



Pókecz Kovács Attila

A MODERN RENDŐRSÉG NAPÓLEONI MODELLJE

Franciaországban a modern rendőrség egyik megteremtőjének Napóleont, illetve rendőrminiszterét, Joseph Fouchét tartják, egyben a napóleoni kormányzatot rendőri rendszernek is tekintik. A napóleoni korszakot a rendőrminiszter Fouché hatékony, mindenhol való jelenléte és a titkosrendőrség hírhedtsége jellemezte. A napóleoni rendőrség sajátos rendszert hozott létre, amelyet a döntéshozatal centralizáltsága és a végrehajtás pluralizmusa, néha már szétziláltnak tűnő jellege határozott meg.¹ A napóleoni időszakban (1799–1815) a rendőri szervezetet elsősorban négy intézmény testesítette meg: az Általános Rendőrségi Minisztérium, a párizsi rendőrprefektus, a rendőrség és a csendőrség. Ezt egészítette ki még néhány esetben a nemzeti gárda (*garde nationale*).²

AZ ÁLTALÁNOS RENDŐRSÉGI MINISZTÉRIUM

Az Általános Rendőrségi Minisztériumot (*Le ministère de la Police générale*) Bonaparte hatalomra jutását megelőzően, még 1796-ben, a Direktórium idején hozták létre, majd 1802 szeptemberében már meg is szüntették. Napóleon 1804 júliusában visszaállította, s csak pár évvel a bukása után, 1818. december 29-én szüntették meg véglegesen.³

A Rendészeti Minisztérium Bonaparte figyelmének középpontjában állt, ennek keretében állították fel a titkosrendőrséget is. Napóleon a minisztérium fő feladatainak ellátásával – így a közrend, a biztonság és a nyugalom biztosításával – rezsimjének túlnyomó része alatt Joseph Fouchét (miniszter 1799–1802,

¹ BERLIÈRE 2003: 177–186.

² ZACHARIE 2012: 130.

³ LENTZ 2016: 149.

majd 1804–1810 között, végül 1815-ben)⁴ bízta meg, akit Savary (1810–1814)⁵ váltott ebben a tisztségben. Bonaparte a minisztérium hatásköreit 1802 és 1804 között ideiglenesen a Belügyminisztériumra és az Igazságügyi Minisztériumra ruházta át.⁶ A rendőrmíniszter széles körű és homályosan megfogalmazott felhatalmazásai alapján az állami szervek tevékenységének döntő többsége felett is ellenőrzést gyakorolt. Ezek általában belügyi jogkörök voltak, de a posta főigazgatójával is gyakran együttműködött a magánlevelezések tartalmának titkos kifürkészésében.⁷

A minisztérium Párizsban a Voltaire rakparton, a ma már nem létező Juigné-palotában nyert elhelyezést. A minisztérium szervezetileg főtitkárságból és az általa koordinált öt főosztályból (*divisions*) állt. A főtitkárság a klasszikus miniszteri titkársági feladatok – a miniszter levelezése, azoknak az ügyeknek a megküldése, amelyeknek a vizsgálatát a miniszter magának tartotta fenn, a különböző hivatalok tanulmányainak szintetizálása, az ingatlanállomány kezelése, a minisztérium által alkotott jogszabályok őrzése és kiküldése – mellett ellátta a felügyelők igazgatását, valamint intézte a többi osztálynak ki nem adható sürgős jellegű ügyeket. Az első főosztály (*Division de la Police secrète*) az általános biztonsági és a titkosrendőrségi feladatokat irányította. Ez volt a legfontosabb minisztériumi egység, amelynek feladatköre minden, az állam biztonságát fenyegető cselekményre kiterjedt, így különösen az összeesküvések és merényletek felderítése állt tevékenysége célkeresztjében. A főosztály vezetője a híres fő-titkosrendőr, Pierre-Marie Desmarest (1764–1832) volt. A második minisztériumi főosztály (*Division de la Correspondance avec les commissions sénatoriales*) az egyéni szabadságjogokért és a sajtószabadságért felelős két szenátori bizottsággal tartotta a kapcsolatot. A két szenátori bizottság semmiféle politikai hatalommal nem rendelkezett, tagjai általában fejet hajtottak a miniszter döntései előtt. A harmadik főosztály (*Division de la Librairie*) a könyvkiadókkal, nyomdákkal, a színházakkal és a napilapokkal kapcsolatos rendőrségi munkát felügyelte. A negyedik főosztály (*Division des fonds*) a könyvelést, a pénzügyi források kezelését, elosztását és a minisztériumi számlák rendezését végezte. Az ötödik főosztály (*Division des Archives*) pedig a minisztériumi nyilvántartásokat felügyelte.⁸

⁴ MADELIN 1940: 247–250.

⁵ LENTZ 2001: 237–350.

⁶ LENTZ 2016: 149.

⁷ GODECHOT 1993: 495–499.

⁸ BERLIÈRE 2003: 177–186.

Napóleon Fouchéval szembeni bizalmatlansága miatt a minisztériumot 1802-ben ugyan megszüntette, de amikor 1804-ben visszaállította, a rendőr-miniszter segítségére és egyúttal a felügyeletére négy államtanácsost rendelt, akik közül az egyik Párizs rendőrprefektusa volt.⁹

Joseph Fouché sikerességének titka kiváló szervezőképességének (megvesztegetések) és emberismeretének (kémek, besúgók) volt köszönhető. A rendőrségről vallott felfogását jól szemléltetik a következő gondolatok: „A rendőrségnek meg kell előznie a bűnöket, hogy egyáltalán ne kelljen büntetni. Ezért hibás dolog úgy gondolkozni róla, mint a közigazgatásról. A közigazgatás a nyilvánosság előtt működik, a rendőrségnek ezzel szemben leggyakrabban úgy kell éreztetnie jelenlétét, hogy ne vegyék észre.”¹⁰

PÁRIZS RENDŐRPREFEKTUSA

Párizsban a közrend fenntartása a párizsi rendőrprefektus (*préfet de police de Paris*) feladata volt. A tisztség felállításáról az 1800. február 17-én elfogadott törvény 9. cikkülusa és az első konzul 1800. július 1-jei rendelete tartalmazott előírásokat. Ennek megfelelően a rendőrprefektus Párizsban a városi rendőrség feladatköreiből végrehajtója volt.¹¹ A hatásköröit tartalmazó rendelet pontosította, hogy feladatait nem csak a rendőrminiszter, hanem több miniszter parancsai szerint kell ellátnia. Az *ancien régime* időszakában a későbbi rendőrprefektus hatásköröit a rendőrség főhadnagya (*lieutenant général de police*) gyakorolta.¹²

A francia közigazgatás kiemelt tisztviselőjeként a rendőrprefektus közvetlenül a belügyminisztertől függött, vele állt levelezésben. A rendőrprefektusi hivatal élén nagyszámú ügynök vezetője volt: alárendeltségébe tartoztak a párizsi kerületi felügyelők, a béketisztek, a nemzeti őrség, a csendőrök, a piacok és a kikötők rendjét felügyelők is. Minden eszközt megkapott, hogy a közrendet megőrizhesse és letartóztatásokat foganatosíthasson. Hatáskörébe tartozott a Párizsban tartózkodók utazási okmányainak kiállítása: ő adta ki az útlevelet a fővárost elhagyni szándékozó párizsiaknak, illetve az engedélyt a külföldieknek a Párizsban való tartózkodáshoz. A közrend biztosítása érdekében ellenőrizte

⁹ PINGAUD 1901: 369–370.

¹⁰ TULARD 1998: 187–188; HAHNER 2015: 591.

¹¹ CHARLOT 2001: 198.

¹² LENTZ 2017C: 518–519.

a szállodákat, a színházakat, a kiadókat, a vallási tevékenységeket és a börtönök rendjét is. Harcolt a bűnözés, a koldulás ellen; fellépett a csoportosulásokkal és a szervezkedésekkel szemben. A város tisztasága, a tűzvések elkerülése, az utcai közbiztonság, a kivilágítás és a csúszásmentesítés felügyelete is a feladatai közé tartozott. A közellátás biztonsága érdekében felelős volt a főváros élelem-utánpótlásának megszervezéséért, ezért biztosította az áruk szabad mozgását, a kereskedelem, valamint a piacok rendjét.¹³

Hatásköreinek széleskörűsége a miniszterekéhez volt hasonló. Hivatalának belső rendje is a minisztériumokat tekintette mintának, mivel főtitkárságból és három főosztályból állt. Munkájának hatékonyságához hozzájárult, hogy személyzetének tagjai közül többen tapasztalattal rendelkeztek a jogelőd párizsi főhadnagyság időszakából. A Párizs központjában – a rue Jérusalem és a quai des Orfèvres épületeiben – székelő rendőrprefektus közvetlen alárendeltsége alatt 45 rendőrfelügyelő (*les commissaires de police*), vizsgálók (*inspecteurs*) és mintegy 20 békefenntartó tisztviselő (*officiers de paix*) tevékenykedett.¹⁴ Párizs rendőrprefektusának jogköreit – mintegy ellensúlyként – három intézmény is korlátozta: a rendőrmisztérium, a belügyminisztérium és Szajna megye prefektusa.¹⁵

Az első párizsi rendőrprefektust 1800. március 8-án nevezték ki Louis-Nicolas Dubois személyében.¹⁶ Dubois a kinevezését követően, még a jogköreit meghatározó jogszabály elkészülte előtt közzétette gondolatait, miként kívánja ellátni hivatalát: „Ez a város hatalmas. Rendőrségének gyorsnak kell lennie. Ennek végrehajtásával most bíztak meg. Igazolni akarom a kormány választását. Várom a tanácsaikat. Kivizsgálom a panaszaikat.” A rá váró feladatok megoldásában „szigort, de emberséget” ígért, előbocsátva, hogy „az éjszakai biztonság a nappalival egyenlő mértékű lesz”.¹⁷

A NAPÓLEONI RENDŐRI SZERVEZET

Az állami alkalmazottak körében kiemelkedő szerepet játszott a rendőrség (*police*). Az Általános Rendőrségi Minisztérium felállítása mellett Napóleon

¹³ RENAUDIE 2021: 36–40.

¹⁴ RENAUDIE 2021: 36–40.

¹⁵ WRIGHT 1979: 114–115.

¹⁶ TULARD 1956: 9–14.

¹⁷ ARVENGAS 1957: 126.

a rendőrség területi szerveit is létrehozta.¹⁸ A megyékben a prefektusok voltak felelősek a rendért. A településeken a rend fenntartása elsődlegesen a polgármester feladata volt, de mellette az 1800. február 17-én elfogadott törvény és az 1800. október 27-ei konzuli rendelet új rendőrhatalóságot is létrehozott. A 100 ezer főnél nagyobb népességű és a stratégiai szempontból jelentős városokban (ilyenek voltak például: Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Brest, Boulogne) a rendőrminiszter rendőrségi főfelügyelőket nevezett ki (*commissaire généraux de police*) a rend fenntartásának biztosítására, akik szükség esetén a belügyminisztériummal egyeztetve a csendőrséget (*gendarmerie*) is igénybe vehették.¹⁹ A rendőrségi főfelügyelőket a megyei prefektusok irányították, de gyakran a rendőrminiszter közvetlen parancsait is végre kellett hajtaniuk, illetve ő nevezte ki őket. Hatáskörük átfogó volt, amely a személyek számára kiadott útlevelektől az emigránsok ellenőrzésén keresztül a közvélemény hangulatát befolyásolni képes fórumok (kiadók, színházak, újságok) felügyeletéig terjedt.²⁰ Ők felügyelték a börtönöket, szankcionálták a koldulást és a vándorokat. Megfigyeléseikről rendszeresen jelentést tettek a rendőrminiszternek, aki napi hírlevelét (*Bulletins de police*) a főfelügyelőktől kapott híradásokból állította össze. A hírhedt rendőrségi hírlevélben, amelyet naponta a császári palotába juttattak, nemcsak a valós információk, hanem a pletykák, illetve híresztelések is szerepeltek.²¹ A rendőrség irányítása 1802–1804 között az Általános Rendőrségi Minisztérium megszüntetésével az igazságügyi miniszterhez (*Régnier*) került. A minisztérium visszaállítása után ismét Fouché lett a miniszter, aki a francia császárságot három körzetre (Észak, Párizs, Dél) osztotta, s mindegyik élére egy államtanácsos került.²² Külön jelentőséggel bírt az északi körzet, amely nyugattól keletig 51 megyét foglalt magába, ezért is nevezték a terület vezetőjét, Realt rendőrminiszter-helyettesnek.²³

Napóleon felfogásának megfelelően, miszerint a rendőrségnek a hatalom kiegészítőjének kell lennie, kormányzása idején a rendőrség elsősorban hírszerző szervezet volt. A napóleoni szervezet politikai rendőrség volt, amelynek középpontjában a merényletek és összeesküvések felderítése állt. Feladatai

¹⁸ ELLUL 1969: 162–164.

¹⁹ LENTZ 2017b: 305–307.

²⁰ LENTZ 2017a: 126–127.

²¹ D’HAUTERIVE 1942: 289.

²² BOUDON 2008: 124–125.

²³ LENTZ 2020: 743.

végrehajtásához, a rend fenntartásához – Párizst kivéve – nem rendelkezett saját állománnyal, ezért a csendőrséget vette igénybe.²⁴

A CSENDŐRSÉG

Franciaországban a csendőrséget 1791. február 16-án állították fel az *ancien régime* idején működő királyi intézmény (*maréchaussée royale*) helyére abból a célból, hogy a katonai csapatok körében fenntartsák a rendet, megakadályozzák a rablásokat és a dezertálást.²⁵

A napóleoni csendőrséget egy 1800. március 29-én kiadott rendelet szabályozta. Ez a rendelet három hatóság gyámsága alá helyezte a csendőrséget: a személyek biztonságát illetően az általános rendőrminiszter; a bírósági ügyek tekintetében az igazságügyminiszter; végül a katonai fegyelmi és a sorozási ügyek vonatkozásában a hadügyminiszter felügyelte. A megyékben a csendőrség jogilag a prefektusok irányítása alatt állt. A napóleoni csendőrség szerepét jól illusztrálja első konzulként tett nyilatkozata, miszerint: „A prefektusaimmal, a csendőrségemmel és a papjaimmal azzá tehetem Franciaországot, amivé csak akarom” (*„Avec mes préfets, mes gendarmes et mes curés, je puis faire de la France ce que je veux”*).²⁶ Fontos szervezeti újítást jelentett a csendőrség központi irányítására az 1800. március 29-én létrehozott új tisztség, a főfelügyelői (*Inspecteur général*) poszt. Bonaparte idején a francia csendőrség főfelügyelője rövid időre Étienne Radet tábornok lett, majd csaknem másfél évtizeden keresztül Bon-Adrien Jeannot de Moncey tábornok (1801 decemberétől 1815 márciusáig) volt a napóleoni csendőrség vezetője első főfelügyelői (*Premier Inspecteur général*) tisztséget viselve. Moncey (1754–1842) tábornok mellett még Marie-René Savary (1774–1833) játszott fontos szerepet, aki 1802–1810 között a csendőrség elit alakulatának főnöke, majd 1810 júniusa és 1814 áprilisa között az általános rendőrségi miniszter, végül a 100 napos időszak alatt 1815-ben a csendőrség főfelügyelője volt.²⁷

A csendőrség felállításának egyik célja a Fouché által irányított rendőrség hatalmának ellensúlyozása volt. A rendőrminisztérium 1802-ben történő megszüntetése növelte a csendőrség autonómiáját. Egyre nagyobb szerepet kapott

²⁴ BOUDON 2008: 125.

²⁵ LUC 2003: 5.

²⁶ LUC 2013: 23.

²⁷ BOUDON 2008: 125–127.

az információk szerzésében is. A csendőrséget vezető Moncey tábornok személyes informátora volt Bonaparténak, még az Általános Rendőrségi Minisztérium 1804-ban való visszaállítása után is. A két szervezet vezetője, Fouché és Moncey között rendszeres volt a vetélkedés, a köztük kialakult vitákban rendszerint Napóleon döntött. Egy ilyen konfliktus eredményeként Napóleon egyik levelében megállapította, hogy a csendőrségnek egy személynek kell engedelmeskednie, ez pedig a megyei prefektus, aki a megyében a legmagasabb szinten felelt a rendért.²⁸

A csendőrség szervezetének élén tehát az első főfelügyelő állt, akit öt főfelügyelő segített a munkájában. Franciaország területét csendőrségi légiókra (*légions*) osztották úgy, hogy egy ilyen légió több megyében (általában négyben) állomásozott ezredesi rangú csendőrtiszt parancsnoksága alatt. A megyékben társaságnak (*compagnie*) nevezték a csendőri egységet, élén egy kapitánnyal vagy hadnaggyal. A megyei csendőri társaságok brigádokból (*brigades*) álltak, akik több község területén is illetékességgel rendelkeztek. Egy brigádot egy altiszt és öt csendőr alkotott. A csendőrség összlétszáma az 1801-es csaknem 16 ezer főről 1813-ra csaknem 20 ezer főre nőtt.²⁹

A csendőrség létrehozásának elsődleges célja a vidék és a nagyobb utak biztonságának biztosítása volt. Így az útonállókkal, a koldusokkal, vándorokkal és a katonaszökevényekkel szemben is fel kellett lépnie. A csendőri brigádok általában a kantonok székhelyén állomásozva tartották fenn a rendet, főként járőrözésükkel, de a falvak életétől távol tartották magukat. A távolságtartás megőrzését szolgálta az is, hogy nem helyi, hanem más vidékről származó csendőröket vezényeltek át szolgálatra. Az országon belüli lázadások, felkelések leverését is a csendőri alakulatokra bízták.³⁰

Megállapítható, hogy a katonai szervezatként működő csendőrségnek – főként vidéken – a belső rend fenntartása volt a feladata, ezzel is tehermentesítve a katonai alakulatokat, akik a háborúkban az ország határain, vagy azokon túl harcoltak.

A NEMZETI GÁRDA

Röviden említést kell tennünk az 1789 júliusában létrehozott nemzeti gárdáról is. A nemzeti gárdát városi rendfenntartó alakulatként hozták létre, hogy

²⁸ LIGNEREUX 2006: 170–174.

²⁹ LENTZ 2017b: 305–307.

³⁰ BOUDON 2008: 127–129.

a tulajdonnal rendelkező polgárok megvédjék az állampolgárok személyét és javait. A nemzeti gárda tisztjeit választás útján nevezték ki, így e körben érvényesült a demokratikus jelleg. A Konzulátus is megőrizte ezt a városi polgári fegyveres őrseget, amelynek tagjai az aktív városi polgárok voltak. A két részre osztott nemzeti gárdát egyrészt a katonai szabályozás alatt álló aktív nemzeti gárdistákra, másrészt az inaktív állományra osztották. Az aktívak a rendfenntartásban vettek részt, az inaktívak főként az ünnepeken díszeltek. Napóleon 1805-ben megreformálta a nemzeti gárdát. A két részre osztást megszüntette, s egyúttal az országos belső rend és az ország határainak védelmét is feladatukká tette. Külön rendeletben előírta, hogy minden 20 és 60 év közötti férfinak a nemzeti gárdában kell szolgálnia, amely szervezeti felépítésében hasonlított a csendőrséghez: légiókból állt, amelyeket 10 társaságból álló kohorszok alkottak. A kohorszokban egy vadász, egy gránátos és nyolc puskás társaság volt. Tisztjeiket a belügyminiszter és a rendőrminiszter javaslatára, a prefektusok véleménye után maga a császár nevezte ki. A nemzeti gárda létszámát 1805-ben Napóleon 60–80 ezer fő, pár nap alatt felálló állományban határozta meg. A megyei, a városi és a párizsi nemzeti gárda parancsnoka – a királyság korában már létező vezető – a *connétable* volt.³¹

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a napóleoni Franciaországban a rend fenntartását szervezetileg is diverzifikálták. A rendőrség elsősorban információszerzést végzett, a tényleges beavatkozó operatív erőt pedig a csendőrség biztosította. Fouché parancsára 1809-ben a nemzeti gárdát még mozgósították is. A rendőrminiszter a kormány egyik legnagyobb befolyású személye volt, de a főváros tekintetében a párizsi rendőrprefektus független volt tőle. Bár a közrend elleni támadások folyamatosak voltak, mégis sikerült a közbiztonságot a napóleoni rezsim időszakában a korábbi időkhöz képest megszilárdítani.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARVENGAS, Jean (1957): Le Comte Dubois, premier Préfet de Police (1758–1847). *Revue du Nord*, 154, 125–146. Online: <https://doi.org/10.3406/rnord.1957.2235>
- BERLIÈRE, Jean-Marc (2003): Un „modèle napoléonien” de police. In CLÈRE, Jean-Jacques – HALPÉRIN, Jean-Louis (szerk.): *Ordre et désordre dans le système napoléonien*. Paris: La Mémoire du Droit, 177–186.

³¹ BOUDON 2008: 129–131.

- BOUDON, Jacques-Olivier (2008): *Ordres et désordres dans la France napoléonienne*. Paris: Napoléon 1er Éditions.
- ELLUL, Jacques (1969): *Histoire des institutions 5. Le XIXe siècle*. Paris: PUF.
- GODECHOT, Jacques (1993): La révolution et l'Empire. In PINET, Marcel (szerk.): *Histoire de la fonction publique en France II. Du XVIe au XVIIIe siècle*. Paris: Nouvelle librairie de France.
- HAHNER Péter (2015): *Államférfiak. Fouché és Talleyrand párhuzamos életrajza*. Budapest: Osiris Kiadó.
- D'HAUTERIVE, Ernest (1942): Ce que Napoléon pensait de la police. *Revue de Deux Mondes*, 70(3), 277–293.
- LENTZ, Thierry (2001): *Savary, le séide de Napoléon*. Paris: Fayard.
- LENTZ, Thierry (2016): *Les ministres de Napoléon*. Paris: Perrin. Online: <https://doi.org/10.3917/perri.lentz.2015.01>
- LENTZ, Thierry (2017a): Commissaire de police. In LENTZ, Thierry (szerk.): *Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire*. Paris: Tallandier, 126–127.
- LENTZ, Thierry (2017b): Gendarmerie impériale. In LENTZ, Thierry (szerk.): *Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire*. Paris: Tallandier, 305–307.
- LENTZ, Thierry (2017c): Préfecture de police. In LENTZ, Thierry (szerk.): *Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire*. Paris: Tallandier, 518–519.
- LENTZ, Thierry (2020): *Napoléon. Dictionnaire historique*. Paris: Perrin.
- LIGNEREUX, Aurélien (2006): *Force à la loi? Rébellions à la gendarmerie et autorité de l'État dans la France du premier XIXe siècle (1800–1859)*. Maine: L'Université du Maine.
- LUC, Jean-Noël (2003): Présentation. Du bon usage de l'histoire des représentations des gendarmes. *Sociétés & Représentations*, 16(2), 5–35. Online: <https://doi.org/10.3917/sr.016.0005>
- LUC, Jean-Noël (2013): Les gendarmes de l'Empereur sous le regard des historiens. In BOUDON, Jacques-Olivier (szerk.): *Police et Gendarmerie dans l'Empire napoléonien. Actes du colloque organisé par l'Institut Napoléon et le Centre d'histoire du XIXe siècle le 10 octobre 2010*. Paris: Editions SPM, 23–41.
- MADELIN, Louis (1940): La police générale de l'Empire. *Revue de Deux Mondes*, 60(3), 241–267.
- PINGAUD, Léonce (1901): Fouché et Napoléon. *Revue de Deux Mondes*, 6(2), 365–393.
- RENAUDIE Olivier (2021): La préfecture de police est-elle une institution napoléonienne? *Revue générale du droit, Chronique de droit administratif français et comparé*, 1–41.
- TULARD, Jean (1956): Louis-Nicolas Dubois, premier préfet de police. *Revue de l'Institut Napoléon*, 58, 9–14.
- TULARD, Jean (1998): *Joseph Fouché*. Paris: Fayard.
- WRIGHT, Vincent (1979): La Préfecture de police pendant le XIXe siècle. In *L'administration de Paris (1789–1977)*. Genève–Paris: Droz–Champion.
- ZACHARIE, Clémence (2012): Ordre public et affaires de famille: le rôle de la police du Consulat et de l'Empire. *La Revue Napoleonica*, 14(2), 127–138. Online: <https://doi.org/10.3917/napo.122.0127>