



Sallai János

## AZ IGAZGATÁSRENDESZET ÖNÁLLÓSODÁSA A FIUMEI ÁLLAMI RENDŐRSÉG LÉTREJÖTTÉVEL

*Kedves Zoli!*

*Először is jó egészséget szeretnék kívánni az elkövetkezendő évtizedekhez! Ismervén habitusod és érdeklődésed, az igazgatásrendészet<sup>1</sup> egyik rövid, de fontos korszakának történetének megírásával kívánok boldog születésnapot. Megerősítve ezzel a rendészethez,<sup>2</sup> rendészettudományhoz<sup>3</sup> és igazgatásrendészethez fűződő szakmai érdeklődésedet. Továbbá megemlékezve a köztünk folyó viták, beszélgetések fő gondolatairól, amelyekben sokszor nem értettünk ugyan egyet, de a vitáink csak erősítették a barátságunkat és a szakmai közgondolkodásunkat.*



Először is: miért pont Fiume? A válasz egyszerű, de nem röviden leírható – Fiume mindig meghatározó és speciális szerepet játszott a magyar történeti földrajzban és a magyar közigazgatás történetében. Fiume (a mai horvát Rijeka) régi adriai kikötőváros. Mária Terézia 1779-ben Fiumét és kerületét Magyarországhoz csatolta. Ezt követően gazdasági, hadi, rendészeti és geopolitikai szempontok alapján Fiume sajátos helyzetbe került. A császárnő által kiállított diploma szerint Fiume a városi (autonóm) jogait megtarthatta, ami majd 1916-ban, az igazgatásrendészeti feladatoknál hangsúlyosan előjön. Később a város a kivándorlás meghatározó kikötőjévé vált, és a határrendészet, valamint az igazgatásrendészeti feladatok egyik legfőbb színterévé a 19–20. század fordulóján. Az 1880-as évektől az első világháborúig több százezer magyar kivándorló Fiumén keresztül hagyta el az országot, ami a város közigazgatását és közéletét jelentősen befolyásolta.

<sup>1</sup> Lásd az igazgatásrendészet témakörében megjelent jelentősebb munkái: BALLA 2020a; 2020b.

<sup>2</sup> BALLA 2016; 2017.

<sup>3</sup> BALLA 2024a; 2024b.

Másodszor, miért az igazgatásrendészet? A modern rendészet megteremtői közül Lorenz von Steint tartják az egyik legjelentősebb rendészeti tudósnak, aki már az első fő művében megjelenítette az igazgatásrendészet fogalmát és lényegét. Stein véleménye szerint „már nem a valamely személyiségben általában rejlő, hanem valamely, a közület vagy egyesek egy bizonyos életviszonyát fenyegető egyes cselekvésekre vonatkozik”.<sup>4</sup> Továbbá a neves porosz tudós az igazgatásrendészet legfőbb feladatának a közélet oltalmazását és a közélet bizonyos köreinek védelmét tartotta.

A magyar modern rendészet megteremtői döntően a német szakirodalomra támaszkodtak, de munkájukban az igazgatásrendészetnek mégsem tulajdonítottak önálló szerepet. Az első magyar állami rendőrség (1873 – Fővárosi Rendőrség) hatásköreit tartalmazó 1881-es XXI. törvény<sup>5</sup> sorai között megtalálhatjuk az igazgatásrendészet egyes feladatait, továbbá az ebben az időszakban megjelent rendőrségi szabálygyűjteményekben<sup>6</sup> fellelhetők az igazgatásrendészeti szabályok, de önálló igazgatásrendészet ekkor még nem volt ismert Magyarországon.

Az első magyar állami rendőrség létrehozásának tapasztalatai alapján, valamint a Fiumében kialakult különleges nemzetiségi, gazdasági, kereskedelmi viszonyok miatt a belügyminiszter már 1891-ben kívánatosnak tartotta a város rendőrségének államosítását.<sup>7</sup> A kiszivárgott elképzelések a következő évben az országgyűlésben is vitát generáltak. Mivel azonban Fiume esetében provizórium állt fenn, ezért ekkor még nem tartották helyesnek, hogy a várostól elvegyék a rendőrséget. Az 1893-ban megtartott rendőrkapitányok kongresszusa kimondta, hogy a „[j]elenlegi közigazgatásunk hiányai között csaknem első helyen áll a közbiztonság rendezetlen állapota a vidéken”,<sup>8</sup> egyben maximálisan támogatta a vidéki rendőrségek államosítását. Ennek egyik hatásaként jelentkezett, hogy az országgyűlés 1895. évi költségvetésének tárgyalása kapcsán a minisztertanács megbízta a belügyminisztert, hogy a fiumei rendőrség államosításáról kezdje meg a tárgyalást.

A korábban már jelzett kivándorlási folyamatok egyik fő színtere Fiume volt, aminek következtében évenként több tízezer ember fordult meg a városban, főleg a kikötőben és a pályaudvaron. Az 1906-ban felállt határrendőrség 11 kapitánysággal kezdte meg a dualista magyar határok felügyeletét, amelyhez 12. kapitányságként később, 1913-ban csatlakozott a fiumei határrendőrségi kapitányság, amelynek fő feladata a Magyarországot elhagyó kivándorlók ellenőrzése volt.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> KAUTZ 1871: 114.

<sup>5</sup> 1881. évi XXI. törvénycikk indokolása a Budapest-fővárosi rendőrségről.

<sup>6</sup> KEDVESSY 1872.

<sup>7</sup> Ezzel párhuzamosan Magyarországon is folyt a vita a városi rendőrségek államosításáról.

<sup>8</sup> TISZA 1925: 191–195.

<sup>9</sup> SALLAI 2023: 61–67.

Tekintettel a kivándorláshoz fűződő nagyfontosságú társadalmi, gazdasági és honvédelmi érdekekre, másrészt pedig az idegenekre vonatkozóan az állam biztonsága szempontjából szükséges intézkedésekre, melyek mint legutóbb a balkáni eseményekkel kapcsolatban, az esetleges kémkedés és egyéb államellenes üzemek miatt fokozott ellenőrzést tesznek szükségessé, nem volt tovább fentartható az az állapot, hogy éppen Fiume városa és kerülete, a hol a kivándorlás és az idegenforgalom tulnyomó része lebonyolódik, hiányozzék annak a határrendőrségi szolgálatnak a láncolatából. A határrendőrség sem Fiume városának, sem különösen a mindenkor bevált városi rendőrségnek az autonómiáját nem érinti, mert a határrendőrség kizáróan állami rendészeti feladatok teljesítésére van hivatva.<sup>10</sup>

Így a városban 1913-tól már egy állami rendőrség hivatalát, a határrendőrségi kapitányságot felállították. Az 1910-es *A közbiztonság almanachja* szerint:

A fiumei rendőrség a városi tanácscsal – mint általában minden autonóm rendőrség – subordinált viszonyban van. [...] Sezione di Publica Sicurezza (a városi tanács közbiztonsági ügyosztálya) a hivatalos neve. A rendőrségnek tulajdonképeni feje tehát a podeszta, polgármester. Ez azonban csak névleges áll. Az intéző hatalom idők folyamán teljesen átment a rendőrigazgató kezébe.<sup>11</sup>

A városlakók többsége miatt a hivatalos nyelv az olasz volt a rendőrségen is. Az idézet jól érzékelteti azokat a folyamatokat, amelyek során a rendészeti feladatok megszólása az önkormányzat és a rendőrség között átalakult.

Az 1910-es években már részben látni lehetett a „nagy háború” (későbbi megnevezés szerint első világháború) eljövételét, amelyre megszülettek a kivételes törvények. A közbiztonság területén jelentős előrelépés történt a rendőrség államosítása irányába. Az 1912-es LVIII. törvény a kormány kötelességévé tette a rendőrség államosításáról szóló törvény előkészítését, amely a háború kitörése miatt elmaradt. A háború időszakában Fiume jelentősége tovább nőtt, és nagy idegenforgalma, a ki- és visszavándorlók ezrei nagy terhet róttak a városra és a rendőrségre egyaránt. A helyzet kezelését javította a felállított határszéli kapitányság, de nem oldotta meg. A terv szerint a rendőri közigazgatási feladatokat megosztották volna a város és a rendőrség között. A benyújtott javaslat érdekessége pont az igazgatásrendészet területén jelentkezett, mely szerint

<sup>10</sup> Közrendészet. A határrendőrség felállítása Fiumében 1913: 3.

<sup>11</sup> GEGUS–SZÉKELY 1909: 104.

az igazgatási rendészet, különösen pedig az építkezési, a közegészségügyi, az állategészségügyi, az ipari, a vadászati és a halászati rendészet körében felmerülő hatósági feladatok teljesítése továbbra is a városi hatóságot illeti, kivéve, ha egyes rendészeti feladatok tekintetében törvény, miniszteri rendelet vagy kormányhatóság által jóváhagyott városi szabályrendelet másképpen rendelkezik.<sup>12</sup>

Az államosítás apró lépéseit jelezte, hogy a kihágási büntetési pénzek kezeléséről, nyilvántartásáról szóló belügyi rendelet hatályát 1911-től Fiumére is kiterjesztették. Közben a város polgármestere – féltve autonómiáját – tiltakozott a határrendőrségi kapitányság felállítását miatt. Ennek a vitának vetett véget a belügyminiszter 1913-as rendelete, amely életbe léptette a fiumei kormányzón keresztül a határrendőrségről és a külföldiek ellenőrzéséről szóló törvényeket.

A fentiek alapján készült el 1916-ban a fiumei rendőrség államosítására vonatkozó javaslat, amely az államosítás szükségességét a következőkkel indokolta: a ki- és visszavándorlás miatt nagy idegenforgalom, a város földrajzi fekvése, abból adódó sajátosságai, a háború tapasztalatai. Mindezek sürgetővé tették az állam számára a fiumei rendőrség állami fennhatóság alá vonását. Ugyanakkor a javaslatban is tetten érhető az a vita, amely a közrendészeti és az igazgatásrendészeti feladatok esetén azóta is tart, hogy mely feladatok tartozzanak az állami rendészet hatáskörébe, és mely feladatok maradjanak a város önkormányzatánál. A közbiztonsági rendészeti feladatok esetén egyértelmű volt az elképzelés, hogy az állami érdekek dominanciája miatt ez állami feladat. Az igazgatásrendészeti feladatok tekintetében azonban felmerült, hogy vannak köztük olyanok, amelyek jobban beleillenek a város hatáskörébe, és az állam nyugodtan rábízhatta ezeket a városra. Azt, hogy mi tartozik a város hatáskörébe, a törvényjavaslat a belügyminiszterre bízta. A rövid életűre sikeredett (Fiumét a trianoni békeszerződés következtében elcsatolták Magyarországtól), állami rendőrségre vonatkozó 1916-os jogszabály végrehajtására kiadott BM rendelet a rendőrség történetében előrevetítette a leendő centralizált állami rendőrség feladatrendszerét, amelyben az igazgatásrendészet már önálló területként szerepelt. Míg a törvény csak átfogó<sup>13</sup> képet ad

<sup>12</sup> 1916. évi XXXVII. törvénycikk a fiumei m. kir. állami rendőrségről, 2. §.

<sup>13</sup> Az igazgatási rendészet gyakorlása – vagyis a közigazgatás körében felmerülő egyes jogsértő cselekmények ellen irányuló rendőri védelem – az 1916. évi XXXVII. törvénycikk 2. §-a értelmében Fiume városában és kerületében a városi hatóság hatáskörébe tartozik. Ebben a feladatkörben különösen is felsorolja a törvény az építkezési, a közegészségügyi, az állategészségügyi, az ipari, a vadászati és a halászati rendészetet. Oda tartozik még ezeken kívül a mezei, az erdei, a tűz-, a víz- és a szegényügyi, a vásári, a piaci, a közvilágítási stb. rendészet intézése is. Mindez azonban – a törvény rendelkezése szerint – csak annyiban, amennyiben egyes rendészeti feladatok tekintetében a jogszabályok (törvény, rendelet, szabályrendelet) másképpen nem rendelkeznek.

az igazgatásrendészetről, addig a végrehajtási rendelet már részletesen felsorolja az igazgatásrendészet ügykörébe tartozó feladatokat, területeket. Az állami fumei rendőrség igazgatásrendészeti feladatai a következők:

1. nyilvános színelőadások megtartásának engedélyezése és azok felett a rendőrhatalósági felügyelet gyakorlása; ellenben a színháznyitás engedélyezése ezután is a városi hatóság hatáskörében marad;

2. hangversenyek, mutatványok stb. megtartására a rendőrhatalósági engedély megadása (64.573/1901. B. M.)

3. erkölcsi és megbízhatósági bizonyítványok kiadása;

4. az erkölcsrendészet kezelése, különösen a kéjnökre vonatkozó rendszabályok megtartása végett szükséges intézkedések megtétele, továbbá a bordélyházak nyitásának engedélyezése; de az ily célra szükséges hely kijelölése a városi hatósággal egyetértésben történik, megegyezés hiányában a belügyminiszter dönt;

5. a fogadó, vendéglő, korcsma, sörház, pálinkamérő, kávéházi, kávémérési, zsidó foglalkozást közvetítő és cselédszerző, személyszállító és bérszolgálatok, továbbá a mérges anyagokat, gyógyszereket vagy robbanószerkeket előállító vagy árusító üzletek miként folytatásának állandó ellenőrzése, mindezeknek a reájuk vonatkozó szabályok megtartására való kényszerítése, és velük szemben a közönség jogos igényeinek megóvása;

6. házalási engedélyek kiadása;

7. a cselédügy körében a rendőri feladatok intézése;

8. az állatkínzás megakadályozása;

a rendőrség hatáskörébe tartozik továbbá mindazon rendelkezések megtartásának ellenőrzése, illetőleg azok érvényre juttatása, amelyek:

9. a talált tárgyak megőrzésére és kezelésére;

10. a veszettségre vagy más veszélyes állati betegségekre;

11. az elhullott állatok tetemeinek eltakarítására;

12. mérgeknek vagy mérges anyagoknak gyárakban vagy iparüzemekben való tartására;

13. ételeknek réz-, cin- vagy más fémedényekben való főzésére, továbbá az elárúsításra vagy szétosztásra szánt étel- és italcikkeknek tartására és az azokkal való bánásmódra;

14. fegyverek és lőszerkészítésére vagy készítettetésére, megszerzésére, tartására, forgalomba hozatalára vagy elszállítására vonatkozóan; ellenben a kézi lőfegyverek kötelező megvizsgálásának ellenőrzése az iparhatóság feladata; továbbá amelyek lőfegyverek használatára vagy azokkal való bánásmódra;

16. nyilvános lövölde engedélyezésére és ott a testi épség biztosítására;

17. robbanó vagy könnyen gyúló anyagok készítésére, tartására, őrzésére, el-  
 árusítására, elszállítására vagy alkalmazására;
18. az építkezés, épületjavítás vagy lebontás körül a testi épség megóvására, to-  
 vábbá roskadozó épületeknek közbiztonság szempontjából szükséges lebontására  
 vagy kijavíttatására;
19. közutakon és tereken a szabad és zavartalan közlekedés fenntartására, az  
 akadályok elhárítására és a szükséges figyelmeztető jelek alkalmazására;
20. hidak vagy más átjárók jó karbantartására és biztosságára;
21. géperőre berendezett közlekedési eszközökön a testi épség és életbiztonság  
 védelmére;
22. a közúti közlekedés veszélyességének elhárítására (sebes vagy vigyázatlan  
 hajtás megakadályozására stb.) és
23. veszélyes vadállattól vagy veszélyes tulajdonságú házi állattól származható  
 veszedelem elhárítására  
 vonatkoznak.<sup>14</sup>

A felsorolt igazgatásrendészeti feladatok alapul szolgáltak a vidéki rendőrségek államosítását és központosítását célzó törvényjavaslatához, amely az 1919-ben kiadott 5047. sz. ME törvénypótló rendeletben jelent meg. Ennek nyomán az igazgatásrendészet a m. kir. rendőrség egyik fő szolgálati ágává vált, és önálló ágazatként tartják számon mindmáig.

#### BIBLIOGRÁFIA

- BALLA Zoltán (2016): *Monográfia a rendészetről*. Budapest: Rejtjel.
- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest: Dialóg Campus.
- BALLA Zoltán (2020a): Az igazgatásrendészet a rendészet pszeudo ága. In MADAI Sándor – PALLAGI Anikó – POLT Péter (szerk.): *Sic itur ad astra: Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 65–72.
- BALLA Zoltán (2020b): Az igazgatásrendészet, mint a rendészet „irodai” ágazata. *Rendőrségi Tanulmányok*, 3 (Klsz), 148–162.
- BALLA Zoltán (2024a): Ceterum censeo, ne beszéljünk még rendészettudományról. *Belügyi Szemle*, 72 (6), 1069–1085. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp1069-1085>
- BALLA Zoltán (2024b): Képzeltbeli keresetlevél a bírósághoz. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A rendészet tudománya és gyakorlata*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság

<sup>14</sup> 37.000/1917. (III. 23.) BM rendelet. A fiemei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916:XXXVII. törvénycikk végrehajtásáról és a hatáskörök körülírásáról.

- Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 365–370. Online: [https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla\\_Zoltan.pdf](https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Balla_Zoltan.pdf)
- GEGUS Dániel – SZÉKELY Vladimir szerk. (1909): *A közbiztonság almanachja*. Budapest: Légrády Testvérek.
- KAUTZ Gusztáv (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*. Budapest: Ráth Mór.
- KEDVESSY György (1872): *Az országos és pesti rendőrügyi szabályrendeletek*. Pest: Első Magyar Egyesületi Könyvnyomda.
- Közrendészet: A határrendőrség felállítása Fiumében (1913). *Magyar Közigazgatás*, 31(26), 3.
- SALLAI János (2023): Fiume a ki- és bevándorlás sodrában: Határ- és igazgatásrendészet kialakulása egy sajátos földrajzi környezetben. In NÉMETH Kornél – JAKAB Bálint – PÉTER Erzsébet (szerk.): *VII. Turizmus és Biztonság Nemzetközi konferencia tanulmánykötet*. Nagykanizsa: Pannon Egyetem, 61–67.
- STEIN Lőrincz (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai*. Ford. Kautz Gusztáv. Pest: Ráth Mór.
- TISZA Miksa (1925): *Magyarország rendőrségének története*. Pécs: Haladás Nyomda.
- Törvényjavaslat a fiumei m. kir. állami rendőrségről* (1916). Budapest: [k. n.].

### Jogszabálygyűjtemény

1881. évi XXI. törvénycikk indokolása a Budapest fővárosi rendőrségről.
1916. évi XXXVII. törvénycikk a fiumei m. kir. állami rendőrségről. <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=91600037.TVI&targetdate=&printTitle=1916.%20%C3%A9vi%20XXX-VII.%20%C3%B6rv%C3%A9ncikk%20indokol%C3%A1sa&dbnum=77&referer=1000ev37.000/1917.> (III. 23.) BM rendelet a fiumei m. kir. állami rendőrségről szóló 1916:XXXVII. törvénycikk végrehajtásáról és a hatáskörök körülírásáról.