

# Concha Győző, a rendészet jeles tudósa

**SALLAI János**

*A magyar rendészettudomány etablációjához az elmúlt másfélszáz évben nagyon sok jeles jogtudós járult hozzá. Ezek közül is kiemelkedik Concha Győző, aki akadémiai székfoglalóját „A rendőrség természete és állása szabad államban” címmel 1901-ben tartotta meg. Fő művében, a „Politika” II. kötetében (1905) is jelentős teret adott a rendészetről, rendőrségről, rendészeti szükségállapotról szóló gondolatainak, melyek a mai napig hatással vannak a rendészettudomány kutatóira, oktatóira.*

A 19. század utolsó és a 20. század első évtizedeiben fejtette ki legintenzívebben tudományos tevékenységét Concha Győző jogtudós, és alkotott ezzel maradandót a közigazgatás- és rendészettudományban egyaránt. (Bár Concha munkásságáról Szamel Lajos azt nyilatkozta, hogy nem talált követőkre, az elmúlt száz évben írt közigazgatási és rendészeti szakirodalom mindig megemlítette nevét és műveit.) Tanulmányait Pápán, Győrben és Budapesten folytatta, illetve egy félév erejéig Stein Lőrincz (a rendészet egyik legkiemelkedőbb német művelője) előadásait Bécsben<sup>1</sup> hallgatta. Conchát az 1872-ben újonnan alapított kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem rendkívüli, 1874-ben pedig az alkotmány- és közigazgatási politika rendes tanárává nevezték ki, itt húsz évig adott elő. 1873-tól a Budapesti Tudományegyetemen a politika magántanára, 1892-től 1928-ig pedig az egyetem rendes tanára volt az alkotmányi és közigazgatás-politikai tanszéken. A MTA 1886. május 6-án választotta levelező tagjává.<sup>2</sup>

A magyar rendészetre jelentős hatást gyakoroltak a 19. században a közigazgatás és rendészet jeles német tudósai. Közülük is kiemelném Robert Mohl: „Die Polizeywissenschaft” című, 1832-ben megjelent, több kiadást megért munkáját, amely alapvetően forrásul szolgált a téma magyar művelőinek, s amelyben a közrendészeti tudományt és a közrendészeti intézetet szűkebb területen vezeti le, továbbá megkülönbözteti a megelőző igazságügyi intézettől. Egy másik német rendészettudománnyal foglalkozó jogtudós, Lorenz von Stein szerint „rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.” A biztonsági rendészet „a beligazgatásnak feladata és joga, a személyes szabadságot általában, tilalmi és rendszabályai által ott korlátozni, hol ennek részéről, az általános biztonsági állapotot veszély fenyegeti.”<sup>3</sup> A fentiekből is jól kivehető, hogy a rendészet alatt mást értettek a 19. század végén, abban az időszakban, amikor Concha Győző egyetemi tanulmányait folytatta, majd elkezdte jogi, tudományos pályáját.

1 Sallai (2014a) 26.

2 Forrás: <http://dti.ogyk.hu/hu/gyujtemenyismertetok/konyvek/szerzoi-eletrajzok/item/295-concha-gyozo>

3 Szamel (1985) 253.

Concha Győző munkásságának központi problémája mindvégig az állam természetének kutatása volt. A szerzőt az állam mibenléte és rendeltetése érdekelte, ezen keresztül fejtette ki államelméleti, alkotmányjogi, közigazgatási jogi, illetve rendőrségről alkotott nézeteit. Akadémiai székfoglalóját<sup>4</sup> 1901-ben „A rendőrség természete és állása szabad államban” címmel tartotta meg, melynek gondolatai ma is jelen vannak a rendészettudományban. Már a nyitómondatában egy azóta is örök gondolatot fogalmazott meg, mely szerint nincs a társadalomban még egy olyan vitatott kérdés, amely terén a tudományban és a gyakorlati életben annyira eltérő lenne az álláspont, mint a rendőrség gyakorlati működését illetően.

Concha Győző szerint „az állam és társadalom rendje együtt alkotják a közrendet”.<sup>5</sup> Bővebben: a közrendet „a nemzeti összlet, és az egyéni társadalmilét tényezőinek öszszműködése s a különböző javaknak e tényezők közötti megosztása és általuk való élvezése alkotja.”<sup>6</sup> Ehhez a szerző tágabb értelemben a természet rendjét is hozzáveszi. Ezt követően ismerteti az államrendet, mely alatt az ország vezetését, a hatalmi ágak működését, a jog érvényesülését érti, valamint bemutatja a társadalmi rend alkotóelemeit, melyek az önkéntes együttműködésen, a javak helyes elosztásán, a felebaráti érzésen és egyesek hitén, meggyőződésen nyugszanak. A különböző természeti elemek, így a szél, a víz, a tűz jelenléte és hirtelen változásai (pl. szélvihar, árvíz vagy tűzvész) megbonthatják a korábbi nyugalmat, ezáltal a társadalom rendjét is.

Concha Győző székfoglalójában fejtette ki a rendőrség fő feladatát: „a rendőrség feladata ez alaptényezők mellett az állam és társadalom rendjének előfeltételeit létesíteni, biztosítani a társadalmi rendnek érvényesülését lehetségessé tenni, nem magát a rendet.”<sup>7</sup> Az államrend alatt a szerző a hatalmi ágak nyugodt működését értette, melynek biztosítása a rendőrség feladata, s amelyet tömegek zavargása vagy katasztrófa, árvíz ne tudjon megakadályozni. Véleménye szerint a rendőrség a feladatait akkor tudja helyesen ellátni, ha:

- „1. az egyeseknek a jog által engedett szabad működését és javait állandó örkődéssel védelmezi másoknak valószínű, vagy tényleges támadása ellen,
2. ha az ilyen támadásokat tényleg megakadályozza,
3. a támadásokkal megzavart rendet helyreállítja a támadásnak, a jogtalan állapotnak tényleges megszüntetése és a jogrend helyreállításában való segédkezés által.”<sup>8</sup>

A fentiekben jól kivehető, hogy a rendőrség feladatainak megfogalmazása a rendészet fogalmán alapul. Concha véleménye szerint a rendőrség tevékenységével csak közvetve járul hozzá a nagy állami feladatok végrehajtásához, ezért annak szükségességének megértése bonyolult, nehézkes, továbbá nem a rendőrség tartja fenn az állam és társadalom rendjét, ahhoz csak hozzájárul, abban csak segédkezik. Szerinte vége az állam és társadalom rendjének, ha azt csak a rendőrség erejével, örkődéssel, kémkedés-

4 Lásd bővebben: Sallai uo. 27.

5 Concha (1901) 3.

6 Uo. 5.

7 Uo. 11.

8 Uo.

sel, diszkrecionárius jogával tartják fenn. Mivel a rendőrség folyamatos ügyelő, őrködő tevékenységet fejt ki, továbbá az állami, társadalmi és természeti rend változásaihoz idomul, ezért inkább a kormány közigazgatási tevékenységéhez tartozik.

A rendőrség (attól függően, hogy bírósági, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási működési feltételeket biztosít) kétféle lehet:

- *Biztonsági rendőrség*: „A bírói működéstől abban különbözik a biztonsági rendőrség, hogy 1) a jognak nemcsak eszményi uralmát biztosítja, mint a bíróság, a mely a jogellenes ténnyt megtorolja, hanem a jogvédte állapotokat tényleg külső hatalommal is fenntartja, azok jogellenes megzavarását, folytonos éber őrködés által megakadályozva, a büntettségre való előkészületeket, a bűnkísérleteket eredménytelenné téve; 2) hogy a jog eszményi uralmának fenntartását lehetségessé teszi; 3) hogy e két feladatának betölthetése végett nemcsak tények, hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot.”<sup>9</sup> A biztonsági rendőrséget a szerző a bírói működés kiegészítésének tartotta.
- *Közigazgatási rendőrség* (amely a társadalom- és természetrend előfeltételeinek biztosítására irányul): „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, vasúti szállítást, állatállomány-szaporodást és javítást) tervez, addig a közigazgatási rendőrség mindezen állapotok, intézmények, műveletek, folyamatok előfeltételeit nyújtja, név szerint őrködése, és az emberi szabadságnak, világos kötelezettségek vagy valószínűség alapján, esetleg karhatalmi megszorítása által is.”<sup>10</sup>

Feladatainak végrehajtására diszkrecionárius kényszerhatalommal felruházott az egyéni szabadsággal szemben. A rendőri működés határait a szerző először is a jogrendben látta, mely szerint a rendőrség nem léphet át a jog által biztosított kereteket, határokat, s csak a jog által biztosított keretek között fejtheti ki tevékenységét. A rendőrség semmi esetben sem helyezkedhet a jog fölé. A rendőrség nem lehet jogalkotó vagy jogváltoztató. A rendőrség működése megköveteli, hogy:

- „törvényhozó, szabályozó hatalma a legszűkebb körre szorítható, különösen pedig, hogy hatáskört szabályozó hatalma ne legyen,
- a közrendnek csak kiegészítője lehet, annak és tényezőinek helyére nem léphet, azok működését át nem veheti, csak kivételesen, időlegesen pótolhatja,
- a rendőri működést meg kell előznie vagy követnie az elsődleges állami vagy társadalmi működésnek,
- rendőri működéssel, járulékos, előfeltételszerű természeténél fogva, egymagában semmiféle állami vagy társadalmi szükségletet kielégíteni nem lehet.”<sup>11</sup>

9 Uo. 19–20.

10 Uo. 19–21.

11 Uo. 25.

Concha szerint ahol ezeket a működési határokat nem tartják be, ott a közrend és a jogrend is bizonytalanra válhat. A szerző szerint a rendőrség működésének elemei:

- az emberi élet folyamatos szemmel tartása (kivételek az egyén, a család, a ház és a levél tiszteletben tartása),
- alanyi belátás a diszkrecionárius jog alkalmazásában.

Az állandó őrök és a diszkrecionárius hatalom alkalmazása a rendőrség legsajátosabb eszköze, melyet kiegészít a kényszer- és a karhatalom. A szerző akadémiai székfoglalójában külön foglalkozik a *magas vagy politikai rendőrséggel*, mely utóbbi alatt azt a rendőrséget érti, melynek fő feladata az állam és társadalom legfőbb biztonságával foglalkozni, amely a tömegjelenségek ellen irányul. Ez esetben rendelkezik a rendőrség a legnagyobb diszkrecionárius hatalommal, és válhat az állami és társadalmi rend, s nem csak annak feltételeinek fenntartójává. Látva a veszélyeket, a szerző a következő biztosítékokat tartja fontosnak a törvényhozói hatalom szempontjából:

- a szabályokat is csak annyiban, amennyiben a kivételes állapotok létesítésére vagy más magas rendőri intézkedésre okot szolgáltató körülményeket általában meghatározza, a rendőrség eszközeit, eljárási módjait, beavatkozási határait általában körülírja,
- „ha szabályai általánosak, mindenkire kiterjedők, nem egyesek, osztályok ellen irányulók”,<sup>12</sup>
- ha a politikai rendőrség legerősebb, legdiszkrecionáriusabb eszköze, a kivételes állapot létesítése élesen elhatárolódik a rendes állapottól, kezdetének és megszűnésének különös megjelölése, kihirdetése által.

A szerző szerint a politikai rendőrség (ugyanúgy, mint a közrendészet) a legszabadabb államban sem nélkülözheti a nagyfokú diszkrecionárius hatalmat (például egy rendezvény eseményeinek megítélésében). Ugyanakkor a rendőrség a legmagasabbnak számító régiójában, a politikai rendészetben is megtartja alaptermészetét, diszkrecionárius jellegét, amelytől nem szabad megfosztani, illetve megtartja feltételzerű jellegét is, azaz nem a közrendet, hanem annak előfeltételeit biztosítja.

A rendésztudomány szempontjából a mai napig kiemelkedő műnek számít a fenti akadémiai székfoglaló, ugyanakkor Concha Győző fő műve a „Politika” című munkája, amelynek az alkotmánytanról szóló első kötetével 1894-ben kiérdemelte az MTA nagyjutalmát. A közigazgatással foglalkozó második kötete 1905-ben jelent meg. Ennek V. fejezete foglalkozik a rendőri igazgatással, s a fejezet I. részében a szerző döntően az akadémiai székfoglalójának menetét követve az alábbi témákat tárgyalja:

- a közrend és a rendőrség fogalma,
- a rendőrség fajtái,
- a rendőri működés,
- a rendőri működés különleges eszközei,
- magas vagy politikai rendőrség.

Mivel ennek tartalmi kifejtése szinte megegyezik a székfoglalóban leírtakkal, amelyet a fentiekben bemutattam, ezért részletes ismertetésétől eltekintek.

---

12 Uo. 41.

A VII. rész II. fejezete a politikai rendészetről és annak feladatairól szól. A politikai rendészet tárgyai: a) véletlen csoportosulások, b) tervszerű gyülekezések, c) állandó egyesületek, d) a sajtó.<sup>13</sup> Concha e fejezet részben foglalkozik a rendészet legsajátosabb területével, a fegyver használatával. Véleménye szerint „a fegyver használata azon általános szabályok alatt áll, melyek a közigazgatási végrehajtásra nézve irányadók, névszerinti hogy az erősebb eszközök, csak az enyhébbek sikertelensége után kerülhetnek sorra. A fegyvereknek az ellentállást gyorsan megtörött s a tömeg testi épségét, életét kímélő használata a fegyveres küzdelem művészetére s nem a közigazgatástanra tartozik.”<sup>14</sup> Külön fejezet részben foglalkozik az egyesületekkel, a sajtórendészettel, magánrendészettel. Mai szemmel talán érdekes, hogy a szerző szerint a magánrendészet feladata „az igazságszolgáltatás lehetővé vagy feleslegessé tételében áll. Utóbbi célból állandó az öröködése s ennek segítségével akadályozhatja meg a büntettek elkövetését.” E szerint az „igazságszolgáltatás lehetővé tétele végett 1) ki kell nyomoznia a büntetteket s azok szerzőit, 2) biztosítani a büntettek bizonyítékait, 3) megakadályozni, hogy a bűnszerzők magukat az igazságszolgáltatás elől elvonhassák.”<sup>15</sup>

Ugyanezen részben tárgyalja a rendőri szervezetet, amely „azon személyek, dologi berendezések összetétele, rendezett egésze, a melyek a rendőri feladat érdekében alkalmaztatnak.”<sup>16</sup> A következő részben az alábbi, rendőrigazgatás szempontjából lényeges témákat fejti ki:

- intéző rendőrség,
- foganatosító rendőrség,<sup>17</sup>
- titkosrendőrség,<sup>18</sup>
- a rendőrség eszközei.<sup>19</sup>

Végezetül a rendőrség működésére vonatkozó időtálló megállapítása: „A rendőri igazgatás a feladatát csak akkor oldhatja meg, ha kellő hivatásszerű személyzettel és megfelelő dologi berendezésekkel van ellátva.”<sup>20</sup> Még e fejezet rész alatt tárgyalja a rendőri kivételes állapotot, melynek aktualitását a 19. századi forradalmak és az első világháború előszelei adhatták. E szerint a „kivételes állapot lényege ugyanis minden államban abból áll, hogy a jogrend szabályai, melyek a közhatóságok működési körét, eljárási módját, az egyéni szabadság biztosítékait meghatározzák, időleg mellőztetnek a végből, hogy a közrend elleni támadások biztosabban elnyomathassanak.”<sup>21</sup>

13 Concha (1905) 336.

14 Uo. 340.

15 Uo. 371.

16 Uo. 375.

17 Az egyszerű örökdéssel és az intéző rendőrhatalóságok meghagyásainak teljesítésével foglalkozó személyek alkotják a foganatosító rendőrséget.

18 A foganatosító rendőrség egy része közjellegének elburkolásával, titkosan teljesítheti csak feladatát készülő vagy bevégzett bűntények kinyomozásában.

19 A biztonsági rendőri szervezetnek lényeges részét alkotják a rendőri felszerelés, úgymint a különböző eszközök, dologi berendezések, nyilvántartások, helyiségek, melyek a büntettek megállításához, fölfedezéséhez, a büntettesek kézre kerítéséhez, a bűncselekmények következményeinek elhárításához szükségesek. A rendőri foganatosítás valódi művészet, mesterség, mely különleges eszközöket igényel.

20 Uo. 381.

21 Uo. 386.

A korábbi háborús tapasztalatok alapján Concha egyértelműen a katonai hatalom determinálásában látta a kivételes hatalom gyakorlati kivitelezhetőségét, amelyet a következőképp fogalmazott meg: „Végül állhat a kivételes állapot abból, hogy a polgári hatóságok hatalma részben vagy egészben a katonai hatóságokra megy át. Ha a polgári hatalomnak csak rendőri feladatát veszi át a katonai hatóság, akkor a kivételes állapot katonai ostromállapottá válik, ha ellenben a bírói hatalom is a katonai hatóságokra száll, akkor a hadiállapot áll elő.”<sup>22</sup> Concha Győző jogtudós fenti gondolatai valószínűleg nagymértékben hozzájárultak az akkoriban készülöben lévő kivételes törvények megalkotásához, amelyek végül 1912-ben láttak napvilágot.

Összegezve megállapítható, hogy a rendészet elméleti kérdéseiben Concha Győző hosszú időszakra iránymutató, időtálló gondolatokat írt le, amelyet mind a két világháború között,<sup>23</sup> mind a második világháború után<sup>24</sup> felhasználtak, idéztek. Conchát a Tanácsköztársaság idején nyugdíjazták, letartóztatták, majd házi őrizetbe helyezték.<sup>25</sup> A Tanácsköztársaság leverése után visszanyerte korábbi társadalmi és szakmai befolyását és részt vett a konszolidáció államberendezkedésének megalapozásában. 56 év egyetemi oktatás után, 1928-ban kérte nyugdíjazását, majd 87 éves korában, 1933. április 10-én hunyt el Budapesten.<sup>26</sup>

## IRODALOMJEGYZÉK

- Balla Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. In: *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–19.
- Concha Győző (1901): *A rendőrség természete és állása szabad államban*. Budapest, MTA.
- Concha Győző (1905): *Politika*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó.
- Finszter Géza (2012): *A rendőrség joga*. Budapest, ORFK.
- Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.) (2014): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Korinek László (2014): Rendszerváltozás a belügyben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Lövétei István – Szamel Katalin – Lőrincz Lajos (szerk.) (1988): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Sallai János (2014a): *A magyar rendészettudomány története*. Budapest, NKE.
- Sallai János (2014b): A rendészet fogalmának kialakulása és történetének áttekintése. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, MRTT.
- Szamel Lajos (1985): A modern rendészet – fogalom és következményei. In: *Jubileumi tanulmányok*, 40. kötet. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, 253–264.
- Tomcsányi Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Budapest, MTA.
- Török Lajos (1938): *A Magyar Kir. Rendőrség fegyverhasználati joga*. Budapest, a szerző kiadása.

22 Uo. 386.

23 Lásd Tomcsányi (1929); Török (1938)

24 Lásd Szamel (1958); Finszter (2012); Korinek (2014)

25 Forrás: <http://dt.ogk.hu/hu/gyujtemenyismertetok/konyvek/szerzoi-eletrajzok/item/295-concha-gyozo>

26 Uo.

## SUMMARY

### **Győző Concha, an Outstanding Law Enforcement Scholar**

SALLAI János

*In the last one and a half hundred years lots of excellent jurists have contributed to the development of the Hungarian Law Enforcement. Győző Concha, who gave his academic inaugural address entitled "The nature and stand of the police in a free state" in 1901 becoming a member of the Hungarian Academy of Sciences, excels among them. In his main work entitled Politics II. (1905) he dedicated a lot of thought to the issues of law enforcement, policing and emergencies in law enforcement, which has been affecting researchers and scholars of law enforcement theory.*