

**A Magyar Királyi Belügyminisztérium helye, szerepe
a polgári magyar állam rendvédelmi rendszerében 1867-1944**

A dualizmus évtizedei

Az 1867-ben megkötött osztrák-magyar kiegyezés alapján¹ a Magyar Királyi Belügyminisztérium 1867. III. 10-ei határnappal vette át a Helytartótanáctól a belső ügyek irányítását. 1867. III. 14-ére elkészült a tárca ügyosztály és személyzeti beosztása is. Az 1867-1918 közötti évtizedekben a Magyar Királyi Belügyminisztérium rendvédelmi, rendészeti hatásköre a korabeli Magyar Királyság területére terjedt ki, beleértve Fiume városát és környékét is. Horvát-Szlavon-Dalmátország a belügyeit a horvát-magyar kiegyezés alapján² önállóan intézte, és a katonai határőrvidék is csak az 1872-1881 között megvalósított polgárosítást követően tartozott a hatáskörébe.³

A dualizmus évtizedeiben, a Magyar Királyi Belügyminisztérium apparátusában a rendvédelmi, rendészeti feladatkörrel az adott időszak szervezeti rendtagozódásától függően egy vagy több önálló ügyosztály, alosztály, 1907-től főosztály foglalkozott. A tárca külön szervezeti egységei foglalkoztak a rendőrség, a csendőrség, majd 1906 után a határrendőrség ügyeivel. A rendvédelmi, rendészeti ügyek iratai mindenkor az aktaforgalom meghatározó részét tették ki. Így például 1869-ben 39 547, két évtized múlva 50 608 rendvédelmi ügyiratot iktattak, dolgoztak fel. Ez a tárca teljes iratforgalmának több mint kétötödére rúgott. Az iratforgalom részaránya a századfordulót követően mérséklődött, 1913-ban a rendészeti, rendvédelmi akták száma a teljes iratforgalom 12%-át tette ki.⁴

A dualizmus évtizedeiben a belügyi tárca közvetlen irányítása alá tartozott a rendvédelmi szervezetek közül a fővárosi államrendőrség,⁵ a századfordulót követően kiépült határrendőrség,⁶ a fiumei államrendőrség,⁷ valamint a csendőrség,⁸ amely a községek területén működött. A helyi hatáskörű és irányítású rendőrségek felett a belügyi felügyelet közvetetten érvényesült, a törvényhatóságokon keresztül, valamint a szervezetekre vonatkozó törvények és rendeletek végrehajtásának ellenőrzése útján. Ennél többet a rendvédelmi szervezetekkel foglalkozó apparátus létszáma, hatásköre ebben a vonatkozásban a dualizmus évtizedeiben nem tett lehetővé.⁹ Ennek megfelelően a Magyar Királyi Belügyminisztérium tényleges szerepe ezeken a területeken elsősorban a felügyeletre korlátozódott, míg a rendvédelmi szervezetek operatív irányítása — kevés kivételtől eltekintve — általában meghaladta a tárca lehetőségeit.

A kiegyezést követően a rendvédelmi tevékenység irányításának, felügyeletének elsőrendű központi kérdése a közbiztonság megteremtése, a betyárvilág felszámolása lett.¹⁰ Ebben a helyzetben érthető módon merült fel és koronként különböző intenzitással állandóan napirenden maradt az állami rendőrség kiépítése, noha megvalósítása részben a költségvetési források hiánya miatt, részben az önkormányzatok ellenállása következtében a dualizmus évtizedeiben nem vált valósággá. Mivel az országos állami rendőrség kiépítése húzódott, ezért a Magyar Királyi Belügyminisztérium ezen a téren erőfeszítését a XIX. század utolsó harmadában a fővárosi államrendőrség kiépítésére összpontosította. A munka keretét a minisztertanács 1867. XI. 12-i ülése adta meg, ahol megbízták a bel-

ügyi és az igazságügyi tárcát a Pest és Buda területén felállítandó állami rendőrségre vonatkozó törvényjavaslat elkészítésével. Az elkészült törvényjavaslatot a minisztertanács több alkalommal megvitatta, azonban képviselőházi beterjesztése egyelőre nem történt meg.¹¹ Időközben az országgyűlés elfogadta a fővárosról szóló törvényt, amely rögzítette fővárosi államrendőrség létrehozását, egyben biztosította, hogy annak irányításába a szerveződő budapesti törvényhatóság tevőlegesen részt vehessen.¹² A törvény szellemében Pest, Buda és Óbuda egyesítését követően 1873-ban megkezdődött a fővárosi államrendőrség szervezése, és ezzel párhuzamosan Budapest székesfőváros vezetése és az államrendőrség közötti együttműködés kereteinek a kialakítása. A létrejövő fővárosi rendőrség kezdettől fogva ellátott országos feladatokat is, amelyek feladatköre az évtizedek során folyamatosan szélesedett.¹³

Az ország közbiztonságának megszilárdítására tett sajátos kísérlet lett a királyi biztosi intézmény felállítása, elsőként 1868 szeptemberében Somogy és Zala vármegye területén. A királyi biztos feladata lett, hogy katonai erő felhasználásával fékezze meg az elszaporodott rablásokat. A jó tapasztalatok alapján 1869. I. 4-én gróf RÁDAY Gedeont bízta meg a tárca a Szegedi Királyi Biztosság vezetésével, amely az Alföld országrésznyi területén irányította az úgynevezett betyárvilág felszámolását. Az 1872. X. 31-ig végzett eredményes tevékenységet az alkalmazott módszereket illetően megalapozott kritika érte. A királyi biztosok munkáját a belügyi tárca irányította, és fedezte költségeiket.¹⁴ A királyi biztosi intézmény kísérlet volt arra, hogy a nyilvánvalóan csődbe jutott önkormányzati rendőrségi modellt helyreállítsák. Ez a kezdeményezés azonban sikertelennek bizonyult, mivel a királyi biztosok megbízatásának a lejártával a közbiztonság szerte foszlott, a közbizonytalanság visszarendeződött.¹⁵ Ezért szükségessé vált az önkormányzati rendőrségi modell helyett egy új rendvédelmi modell létrehozása. Az új rendvédelmi modell, melyet TISZA Kálmán vezetett be és lényege az volt, hogy vidéken az újonnan kialakított Magyar Királyi Csendőrség tartotta fenn a rendet, míg a törvényhatósági jogú városokban — ahol a városi önkormányzatok megfelelő költségvetéssel rendelkeztek hatékony városi rendőrség finanszírozására — a városi rendőrségek.¹⁶

A fővárosi állami rendőrség feletti felügyeleti jogkört a tárca megosztotta Budapest közigazgatási bizottságával, amelytől részben függött a kinevezett rendőrfőkapitány, aki ezzel sajátos kettős alárendeltségbe került. Ezt a sajátos helyzetet a fővárosi állami rendőrségről alkotott 1881. évi törvény¹⁷ a fővárosi állami rendőrség helyzetének újraszabályozásával felszámolta, és emellett előírta a főkapitányságból és a tíz kerületi kapitányságból álló rendőri szervezet kiépítését, egyúttal pedig bevezette a kétszintű helyi irányítást, létrehozva a központi rendőrigazgatóság mellett a kerületi rendőrhivatalokat.¹⁸ Az állami rendőrségek számát gyarapította, hogy létrehozták a fiumei államrendőrséget 1916-ban,¹⁹ 1908-ban a fővárosi állami rendőrségnél felállították az országos bűnügyi nyilvántartót.²⁰ 1903-ban pedig a belügyi tárca irányítása alatt létrejött a Magyar Királyi Határrendőrség, amelynek jogköre a fiumei kormányzóság területére is kiterjedt.²¹

Az állami rendőrség létrehozásának témája a városok fejlesztéséről szóló 1912. évi törvenycikk alapján eldőlt, mert az keretjelleggel utasította a kormányt, hogy két éven belül dolgozza ki az önkormányzati irányítás alatt működő

rendőrségek államosításának részleteit.²² A munka a Magyar Királyi Belügyminisztérium keretében zajlott, és megvalósítását ugyan lelassította az első világháború kirobbanása, ennek ellenére 1918 júniusában készen állt az a törvénytervezet, amely a városokban és egyes esetekben a községekben működő helyi rendőrséget a tárca közvetlen irányítása alá helyezve államosította, míg a kiépítendő állami rendőrségtől különválasztva az igazgatásrendészeti feladatokat az önkormányzatok hatáskörébe sorolta.²³

A csendőrség esetében a belügyi tárca közvetlen felügyelete, irányítása erőteljesebben érvényesült, még ha ezeket a jogokat egyes esetekben más tárca kompetenciájának figyelembe vételével is gyakorolta. A kiegyezést követően Erdélyben és Horvát-Szlavon-Dalmátországban változatlanul fennmaradt a csendőrség. Az erdélyi csendőrség részben a közös hadügyminisztérium, részben a belügyi tárca irányítása alá tartozott, míg Horvát-Szlavon-Dalmátországban a helyi belügyi irányítás érvényesült. A magyar minisztertanács a belügyminiszter javaslatára 1875 márciusában úgy döntött, hogy az erdélyi csendőrséget változatlanul fenntartják, azonban szükséges *„az iránt intézkedni, hogy a közös hadügyminiszter hatóságától elvonassék, s minden tekintetben a magyar kormány alá helyezzessék, s ügykezelése és egyenruhája magyarrá változtassék.”* A döntésnek megfelelően 1876. I. 1-től az erdélyi csendőrség hivatalos vezényleti nyelve a magyar lett, és a közös hadügyminisztérium jogkörét a Magyar Királyi Honvédelmi Minisztérium vette át.²⁴

A csendőrség országos hatáskörű kiépítését elsőként ÚJHEGYI Béla ludovikai tanár javasolta az 1870-es évtizedben. Konceptiója arra épült, hogy az országosan kiépített csendőrség kettős alárendeltségben működne a törvényes kormány és a jogrend fenntartása, a karhatalmi feladatok ellátása érdekében. A törvénytervezet értelmében a községekben a belügyi tárca felügyelete alá tartozó országosan szervezett csendőrség venné át a közbiztonsági szolgálatot a pandúroktól és a csendbiztosoktól. A tervezetet az országgyűlés 1881ben emelte jogerőre,²⁵ amelynek alapján országosan hat csendőrkerületet hoztak létre.

A kiépülő, katonailag szervezett csendőrség felett a belügyi tárca gyakorolta a közigazgatási és szolgálati jogviszony felügyeletét, míg a Magyar Királyi Honvédelmi Minisztérium hatáskörébe kerültek a személyi ügyek. Mivel a csendőrség rendvédelmi testület volt ugyan, a csendőrök azonban személyükben katonának minősültek. A Magyar Királyi Csenedőrség ugyanis — hasonlóan az európai társ csendőrségekhez — katonailag szervezett őrtestület volt, amely azt jelentette, hogy a testületen belüli függelmi viszonyok katonaiak voltak, a személyi állomány katonai rendfokozatot viselt, rájuk a katonákra általában vonatkozó jogosultságok és kötelezettségek tartoztak. A belügyi tárca javaslatára az 1882-ben elfogadott törvény alapján lehetővé vált, hogy a csendőrséget a törvényhatósági városok területén is bevehessék.²⁶ A lehetőséggel élve 1906-ban már 16 törvényhatósági jogú városban látta el szerződéses formában a közbiztonsági feladatokat a Magyar Királyi Csenedőrség.²⁷ A csendőrségek azonban szinte kivétel nélkül a városok területén csupán a külterületeken működtek és a városi alkalmazásuk nem tette feleslegessé a városi rendőrségek fenntartását.²⁸

A Magyar Királyi Belügyminisztérium — felügyeleti jogköréből eredően — évente előterjesztette és végrehajtotta a csendőrség, a fővárosi rendőrség, majd a

határrendőrség költségvetését. A minisztérium ügyosztályai, főosztályai javaslatokat dolgoztak ki, majd a minisztertanácsi, esetenként országgyűlési jóváhagyást követően gondoskodtak a rendvédelmi szervezetek egyenruhával, felszereléssel való ellátásáról, állománya területi elhelyezéséről, létszáma feltöltéséről.

A beszerzéseknél bevett gyakorlattá vált a pályázati rendszer. A belügyminiszter és a tárca illetékes vezetői „rövid úton” adott utasítás formájában vidékre is kirendelhették a fővárosi államrendőrség detektívjeit megfigyelések, nyomozások lefolytatására. Egy-egy fontosabb törvénycikk, jogszabály előkészítése, végrehajtása elősegítése érdekében a tárca nemcsak a fővárosi rendőrfőkapitány véleményét kérte ki, hanem a nagyobb törvényhatósági városok rendőrkapitányainak álláspontját is igyekezett megismerni.

A tárca hivatali apparátusa napi ügyintézésének főbb típusait jól dokumentálta az utókor számára évente megőrzött több ezer akta. Ezek közül az 1887-es és a 1907-es évek iratanyagát áttekintve látható, hogy a tárca rendvédelmi témakörökkel foglalkozó ügyosztályai, főosztályai, tisztviselői milyen típusú ügyekkel foglalkoztak. A fennmaradt iratanyag tanúsága szerint 1887-ben az illetékes ügyosztály többek között véleményezte a csendőrség beosztási tábláját, állást foglalt a felvételek, áthelyezések, elbocsátások, nyugállományba helyezések, szabadságolások ideje és a helyettesítések témájában. Foglalkozott a személyi állomány minősítési táblája elkészítésével, a nősülési engedélyek felülvizsgálatával, az előléptetési javaslatok véleményezésével, a köztörvényes bűncselekményt elkövető tisztekkel, tiszthelyettesekkel szembeni eljárásokkal. Minősítették a csendőrség felszerelésével kapcsolatos pályázatokat, intézték a megrendeléseket, utalványozásokat.

A rendőrség esetében az akták zöme a fővárosi államrendőrséghez kapcsolódott, de a főispáni felterjesztések révén számos városi rendőrséggel kapcsolatos irat is keletkezett. A fővárosi állami rendőrség főkapitánya napi jelentések formájában, és külön felterjesztések útján rendszeresen, részletesen beszámolt a fontosabb budapesti rendőri eseményekről, a politikai és egyéb megmozdulásokról. A tárca tisztviselői hangolták össze a fővárosi és a vidéki rendőri szervezetek, és a csendőrség nyomozó munkáját, amely többek között egy bankjegyhamisító banda leleplezésére, elfogására irányult. A kiutalásokat megelőzően tételesen vizsgálták és véleményezték a fővárosi rendőrség által benyújtott számlákat. Elbírálták a rendőrség felszerelésével kapcsolatos pályázatokat. Véleményezték a személyi állománnyal kapcsolatos intézkedéseket, felülvizsgálták a fegyelmi eljárásokat, döntöttek a fizetési előlegek folyósításáról. Azaz a napi gyakorlat szintjén teljes körűen ellenőrizték, felügyelték a fővárosi államrendőrség tevékenységét. A vidéki rendőrségek tevékenységével kapcsolatosan a felügyeleti jogkör sokkalta szűkebb volt, áttételesen a törvényhatóságok közvetítésével érvényesült. A törvényhatósági jogú városok rendőrségének tevékenységével kapcsolatosan állást foglaltak a rendőrkapitányi és rendőr alkapitányi kinevezések ügyében, döntöttek a hatásköri vitákban, a fegyelmi eljárásokban.

Az általános kép két évtized elteltével sem változott meg lényegesen. A csendőrséget, a rendőrséget, és a határrendőrséget változatlanul felügyelte és ellenőrzése alatt tartotta a belügyi tárca.

Új vonásként a két évtizeddel korábbinál gyakrabban és részletekbe menően avatkoztak be a konkrét szervezeti ügyekbe, a személyi állomány területi elhe-

lyezésébe. Lépéseket tettek a csendőrségi nyugdíjtörvény kidolgozására, minősítették felszerelési és öltözeti szabályzatát. A rendőrség esetében új vonás a központosítással elrendelt bizalmas megfigyelésekről szóló jelentések feldolgozása, ezzel kapcsolatban a fővárosi detektívtestület tagjainak a rendszeres kirendelése a vidéki rendőrkapitányságok területére. Egyre gyakrabban jelentek meg úgynevezett bizalmas kiadások, amelyeket külön alapról finanszíroztak. Vizsgálták országosan a rendőri intézkedésekkel kapcsolatban benyújtott panaszokat is.²⁹

A Magyar Királyi Belügyminisztérium rendészeti, rendvédelmi ügyekkel foglalkozó apparátusa a dualizmus évtizedeiben teljes körűen élt a rendelkezésére álló felügyeleti, ellenőrzési jogkörrel, és ezen túlmenően gyakorta informális módon is beleavatkozott a helyi rendőri, csendőri szervezetek munkájába.

A tárca apparátusa a századfordulótól egyre inkább arra törekedett, hogy hiteles, pontos, szinte napra kész információkkal rendelkezzen országosan a rendvédelmi tevékenységről, rajta tartsa a szemét és a döntések esetén a „kezét” is a fontosabb ügyeken. A századfordulót követően a tárca — eltekintve a kisebb jelentőségű helyi ügyektől — a napi gyakorlatában teljesen átfogta az ország közbiztonságával, határőrzéssel kapcsolatos hatásköröket, esetenként az önkormányzatok e téren meglévő önálló jogkörét is korlátozva.

A háborús vereség következményei

Az első világháborús vereség következményeként 1918. október végén az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlott, helyén önálló nemzeti államok jöttek létre. A magyar kormányban a belügyi tárca feladatkörét és tisztviselői karát tekintve — a jogfolytonosságot megtestesítve — változatlanul ellátta a rendvédelmi terület irányítását. A belügyi apparátus egyik legfontosabb feladata ezekben a hónapokban a háborús vereség nyomán meglazult közrend, közbiztonság helyreállítása, az újonnan alakuló fegyveres szervezetek — így a polgárőrség, nemzetőrség, diákőrség, üzemőrség és más hasonló elnevezésű szervezetek — minisztériumi felügyelet, irányítás alá vonása lett. A határrendőrség esetében elsőrendű fontosságúvá vált a világháborús vereség nyomán kijelölt új demarkációs vonal — határvonal — ellenőrzésének a kiépítése. A néhány hónapos polgári kormányzás alatt a Magyar Királyi Belügyminisztérium munkájában egyszerre érvényesült a folyamatosság — a dualista jogszabályok továbbélése, a hivatali apparátus szinte teljes azonossága — és a változás, amely a rendvédelem területén az országos államrendőrség kiépítésére tett erőfeszítésekben, az új fegyveres csoportok felügyelet, irányítás alá vonásában, a rendőrség és a csendőrség személyi állományának a megerősítésében jelentkezett.³⁰

1919. III. 21-én a polgári kormányzatot felváltotta a Tanácsköztársaság. A Magyar Királyi Belügyminisztérium átalakult Belügyi Népbiztossággá, rendvédelmi feladatköre és tisztviselői gárdája azonban javarészt megmaradt. A Vörös Őrség létrehozásával és központi irányításával megteremtődött az országos hatáskörű, centralizáltan felépülő és kizárólag a belügyi népbiztosság által irányított állami rendvédelem, amely javarészt a korábbi rendőrségi, csendőrségi személyi állományra épült. A Vörös Őrség mellett a népbiztosság alárendeltségében — új vonásként — kiépült az önállóvá váló politikai nyomozó szervezet.

A tanács hatalommal párhuzamosan Aradon, majd Szegeden polgári kormányzat jött létre, amelyek belügyminisztériumai a rendvédelem területén is a

dualizmus évtizedeiben kialakult gyakorlat alapján dolgoztak, figyelmüket elsősorban a rendőrség és a csendőrség újjászervezésére fordítva.

Két világháború között

A Tanácsköztársaság megdöntését követően a korábbi szervezeti és személyi kereteken szerveződött újjá a Magyar Királyi Belügyminisztérium.³¹ A belügyi tárcaán belül önálló szervezeti egységek keretében a rendvédelmi szervezetek irányítás, felügyelete változatlanul az egyik alapvető feladat maradt, sőt jelentősége a korábbi évtizedekhez képest megnőtt, mert bevett gyakorlattá vált a társadalmi problémák, gondok rendészeti, hatósági úton történő megoldása, továbbá a politika — esetenként napi szinten is — erőteljesen megjelent a rendvédelmi szervezetek munkájában, irányításában. A mintegy negyedszázadon keresztül több osztály keretében irányított rendvédelmi tevékenység jelentőségét tükrözte, hogy a belügyi tárca iktatott aktái között változatlanul meghatározó súlyt képviseltek — sőt az állami rendőrség kiépítése okán — még növekedtek is az ilyen típusú, tárgyú iratok számban, arányukban egyaránt.

A minisztertanács 1919. IX. 22-én döntött arról, hogy államosítják a vidéki rendőrséget és megszüntetik a határrendőrség különállását.³² Az átszervezés lebonyolítására a belügyi tárcaánál külön részleget hoztak létre. A magyarországi rendőrségek államosításáról szóló 1919. X. 1-én hatályba lépő rendelet alapján egyesítették a budapesti állami rendőrséget, a határrendőrséget, valamint az önkormányzati városi rendőrségeket.³³ A jogszabály lehetővé tette az államosított rendőrség működési körének kiterjesztését a rendezett tanácsú városok területére is. A Magyar Királyi Csendőrség esetében a nyomozati munka érdekében nyomozó szolgálatot ellátó szakalegységeket a szervezetben — a rendőrségnél jóval később, ahol már az 1880-as években megjelent a detektív testület — 1930-tól hoztak létre.³⁴

A Magyar Királyi Állami Rendőrség szervezeti alapja a rendőrkapitányság lett, amely egy-egy város területét fogta át. A rendőrkapitányságok munkáját a kerületi rendőr-főkapitányságok fogták össze, amelyek területi hatóköre megegyezett a csendőr kerületekkel és a honvéd vegyes dandár-parancsnokságok működési körletével. A belügyminiszter és az illetékes osztályok irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogköre a rendőri szervezet egészére szervezetileg és tevékenységét tekintve teljességgel egyaránt kiterjedt. A Magyar Királyi Állami Rendőrségen belül lehetővé vált az államrendészeti, államvédelmi ügyek centralizált irányítása, ellátása, és erre a feladatra központi nyomozó részleget állítottak fel. Pontosan szabályozták a területi és az ügyintézési hatásköröket, a rendőri szervezet közbiztonsági és igazgatási rendészetre tagolását, a rendőri büntető bíráskodás jogkörét. Az igazgatási rendészeti és a kihágási ügyek vonatkozásában a hatásköröket megosztották a rendőrség és az önkormányzatok között, pontosan meghúzva a hatásköri határokat.³⁵ Az állami rendőrség személyi állományába átvették a korábbi városi rendőrségek tisztjeit, legénységét, és a határrendőröket. A belügyminiszter közvetlen felügyeletével, szigorú irányításával dolgozó rendőrséget először 1920. V. 1-én, majd a későbbiekben több alkalommal a csendőrséggel együtt — egy-egy karhatalmi alkalmazást illetően — a területileg illetékes katonai körlet-parancsnokságoknak, illetve állomás-parancsnokságoknak rendelték alá.³⁶ A kerületi rendőr-főkapitányságok szervezése 1920 májusára fe-

jeződött be. A határőrizeti feladatokat 1920 májusa és 1921 ősze között nem a rendőrség (határrendőrség), hanem a csendőrség látta le.

A határőrizetnek a helye és a szerepe lényegesen megváltozott a dualizmus-korhoz képest. A XIX. század második felében — nem utolsósorban Carl Gottlieb von CLAUSEWITZ hadtudományi elméleti munkássága nyomán³⁷ — az volt a meghatározó álláspont, hogy a katonai alakulatoknak a határőrizetbe való bevonása gyengíti a haderőt. A határőrizetbe bevont alakulatoknak ugyanis — a határőrizeti teendők eredményes ellátása érdekében — jelentős mértékben csökkent a harcértékük. Ezen alakulatoktól a nehézfegyvereket ugyanis be kellett vonni, mivel azok akadályozták a határőrizeti teendők eredményes ellátását. Az alakulatok személyi állományát pedig a határ mentén egy keskeny sávban, apró szervezeti egységekre bontva kellett elhelyezni. Mindez a határőrizetbe bevont alakulatokat lényegében alkalmatlanná tette a támadó és a védelmi műveletekre egyaránt. Ebből fakadóan az Osztrák-Magyar Monarchia Magyar Királyságában — hasonlóan az Osztrák Császársághoz és Nyugat-Európa más országaihoz — a határok őrizetét rendvédelmi testületekre bízták.³⁸

A trianoni békediktátumot követően azonban — a Magyar Királyság esetében — jelentősen megváltozott a helyzet. A kisantant államok tartottak attól, hogy a magyarok vissza fogják követelni az elcsatolt területeiket, hiszen az elcsatolás mértéke „békék” között példátlan volt, mivel a történelmi Magyarország lakosságának mintegy a felét, területének pedig közel 2/3-át csatolták el, köztük olyan területeket is, ahol színmagyar lakosság egy tömbben élt. A kisantant államok hadseregeinek vezérkarai összehangolták terveiket a maradék Magyarország lerohanására. Ilyen körülmények között a magyar vezetésnek nem maradt sok választási lehetősége az államhatárok őrzése tekintetében. A trianoni békediktátum ugyanis 35 000 főben maximálta a magyar haderő létszámát és megtiltotta a haditechnikai tartalmú fejlesztéseket, illetve leszorította a nehézfegyverzet számát. Nyilvánvaló volt tehát, hogy egy esetleges kisantant támadásnak Magyarország nem tud ellenállni, mivel a kisantant országok hadseregei országonként a Magyar Királyi Honvédség többszörösei voltak. Az egyetlen esélyt az jelenthette, ha az esetleges konfliktus megoldását diplomáciai útra terelik. Ebből fakadóan a magyar vezetés ennek a megoldásnak rendelte alá az ország erőforrásait.³⁹

Az országhatárokon — a határőrizeti rendvédelmi testület álcájában — katonai alakulatokat rejtettek el. A Tanácsköztársaság miatt ugyanis az ANTANT a rendvédelmi testületek létrehozását illetően sokkal megértőbb volt, mint a haderő tekintetében. Ezért nyílt lehetőség a Magyar Királyi Folyamőrség és a Magyar Királyi Vámőrség felállítására. A Magyar Királyi Folyamőrség nyílt feladatát a vízirendészet alkotta, a rejtett feladatát pedig a dunai flotilla maradványainak a megóvása képezte.⁴⁰ A Magyar Királyi Vámőrség nyílt teendőit a határőrizet alkotta, fedett tevékenységét pedig a határok biztosítása képezte.⁴¹ **(I.sz. + II.sz. melléklet)** E célból a valós magyar haderő minden harmadik ezrede a magyar határőrizeti testület fedésében létezett.

Azért volt szükség a határmenti rejtett katonai alakulatok elhelyezésére, hogy:

- az amúgy is csekély létszámú magyar haderőt ne kelljen szétagrozni;

- a határmenti elhelyezéssel lehetőség nyílt a meglepetésszerű lerohanás megakadályozására;
- a határhoz közel eső ipari centrumok védelme minél tovább megvalósítható legyen, mivel a magyar haderő innen várható utánpótlást;
- megfelelő idő álljon rendelkezésre a hátszág férfi lakosságának a mozgósítására;
- a mozgósított alakulatokkal pedig már lehetővé váljék olyan ellenállás kifejtése, amellyel megakadályozható az ország teljes megszállása;
- ebből fakadóan pedig a diplomáciai útra terelt konfliktus kezelése terén a diplomaták sokkal kedvezőbb helyzetbe kerülhettek, mint egy megszállt ország esetében.

A Magyar Királyi Folyamőrség 1939-ben megszűnt a rejtésében lévő folyami erőket pedig beintegrálták a Magyar Királyi Honvédségbe 1919. I. 15-ei hatállyal Magyar Királyi Honvéd Folyamerők elnevezéssel. A vízürendészeti teendőket pedig a rendvédelmi testületek hatósági területei szerinti bontásban a Magyar Királyi Rendőrség és a Magyar Királyi Csendőrség vette át.⁴²

A Magyar Királyi Vámőrség 1932. X. 1-vel átalakult Magyar Királyi Határőrséggé, majd 1938. X. 1-ei hatállyal a Magyar Királyi Honvédségbe integrálták Magyar Királyi Határvadászok elnevezéssel.⁴³

A terület-visszacsatolásokat megelőzően a trianoni békediktátum határai közé szorított csonka-Magyarországon — a testőrséget, kormányőrséget, képviselőházi őrséget és a büntetés-végrehajtást, valamint a pénzügyőrséget figyelmen kívül hagyva — összesen 4 rendvédelmi testület működött: a Magyar Királyi Rendőrség (12 000 fő)⁴⁴, a Magyar Királyi Csendőrség (12 000 fő)⁴⁵, a Magyar Királyi Határőrség (csak a határszolgálatosok 5734 fő)⁴⁶ és a Magyar Királyi Folyamőrség (csak a folyamrendészeti létszám 3420 fő)⁴⁷ összesen mintegy 30 076 fővel. A Magyar Királyi Belügyminisztérium keretében az 1920 kora nyarától működő központi nyomozó osztály az állambiztonsági feladatokkal foglalkozott, és munkáját a rendőrségnek, a csendőrségnek egyaránt segítenie kellett, valamint a tudomására jutott államellenes cselekményeket haladéktalanul jelenteni.⁴⁸ A gyorsan terjedő telefonhálózat ellenőrzésére 1924-ben külön detektívcsoporthoz hoztak létre. A telefonok lehallgatását a közbiztonsági osztály vezetője rendelte el. A szigorú elzárttságban a Belügyminisztérium Budapest Országház utcai épülete legfelső emeletén dolgozó lehallgatók egyszerre 80-100 telefonállomás beszélgetéseit tudták megfigyelni. Tevékenységükről még a tárca apparátusában is kevesen tudtak. A lehallgatottak köre egyaránt kiterjedt a kormányzat jobb- és baloldali ellenzékére, és esetenként a kormánypárt prominens személyei is a megfigyelték, lehallgatottak közé kerülhettek.

A belügyi tárcsa kezdettől fogva nagy jelentőséget tulajdonított a rendőri személyzet képzésének, amelynek irányítására a minisztériumon belül megszervezték az országos szaktanulmányi felügyelőiséget. A felső szintű vezetés és ellenőrzés megerősítésére a belügyminiszter javaslatára 1921 júliusában közvetlen államtitkári irányítás alá vonták a rendőrséget, a csendőrséget, majd a kiépülő folyamőrséget is. A tisztséget 1921 augusztusától NÁDOSDY Imre töltötte be, mint az összes közbiztonsági szervezet országos főkapitánya. Az országos főkapitány az alárendelt szervezeteket főkapitányi parancsokkal irányította. A főka-

pitányi tisztséget azonban NÁDOSDY Imre lemondását követően nem töltötték be.⁴⁹

A Magyar Királyi Belügyminisztérium javaslatára — a rossz közbiztonsági helyzetre való tekintettel — 1921 elején a fővárosi rendőrség létszámát, beleértve az állambiztonsági feladatok ellátására létrehozott rendőrtartalékokat is, a duplájára emelték. 1921 márciusától a tárca irányítása alá kerültek — az antant katonai megfigyelőinek kijátszása érdekében — a vasúti, a postás, az egyetemi és más hasonló elnevezéssel működő karhatalmi egységek is.⁵⁰ Ezzel a kor sajátos viszonyaiból fakadóan a belügyminiszter kezében összpontosult a legjelentősebb fegyveres erő. Ez a helyzet a következő év tavaszán megváltozott, mert a trianoni békediktátumból fakadóan a kormány javaslatára 12 000 – 12 000 főben határozták meg a rendőrség és a csendőrség létszámát.⁵¹

A közbiztonság helyreállítása a húszas évtized első felében a legfontosabb rendvédelmi feladat volt. A tárcának szembe kellett néznie a vesztes világháború és következményei miatt fellazult közrenddel, a köztörvényes bűnözés mellett megjelenő politikai és terrorcselekményekkel — bombamerényletek, politikai gyilkosságok és mások — valamint a magukat gyakorta a törvények fölé helyező különítményekkel. További feladatot jelentett a széleskörűen alkalmazott internálás is. A belügyi tárca és a rendvédelmi szervezetek erőfeszítései nyomán — amelyet kiegészített az, hogy a politikai vezetés fokozatosan elhatárolódott a különítményesektől — a közrend fokozatosan javult és a húszas évtized második felére lényegében helyreállt.

1926-ban a belügyminiszter körrendeletben körülhatárolta a rendőrség és a csendőrség hatáskörét, rögzítette együttműködésük kereteit. A rendelet alapján a rendőrség az általa vezetett nyomozását átruházhatta a csendőrségre, azonban utasítást ezzel kapcsolatban nem adhatott. A rendelet dacára a két rendvédelmi szervezet között napi szinten továbbra is megmaradt a súrlódás, mivel gyakorta kölcsönösen átlépték egymás illetékességi területét. Az ország szanálásához kapcsolódóan takarékosági okokból a rendőrség létszámát 7680 főre korlátozták, amely jócskán elmaradt a feladatoktól és a korábban engedélyezett létszámtól.⁵² A rendvédelmi szervezetek közötti rivalizálás a húszas évtized végén kiegészült a rendőrség, a csendőrség és a honvédség közötti versengéssel. Ennek megszüntetésére felmerült az a javaslat, hogy a rendőrséget katonai felügyelet alá helyezték. Ez az elképzelés a belügyi tárca ellenállása miatt nem valósult meg.⁵³

A két rendvédelmi szervezet munkájának az összehangolását segítette az állambiztonsági feladatok ellátásában az államrendészeti zsebkönyv kiadása, amelyről 1931. VII. 25-én döntött a belügyminiszter. A zsebkönyv — vagy népszerűbb nevén a borítója színe miatt, „feketekönyv” — adatait a közbiztonsági osztály irányításával felállított országos nyilvántartásból merítették. A rendszeresen új kiadásban megjelenő államrendészeti zsebkönyv nemzetiségre, vallásra és tartózkodási helyre való tekintet nélkül csoportosítva — megkülönböztető betűjelekkel ellátva — tartalmazta mindazok adatait, akik bármilyen politikai beállítottságból kiindulva veszélyeztették vagy veszélyeztethették az államhatalmat. A zsebkönyvben közzétett adatok mögött a helyi rendvédelmi szervezetek információira támaszkodva központilag vezetett nyilvántartás jött létre.⁵⁴

Az 1930-as évtized elejétől a tárcának a rendvédelmi szervezetek irányításában új kihívásokkal kellett szembenézni. A gazdasági világválság következményei nyomán – munkanélküliség, gazdasági megszorítások, pénzügyi válság és mások – egyre nagyobb teret nyertek a különböző irányzatú szélsőséges politikai erők, amelyekkel szemben való fellépés határozott intézkedéseket igényelt. Erre különösen az 1931 késő őszen leleplezett szélsőjobbaldali államellenes puccskísérlet hívta fel a figyelmet. A belügyi tárca a hatékonyabb fellépés érdekében szélesítette a fegyverhasználat lehetőségét, átszervezte a rendőrség irányítását — megszüntették a kerületi rendőr-főkapitányságokat és helyükbe a fővárosi főkapitányság mellé vidéki főkapitányságot hoztak létre —, továbbá 1932 elején rendőr karhatalmi századot, majd zászlóaljat állítottak fel.⁵⁵ 1933-ban a csendőrségnél és a rendőrségnél a működési terület alapján arányosították a bűnügyi szolgálatot azzal a céllal, hogy az hatékonyabban segítse a közbiztonság fenntartását.⁵⁶

A Német Nemzetiszocialista Munkáspárt hatalomra jutását követően 1934-ben a tárca megtiltotta a magyar Nemzeti Szocialista Pártnak félkatonai szervezet létrehozását, és idegen államok — jelesen a náci Harmadik Birodalom — jelképeinek a használatát. 1938-ban a belügyminiszter a közszolgálatban dolgozókat — beleértve a rendvédelmi szervezetek tagjait is — eltiltotta attól, hogy szélsőséges politikai mozgalmak tagjai legyenek. Ausztria annektálását, majd Csehszlovákia szétesését és részleges német megszállását követően a belügyi tárca irányítója tudomásul vétel után megsemmisítendő levélben hívta fel az irányítása alá tartozók figyelmét, hogy a korábban az önálló szlovák állam létrejöttében szerepet játszó német ügynökök egy része hasonló céllal feltehetőleg Magyarországra települt át, és ezt aényt a közbiztonsági intézkedéseiknél vegyék figyelembe.⁵⁷

A Magyar Királyi Belügyminisztérium a közelgő újabb világégésre tekintettel a rendvédelmi feladatok hatékonyabb ellátása érdekében 1938 tavaszán tervbe vette a rendvédelmi testületek megerősítését. Ezzel párhuzamosan a korábban meghatározott törvényi kereteknek, személyi létszámnak megfelelően a rendőrség, a csendőrség és a folyamőrség személyi állományát feltöltötték, amelyek együttes létszáma ezzel meghaladta a 25 000 főt. Ez a létszám a terület visszacsatolásokkal párhuzamosan 1938 végétől folyamatosan bővült, mivel a Felvidéken, Kárpátalján, majd Észak-Erdélyben, később a Délvidéken is kiépült a magyar rendvédelmi apparátus, új rendőr-kapitányságok, csendőr kerületek alakultak. A tárca javaslatára 1939 májusától a határ menti területek állambiztonsági és idegenrendészeti feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében kiépítették a határellenőrző rendőr-kapitányságot és a határellenőrző rendőri kirendeltségeket.⁵⁸ A második világháború kirobbanását követően a Magyar Királyi Belügyminisztérium és a Magyar Királyi Honvédelmi Minisztérium között az állambiztonsági feladatok ellátása során gyakorta átfedések történtek, feszültség alakult ki. Ennek megszüntetése érdekében a belügyi tárca keretében a miniszter közvetlen irányításával 1942. VI. 26-án felállították az Államvédelmi Központot, amely hatásköre tekintetében hamarosan a rendvédelmi szervezetek fölé emelkedett.⁵⁹ Személyi állományában csendőr, rendőr, katonai nyomozó, polgári tisztviselő egyaránt megtalálható volt. Országos jelentőségű szabotázások felderítésével, a belső rend lazítására irányuló akciók elhárításával, a honvédelem ér-

dekeit sértő cselekmények felderítésével foglalkozott.⁶⁰ Emellett összehangolta a polgári és katonai szervezetek ez irányú tevékenységet. Külön feladatot jelentett a belügyi tárca számára — amely sok vonatkozásban érintette a rendvédelmi szervezeteket és a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóságot is — a nagyszámú lengyel és más nemzetiségű menekülttel való foglalkozás, a róluk való gondoskodás.

1944. III. 19-ét, az ország német megszállását követően a megszálló katonai és rendőri erők (Wehrmacht, SS, SD, Gestapo) és a magyar rendvédelmi szervezetek között rendszeres súrlódásokhoz vezetett, hogy a megszállók a hatályos magyar jogszabályokat semmibe véve önálló fellépéseket, akciókat hajtottak végre magyar állampolgárokkal szemben. 1944. III. 28-án a budapesti rendőr-főkapitányság hatásköréből elvonták a politikai rendészetet, és annak feladatköreire megszervezték az önálló Állambiztonsági Rendészetet. Ennek és más rendvédelmi szervezetnek a tevékenységében is ez időtől a korábbinál nagyobb mértékben nyert teret a hatályos jogszabályok kereteinek átlépése, az embertelen bánásmód és a jogszerűtlen eljárás.⁶¹ A német megszállást követően a belügyi tárca és az alárendelt rendvédelmi szervezetek — valamint a szintén irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus egy része — részt vett a zsidó származásúak deportálásában, később Budapesten a gettósításában. Az zsidósággal kapcsolatos intézkedéseket — a németek által a belügyi tárca államtitkári posztjaira segített személyek — központilag, bizalmas utasítások formájában rendelték el.⁶²

A szovjet hadsereg országhatárokhöz közeledésével, ezúttal a belügyminiszter kezdeményezésére, ismételten napirendre került a rendőrség átszervezése, a csendőrséghez hasonlóan katonailag szervezett testületté alakítása. A minisztertanács 1944. VI. 21-i döntése alapján a rendőrség feletti irányítást is a csendőrség felügyelője vette át. Megszűnt a vidéki rendőr-főkapitányság, és a budapesti rendőr-főkapitányság mellett újból kerületi rendőrkapitányságokat szerveztek.⁶³ A rendőrségre érvényes fegyverhasználati és egyéb szabályok azonosak lettek a csendőrségre vonatkozó előírásokkal. További lépésként 1944. VIII. 9-én a honvédségi és rendvédelmi testületek karhatalmi alakulatait is egységes vezetés alá helyezték.⁶⁴

A csendőrség felső szintű irányításában alapvető változást jelentett az 1922. év,⁶⁵ amikor megszüntették a testület korábbi alárendeltségét és a csendőrséget egyértelműen a Magyar Királyi Belügyminisztérium hatáskörébe rendelte, rejtetten azonban a kettős alárendeltség tovább működött. A tárca ezt követően a csendőrséget ugyanazzal a napi gyakorlattal és módszerrel irányította, mint amit korábban kialakított a rendőrség esetében. A tárca vezetője 1930-ban szabályozta a csendőrség és a rendőrség területi elhelyezkedését és szolgálati viszonyát,⁶⁶ átalakította a csendőrség felépítését és Budapest központtal megalakította a csendőrség nyomozó osztályát, valamint annak területi szervezeteit. A gépjárműforgalom növekedésére reagálva szervezték meg a közlekedési őrsöket, majd 1936-ban országosan kiépítették a közlekedési csendőrség hálózatát, később pedig létrehozták a vasúti őrsöket és a vízi őrsöket is. 1938. X. 12-én a csendőrség irányításában visszaállt a kettős alárendeltség, a testület személyi ügyeinek intézése visszakerültek a Magyar Királyi Honvédelmi Minisztériumhoz. A testület személyi ügyeinek intézése akár nyílt, akár rejtett módon történt, mindig a honvé-

delmi tárca felügyelete alatt állt, a két világháború között a csendőrség felügyelőinek döntő többsége a honvédség tábornoki karának a köréből került ki.⁶⁷

A Magyar Királyi Belügyminisztériumnak a rendvédelmi szervezeteket irányító tevékenysége az 1919 ősze és 1944 ősze közötti negyedszázadban egyaránt magában hordozott pozitív és negatív vonásokat, intézkedéseket. A belügyi tárca ez irányú munkájának kétségtelenül a legnagyobb előrelépése a hosszú ideje vajdó állami rendőrség teljes körű kiépítése, a rendőrség és a csendőrség tevékenységének a koordinálása, és ezzel a korábbi évtizedeknél hatékonyabb közrendvédelmi, bűnüldöző szervezet megteremtése volt. Ugyanakkor a figyelemreméltó eredmények mögött gyakorta meghúzódott a döntésekben a politikai szempontok előtérbe nyomulása, a hatályos jogszabályi korlátok áthágása. A Magyar Királyi Belügyminisztérium háromnegyed évszázadra visszatekintő hagyományait, munkamódszerét azonban teljesen felborította, számos vonatkozásában alapvetően átalakított az ország német megszállása.

A belügyminisztérium a világháború utolsó hónapjaiban

A SZÁLASI Ferenc és a Nyilaskeresztes Párt — Hungarista Mozgalom hatalomra jutásával 1944. X. 15-től átalakult a belügyi tárca tevékenysége is.⁶⁸ Az új belügyminiszter a tárca apparátusának egy részét lecserélte, a felépítését átalakította. A belügyi tárca kapott megbízást egy új, az ország hadműveleti területeinek polgári közbiztonsága felett örökdő testület létrehozására. Ez a szervezet kettős alárendeltségben a belügyi és a honvédelmi tárca irányítása alatt működött. November elején a belügyi tárca alárendeltségébe sorolták a fegyveres nemzetszolgálatáá átszervezett pártszolgálatot, majd a rendőrséget december elején katonailag szervezett őrtestületté alakították át.

A szovjet csapatok előretörésével párhuzamosan 1944 végén a belügyi apparátus egy része előbb a Dunántúl nyugati részére, majd a Német Birodalom akkori területére települt át. A Harmadik Birodalom területén a kormány és annak részeként a belügyminisztérium tevékenysége teljesen súlytalanná, névlegessé vált. 1945 május első napjaiban a belügyi tárca vezetői és tisztviselői zömének útja az amerikai hadifogságba torkollott.⁶⁹

A nyilas államapparátus széthullásával lezárult a polgári kori belügyminisztérium tevékenysége.⁷⁰ A háborúból kiváló területeken felépülő új államhatalom, és az új belügyminisztérium szervezése és tevékenysége igen kevésbé hasznosította a tárca korábbi tapasztalatait, működése tanulságait, noha személyi állományából — legalábbis kezdetben — többeket átvettek. Így a polgári kori belügyi munka tapasztalatait, tanulságait hosszú évtizedekre a feledés homályába merültek.