

BOTOS János

A Belügyminisztérium tevékenységének főbb jellemzői 1912–1926 között

Az első világháborút megelőző évekre a Belügyminisztérium hatásköre, szervezeti felépítése a dualizmus több évtizedes tapasztalatai alapján stabilan kialakult.¹ A belügyminiszter a miniszterelnök mellett a kabinet legfontosabb személyisége volt, akit mindenkor szoros szálak fűztek a kormányfőhöz. Változatlanul érvényesülő gyakorlat maradt, hogy a miniszterelnökök egy része saját kompetenciájába vonta a tárca vezetését is. A Belügyminisztérium a dualizmus sajátos kormányzati rendszerében az ország legfontosabb irányító apparátusává vált, hiszen hatásköre felölelte a közigazgatást, a rendvédelmet, a közegészségügyi, valamint a szociális ellátást. A tárca felügyeleti körébe tartozott a képviselőválasztások lebonyolítása, az állampolgárok által létrehozott különböző típusú politikai és nem politikai célú szervezetek, pártok felügyelete, ellenőrzése.

A tárca élén a tárgyalandó közel másfél évtized alatt 25 első számú vezető dolgozott, zömük széles közigazgatási, jogi ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkezett. Anélkül, hogy rangsorolnánk a minisztereket, csupán példaként említenénk meg SÁNDOR János személyét, aki a közigazgatási reformmunkálatok egyik jelentős személyisége volt, valamint RAKOVSKY Ivánt, aki az első világháborús vereséget követően a huszas évtized derekára erős kézzel teremtette meg a szilárd közbiztonságot.

A Belügyminisztérium apparátusa évente 200–300 ezer aktát dolgozott fel, amely a központi kormányzat iratforgalmának általában 15–20 százalékát tette ki. A tisztviselői kar 1912-ben a segédhivatal és a számvevőséget is beleszámítva 352 fő, és ez az Osztrák-Magyar Monarchia összeomlásáig csupán kismértékben emelkedett. A hivatali létszám alapvetően a háborút követően sem változott, hiszen a huszas évtized derekán a központi apparátusban 95 tisztviselőt foglalkoztattak, akik mellett hasonló arányban berendelt tisztviselők, valamint számvevőségi alkalmazottak és segédhivatali dolgozók tevékenykedtek. Így a tényleges létszám ez idő tájt is 300 alkalmazott körül mozgott.

A minisztérium igen széles ügykörének megfelelően a tisztviselők sorában egyaránt megtalálhatók voltak jogászok, közigazgatási és pénzügyi szakemberek, orvosok, mérnökök, rendőrök és csendőrök. A tényleges dööntési, javaslattevési joggal bírók szinte kivétel nélkül felsőfokú végzettséggel rendelkeztek. A hivatali munka ellátása valamennyi tisztviselőtől komoly erőfeszítést követelt, hiszen kevés kivételtől eltekintve – mivel az írógép éppen ez idő tájt kezdett elterjedni –, minden ügyintézési lépés kézírással történt. A végzett munkáról a tisztviselői karnak havonta kellett számot adnia, pontosan kimutatva az esetleges elmaradásokat.

A tárca hivatali apparátusa 1912-ben az elnöki osztály mellett 12 főosztályra, valamint a segédhivatalra és a számvevőségre tagolódott. A főosztályok keretében 21 alosztály dolgozott. A Belügyminisztérium belső tagozódása a Monarchia széthullásáig alapvetően nem változott, csupán a feladatköröknek megfelelően tovább differenciálódott. 1918 őszén a segédhivatal és a számvevőség mellett 18 főosztály működött, két tucatnyi alosztályt magába foglalva.

A tárca hatásköre az első világháború éveiben egyfelől a rendkívüli helyzetnek megfelelően a közigazgatás, a mindennapi élet egyre újabb területeire terjedt ki, másfelől 1917 augusztus derekától VÁZSÁNYI Vilmos tárca nélküli miniszter kompetenciájába sorolták át a választójoggal és a választások lebonyolításával, továbbá gróf BATTYÁNY Tivadarába a népjóléttel és a munkaüggyel kapcsolatos feladatköröket. A hatáskörök átadása az új szervezeteknek szinte azonnal megkezdődött, de a népjóléti és a munkaügyi minisztérium vonatkozásában csak 1920-ban zárult le, a választójog és a választások területén pedig – miután az illetékes tárca elkészítette a választójogi törvényjavaslatot – 1918 január végén a feladatkör visszakerült a Belügyminisztériumba.

Az első világháborút közvetlenül megelőzően a tárca apparátusában tovább folytak a közigazgatási reform előkészítő munkálatai. A városi törvényjavaslat kidolgozása során a minisztérium a Központi Statisztikai Hivatal városi háztartási statisztikai adataiból indult ki. A munkálatok eredményeként a belügyminiszter a minisztertanács 1912. június 14-i ülésén előterjesztette a városi törvényjavaslatot, amely egyértelműen és hosszabb távra szólóan kívánta rögzíteni a törvényhatósági joggal felruházott és a rendezett tanácsú városok állami támogatását, jogot akart biztosítani a tárcának, hogy a közegészségügy területén rendeleti úton írhatta elő az egészségügyi intézmények létesítését és fejlesztését, továbbá központilag és egyöntetűen szabályozza a városi tisztviselők illetményeit. A törvényjavaslat – amelynek parlamenti beterjesztéséhez a minisztertanács hozzájárult – kötelezte a Belügyminisztériumot, hogy a hatályba lépéstől számított két éven belül a városok szervezetéről és a városi rendőrségek helyzetének rendezéséről (valójában államosításáról) terjesszen elő jogszabálytervezetet.²

A tárca az 1912:LVIII. törvénycikk 30. §-nak végrehajtása érdekében saját apparátusából bizottságokat küldött ki a törvényhatóságokhoz helyszíni tapasztalatszerzés, a készülő szabályozás megalapozott előkészítése céljából. A minisztérium és a fővárosi tanács új típusú kapcsolatainak a kialakítása érdekében 1913 tavaszától az egyes osztályok vezetői minden Budapestet érintő, számottevő intézkedésről kötelesek voltak előzetesen tájékoztatni a főpolgármestert.³

Előre lépett a vidéki rendőrségek államosításának az ügye is, mert az említett törvénycikknek megfelelően dr. PEKÁRY Ferenc budapesti rendőrfőkapitány-helyettes irányításával a minisztériumban új részleg kezdte meg működését. Bár a kirobbanó első világháború egyelőre félretolta a rendőrség államosításának a szabályozását, az előkészítő munka változatlanul tovább folyt, és a tárca 1917. november 19-i tájékoztatása szerint az „államosítással elérni kívánt cél érdekében most már elkerülhetlenné vált, hogy a szervezés, a céltudatos, egyöntetű irányítás és egységes vezetés minél inkább összpontosíttassék”, ezért az államrendőri, közbiztonsági és határrendőri alosztályokat egybeolvasztották. A következő év június elején pedig a minisztertanács jóváhagyta azt a törvénytervezetet, amely a városokban és egyes esetekben a községekben a rendőrséget a Belügyminisztérium irányítása alatt államosítja, míg ettől különválasztva az igazgatásrendészetnek a helyhatóságok hatáskörében kellett maradnia. Az államosított rendőrség működését kétfokozatú hatóságként, rendőrkapitányságok és rendőr-főkapitányságok formájában írták elő. A törvénytervezetben megfogalmazottak végrehajtása azonban csak az első világháború befejezését követően történt meg.

A monarchia széthullásával lezárult a Belügyminisztérium dualizmuskori története. A belügyi tárca tevékenységét az utolsó fél évtizedben is ugyanaz a tendencia jellemezte, mint a dualizmus fél évszázada alatt. Széles jogköre dacára hivatali ügyintézése az esetek egy kisebb csoportjától eltekintve megmaradt a törvényes keretek között, és általában nem vált a politikai csatározások színterévé. Az első világháborút megelőző és a háború alatti évek minisztériumi tevékenységének eredményeként lényegét tekintve elkészült a kor európai normáit számos vonatkozásban figyelembe vevő közigazgatási reform, a centralizált államrendőrség létrehozásának a terve, az államosítandó rendőrség és a csendőrség összehangolt irányításának a koncepciója. Ezek a tervezetek, gondolatok a monarchia széthullásával sem váltak idejét múlttá, s nem merültek a feledés homályába, mert a háborús állapotok megszűnését követően rájuk építve valósult meg a közigazgatási rendszer módosítása, a rendőrség államosítása. A dualista Belügyminisztérium számos jellegzetes vonása pedig tovább öröklődött a két világháború közötti belügyi tevékenységben.⁴

Az első világháborús vereséget követően létrejött polgári kormányzat Belügyminisztériuma belső szervezeti felépítését tekintve folytatta a dualizmuskori hagyományokat. Hatásköre területi vonatkozásban azonban a háborús vereség következtében mintegy harmadára zsugorodott. Miután a néptörvény megerősítette a népjóléti és a munkaügyi minisztérium felállítását, 1918–1919 fordulóján a közegészségügyi, a közegészségügyi igazgatási, a segélyezési és a szociális, valamint a gyermekvédelmi főosztályok feladatköre oda került át.⁵ Ugyanakkor a háborút követő hónapokban egyre markánsabban törtek utat maguknak – és részben valósultak meg – azok az elképzelések, amelyek a belső ügyek irányítását, igazgatását teljes körűen állami feladatnak tekintették. Új, számos vonatkozásban évtizedes feladatot jelentett, hogy a történelmi Magyarországtól elszakított területekről az állami, az önkormányzati tisztviselők tömegesen menekültek át az összezsugorodott országrészbe, ahol elhelyezésükről, foglalkoztatásukról a belügyi tárcának kellett gondoskodnia. Mindezen túlmenően a háborús vereséget követően a hadsereg mint fegyveres erő gyakorlatilag széthullott, a rendőrség és a csendőrség szerepe felértékelődött, ami sürgető feladatként tűzte napirendre az egységes állami közbiztonsági, közrendészeti testület kiépítését, a vidéki rendőrségek államosítását.

Mindezen feladatokat 1919 február végén a Belügyminisztériumban 16 osztály látta el. A szervezeti rend és a feladatkörök összehangolása érdekében március elején tervezet készült a minisztériumi részlegek öt főcsoportba sorolására, amelyen belül a közbiztonság, a rendészet, továbbá az igazgatásrendészet, valamint a rendőrbíráskodás egy-egy különálló egységet alkotna, és az egyéb – közigazgatási, anyakönyvi és más feladatokat – ettől különválasztva két főcsoportba tagolnák. Az elképzelés tényleges megvalósítása azonban – amelynek kétségtelenül előremutató vonása, hogy erőteljesen csökkenteni kívánta a hivatal széttagoltságát – a proletárhatalom megeremtéséig már nem történt meg.

A Tanácsköztársaság napjaiban a Belügyi Népbizottság hatásköréhez sorolták új feladatként a vasúti közlekedés és a hajózás irányítását is. A belügyi tárca vezetése szigorúan centralizált lett, erőteljesen bürokratikus vonásokat mutatott fel. Az ügyintézésben a hatalmi váltás ellenére érvényesült a folytonosság, ami abban is tükröződött, hogy az újonnan létrehozott politikai nyomozó osztályt nem számítva, a hivatalnokok kétharmada már a polgári kori Belügyminisztériumban is alkalmazásban állt.

A népbiztosság szervezeti felépítése 1919 március vége és augusztus eleje között több alkalommal is változott, de alapvetően a március elején kimunkált főcsoport keretekben mozgott. Az 1919 nyarán kidolgozott új munkabeosztás szerint a népbiztosság valamennyi részlegét – beleértve a segédhivatalt és a számvevőséget is – három főcsoportba sorolták. Az első az általános igazgatási, a második a tanácsigazgatási, a harmadik a rendvédelmi hatásköröket látta el. A három főcsoport keretében 16 önálló osztály dolgozott, amelyek további részlegeket foglaltak magukba, így például az államosított és központosított rendészetet, rendvédelmet irányító XV. Vörös Őrség osztály több mint tucatnyi, a belső elhárítást és a hírszerzést ellátó XVI. Politikai Osztály féltucatnyi alosztályból épült fel.⁶

Az 1919 május végétől a tanácskormányal párhuzamosan Aradon, majd Szegeden tevékenykedő polgári kabinet Belügyminisztériuma öt – elsősorban közigazgatási, rendészeti, rendvédelmi feladatokat ellátó – osztállyal dolgozott, belső működésében, szervezeti felépítésében folytatva a dualizmus kori hagyományokat. Egyébiránt ezekben a hónapokban is egyaránt kikerült a Belügyi Népbiztosság és a polgári Belügyminisztérium hatásköréből a közegészségügy, a népjólét, a szociális ellátás köre, és mindkettő kompetenciájában főként a közigazgatás, valamint a rendvédelem felügyelete, irányítása szerepelt.

A háborús vereséget követő tíz hónapban a belügyi tárca munkáját rendszerváltozások közepette, súlyos belső helyzetben végezte. A nehéz feltételek dacára – a tisztviselői kar zöme által végzett folyamatos munkának köszönhetően – a minisztérium mindvégig működőképes maradt. A polgári köztársaság napjaiban előrehaladt, majd a tanács hatalom idején megvalósult az egységes, centralizált, államosított közbiztonsági testület létrehozása, amelynek személyi állományában változatlanul megtalálhatók voltak az államrendőrség, és a csendőrség tagjai. A személyi állomány egy részének folyamatos együtt maradása, a tisztviselői kar részben változatlan összetétele, az aradi és a szegedi kabinetek dualista hagyományokra épülő Belügyminisztériuma biztosította, hogy 1919 augusztusában a tárca nagyobb megrázkódtatások nélkül térhetett vissza hagyományos feladatköréhez és munkastílusához. Ugyanakkor a húszas évtized elejétől egyre több ponton vált érzékelhetővé, hogy nem múlt el nyomtalanul a háborút követő tíz hónapban a tárca vezetésében, irányításában túlsúlyossá váló pártpolitikai szempontok hatása.

A Tanácsköztársaság összeomlását követően a Szegeden működő kormány 1919. augusztus 12-én beszüntette tevékenységét, hivatali apparátusa a hónap folyamán beolvadt a fővárosban dolgozó minisztériumokba. Az 1919 őszén újjászerveződő Belügyminisztérium hatásköre két fő területet ölelt fel. Egyrészt irányította az egész ország területén az államosított rendőrséget, a csendőrséget és a folyamőrséget, másrészt ellátta a közigazgatás felügyeletét. A húszas évtized elején ténylegesen befejeződött a közegészségügyi, népjóléti feladatok átadása az erre a célra szerveződött önálló minisztériumnak. Ugyanakkor az évtized első felében teljesen speciális feladatkörként jelentkezett a trianoni szerződés végrehajtása a belügyi területen, ami önálló osztály keretében folyt.

A Belügyminisztérium tevékenysége a húszas évek elején igen nehéz körülmények közepette bontakozott ki. Ez időre befejezett tényé vált, hogy az ország elvesztette területének a kétharmadát, ami alapjaiban érintette a dualizmus évtizedeiben kiépített közigazgatási rendszert. További gondok forrásává lett, hogy 1919–1922 között a miniszteri bársonyszékben egymást váltották a politikusok, és így gyakorlatilag az államtitkárok irányították a tényleges munkát.

A minisztériumi szervezet és apparátus újjáépítése során a dualizmus kori hagyományokat követték. A tárca szervezeti rendje 1921 végére stabilizálódott: az elnöki osztály mellett ekkor 12 funkcionálisan létrehozott részleg dolgozott, valamint a segédhivatal és a minisztériumi számvevőség. Két osztály a törvény előkészítéssel és a közjogi ügyekkel foglalkozott, három a helyi közigazgatással (vármegyei, városi, községi megosztásban), további három az állami közigazgatással kapcsolatos jogköröket – gyámügy, anyakönyvi kérdések, kivándorlás és mások – gyakorolta, míg négy önálló részleg a rendészeti, közbiztonsági, államvédelmi feladatköröket látta el. Mellettük a békeszerződés érvénybe lépését követően mintegy fél évtizeden keresztül önálló békeszerződési osztály is tevékenykedett. Az 1925 december végére kimunkált, és 1926. január 1-én életbe léptetett új szervezeti rend az egykorú indoklás szerint „az ügyintézés egyszerűsítése és a munkaerők gazdaságosabb kihasználása érdekében” az elnöki osztály, a segédhivatal és a számvevőség személyzete mellett tucatnyi osztályt állított fel. A rendőri szervezeti osztály kivételével megszüntette az alosztályokra tagolódást, de megőrizte a szervezeti rend funkcionális hatásköri megosztását.

A Belügyminisztériumban néhány hónapos kényszerű megszakítást követően újraindultak a közigazgatási reformmunkálatok, felhasználva az első világháború végéig elkészült tervezeteket. Ezek révén vált lehetségessé, hogy 1920-ban a tárca törvénytervezeteket nyújtson be a vármegyei igazgatási szervezeti és háztartási (költségvetési) változtatásairól, a városi törvényhatóságok és a rendezett

tanácsú városok képviselőtestületeinek a megalakításáról, a kis- és a nagyközségekben a községi képviselőtestület felállításáról. A számos előremutató vonást magukon hordozó tervezetek azonban megbuktak a vármegyék ellenállásán. A munkálatok ennek ellenére több csatornán tovább folytak, és azok eredményként – többek között – 1923 január derekán készen állt egy javaslat az ország közigazgatásának az átalakítására. A tervezet a megyék és a járások területének arányosítását, számuk jelentős csökkentését, a községek és a tanyák helyzetének a rendezését célozta, de megvalósítása egyelőre nem történt meg. A közigazgatási reformmunkálatok azonban ennek dacára a húszas évek második felében, majd a következő évtized során is tovább folytatódtak, megnyerve azoknak olyan tekintélyes szakértőt is, mint MAGYARY Zoltán.⁷

Szintén az első világháború utolsó évére kimunkált törvényjavaslat szellemében történt meg a rendőrség államosítása, az államrendőrség szervezetének a kiépítése. A rendeleti úton létrehozott államrendőrség hatásköre a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városokra terjedt ki, biztosítva a lehetőséget, hogy a belügyminiszter azt egyes községekre vagy községi csoportokra bármikor kiterjeszthesse. A városi rendőrkapitányságok mellett létrejöttek a megyei, illetve a kerületi rendőr-főkapitányságok, majd az egységes – a csendőrséget és a folyamőrséget is magába foglaló – közbiztonsági szervezet vezetésére, irányítására 1921-ben megszervezték az országos főkapitányi állást. A szervezeti rend további módosítása az évtized második felében zajlott le.

A Belügyminisztérium munkájában az első világháborút követő mintegy fél évtizedben – ha sokszor áttételesen is – tovább hatottak a monarchia időszakában kikristályosodott szervezési, munkamódszerbeli jellemzők. Tevékenységének a súlypontjában változatlanul a rendészeti szervek ellenőrzése, irányítása, a közigazgatás felsőszintű felügyelete, lépésenkénti továbbfejlesztése állt. Ez a tendencia a közegészségügyi, szociális feladatkörök új minisztériumnak történő átadásával tovább erősödött. A folytonosság azonban sem a huszas évtized első felében, sem a későbbiekben nem jelentette azt, hogy kisebb-nagyobb hullámzással vissza-visszatérően nem vették napirendre a szervezeti rend módosítását, az ügyintézés korszerűsítését, a reformmunkálatok folytatását. Ezek taglalása azonban már egy új történet részét képezi.⁸

Jegyzet:

¹ PARÁDI József (szerk.): *A magyar rendvédelem története*. Budapest, 1996², Osiris

² 1912/LVIII. tc. a városok fejlesztéséről

³ Loc. cit.

⁴ BOTOS János: *A dualizmus korszaka. A Magyar Királyi Belügyminisztérium a dualizmus korszakában*. Budapest, 1994, BM Kiadó, 76-90. p. /Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből./

⁵ 1918/IV. néptörvény a munkaügyi és népjóléti igazgatásról

⁶ ÓRY Károly: Rendvédelmi szervek az első világháború, az „öszirózsás” forradalomban és a proletárdiktatúra időszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, IV. évf. (1993) 5. sz. 42-54. p. A tanulmány korábbi változata 1993. szeptember 21-én Budapesten hangzott el a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság által szervezett rendvédelem-történeti tudományos konferenciasorozatnak a „Háború, forradalom, trianon” című V. konferenciáján. A publikált tanulmány az előadás javított, bővített és átdolgozott változata.; Idem: Katonapolitika és hadseregszervezés az 1918-as polgári demokratikus forradalom idején. *Hadtörténelmi Közlemények*, LXXXIII. évf. (1970) 1-2. sz.

⁷ BOTOS János: *Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig 1848-1938*. Budapest, 1994, BM Kiadó, 31-53. p. /Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből./

⁸ BOTOS János: *A Belügyminisztérium története a Monarchia széthullásától a második világháború végéig*. Budapest, 1995, BM Kiadó, 5-37. p. /Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből./