvekből ki nem töröltetnek, a bíróságok igazságos ítélezése tekintetében sincs jogszabályon alapult biztosíték, illet csak általános jogérzetük s az az elfogulatlanság nyújt, melylyel a másnak tényét bírálják, melylyel a cselekvő s a közrend fenntartásáért felelős rendőrség természetesen nem bírhat.

A midőn a politikai rendőrség a közrend tényleges megbontásának valószínűsége miatt, egy gyűlést, egy szabad ég alatti fölvonulást karhatalommal feloszlat, discretionarius hatalma még nagyobb, mert itt nemcsak az izgatást, hanem az összegyűlteket izgatottságát is meg kell ítélnie. Ily feloszlatási hatalom pedig okvetlen szükséges, a legszabadabb államokban is megvan, a felizgatott tömegben kívül állók szabadsága, élete, javai biztosítása végett. S itt rejlik a 2. pont alatt kiemelt akadály arra nézve, hogy a polgárok véleménynyilvánítási, bírálati, gyülekezési joga a rendőri discretio ellen objectiv szabályokkal körülvéttessék. Mert ha általában nem lehet az izgatás és izgatottság tényálladékát körülírni s azt meghatározni, mely jelekből ítélni meg, hogy valamely gyűlés, csoport törvénytelen tényekre fog vetemedni, egyes esetekben is nehéz lesz eldönteni, mennyiben volt az ily föltevés a rendőrség részéről jogosult.

A bíróság utólagos ellenőrzése mindenestre fontos biztosíték az ellen, hogy a rendőrség discretionarius hatalmával nem rejteget-e menthetlen tévedést vagy épen gonosz szándékot, a mely a discretionarius hatalom alkalmazását hivatalos hatalommal való visszaéléssé teszi. De a bírói ellenőrzés is nem szoros jogszabályokon, hanem a tényeknek alanyi belátástól függő szabad méltatásán nyugszik.

Végül a rendőri discretionarius hatalom legnagyobb fokát a jogrend egy részének felfüggesztésében éri el. A statárium, a polgári ostromállapot életbeléptetésének szüksége tárgyilag meg nem határozható s a legnagyobb fokú discretionarius megítéléstől függ, mely ellen csak a legmagasabb alkotmányos ellenőrzés, a parlament vádjoga nyújthat orvoslást.

A rendőri működés legmagasabb régiójában, a politikai-ban is megtartja tehát alaptermészetét, hatalmának discre-

tionarius jellegét s ettől megfosztani, hacsak a közrendet feláldozni nem akarjuk, lehetetlen.

De megtartja feltételszerű természetét is. A politikai rendőrség sem a közrendet, hanem csak annak előfeltételét: az állami hatalmak és a magánosok szabad érvényesülését, erőik kifejtését teszi lehetségessé. Az erő, melyet a közrendnek kölcsönöz csak pillanatnyi, időleges, külső erő s a közrend nem ezen, hanem az állandó, belső erők a jog érvényesülésén, tárgyilagossá, természetes szükségességén nyugszik. Úgy látszik, mintha a jogrend egyes részeinek felfüggesztése, statárium, polgári ostrom állapot esetében a rendőrség mégis nem a rend feltételeit, hanem magát a rendet tarja fenn discretionarius karhatalmával. E látszat azonban hamis, mert igaz, hogy ily esetben a jog helyére igen nagy részben a discretionarius hatalomtól való félelem és a karhatalom lép, mint a közrend fenntartója.

Ámde a rendőrségre nézve ilyenkor is sérthetetlenek maradnak a jogrend legfőbb intézményei, az alkotmány alaptételei, az állami főszervek, az államfő a parlament joga. Úgy, hogy a jogrend bizonyos részeinek p. o. rendes bíróságok rendes eljárás szerinti működésének, a rendőri hatóságok működése korlátainak felfüggesztése csak feltétel, hogy a jogrend mielőbb helyreállhasson, s a közrend tényezői működésüket mielőbb zavartalanul folytathassák.

Mert ha a politikai rendőrség nem ebből a célból cselekszik, működése már elveszti rendőri jellegét s az államcsíny természetét ölti magára.

A politikai rendőrség legerősebb eszköze, a kivételes állapot létesítésének, a jogrend részleges fölfüggesztésének hatalma végül időleges; addig tart csak a míg a közrend tényezőinek erőikifejtése újból lehetségessé válik. A rendőri működésnek ez az időleges jellege is bizonyítja feltételszerű voltát. A kivételes állapot létesítésének hatalmával a rendőrség nem az emberi együttműködésnek állandó egymásutánját állapítja meg, nem alkot legmagasabb, maradandó szabályt, hanem csak átmeneti, időleges megélhetési módot teremt addig, a míg az állami és társadalmi tényezők, vagy újból kifejthetik a jogrend elismerte erőiket, avagy a míg a közrend tényezőinek új erőmegosztása; a javaknak új kimérése, szóval a politikai vagy társadalmi reform az illetékes, törvényes tényezők által végrehajtatik.

A politikai rendőrség feltételszerű természetének félre- ismeréséből származnak a téves vállalkozások, a helytelen esz- közök, a melyekkel gyakran dolgozik. A politikai rendőrség nem képes a közrend alaptényezőjének, a közhangulatnak meg- változtatására, befolyásolására, sőt ott a hol vélemény, sajtó- szabadság nincs, kikémlésére sem. Politikai szerepet vívő sze- mélyeknek, a sajtónak megvesztegetése, a politikai irányok kikém- lelése a levéltitok megsértésével, a titkos feladás rendszerének, a társadalom fertőjéből toborzott kémseregnek alkalmazásával a történelemben mind sikerteleneknek bizonyultak. Mert a rend- őrség a maga eszközeivel nem csinálhat közhangulatot, a mely mi egyéb, mint az egyesek többségének hajlandósága vagy kedvetlensége, ellenszenve az összeműködésre, a javak megoszlá- sával való elégedettség vagy elégedetlenség, szóval a közrend alaptényezője. Ez alaptényezőt a rendőrség nem pótolhatja.

Hasonlóképen nem bírja a rendőrség a politikai irányok, hangulatoknak a közrendre veszélyes minden árnyalatát kikém- lelmi s így a politikai összeesküvéseket, merényleteket meggátolni.

Nincs nemzet, a melynek erejét felül ne mulná oly kém- rendszer fenntartása, a mely ezt véghezvinni bírná, mert ehhez ereinek egyforma elosztása kívántatnék azok között, a kik a közrendben életének direct céljaival és azok között, a kik ennek feltételeivel foglalkoznak: a rendőrség között. Minden polgár, vagy legalább is a fennálló közrenddel elégedetlen polgárok mellé külön rendőr lenne szükséges, a közrend auto- maticus ereje helyett, a mely gyűlések, sajtó, személyes érint- kezés útján hozza napvilágra a nézeteket, irányokat, mester- séges s az államnak a positiv céljaira szükséges erőket fel- emésztő roppant szerkezetet kellene állítani.

A rendőrség sehol, tehát az alkotmány, az államforma, a társadalmi szerkezet terén sem bírja a rendet magát, csak annak feltételeit biztosítani.

A rend az emberi erőknek, javaknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges, külső támogatója örökdő szolgálatával, hozzávetőleges, hamaros eszközeivel. Mint a jó orvos óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organismus működéseit, de nem teremtheti.

