

SALLAI JÁNOS

A rendőrkongresszusok kezdete

A 19. század második felében Budapesten a levert forradalom és szabadságharc után a napi politikai közéletben folyamatosan felszínen volt Pest, Buda és Óbuda egyesítése, valamint közbiztonsági helyzete, tovább fokozódott a személy- és vagyónbiztonság iránti igény. A Kiegyezés, mint oly sok területen, a rendfenntartás területén is új távlatokat nyitott meg, és lehetővé tette az önálló magyar rendfenntartó intézményrendszer, szervezetek felállítását, megszervezését. Ennek első állomásaként a városokban létrejöttek a municipiális rendőri szervek. Továbbá elindult egy folyamat, aminek eredményeként 1873-ban létrejött az első állami rendőrség, a fővárosi rendőrség, majd 1903-ban a határrendőrség, 1916-ban a fiumei rendőrség, és legvégül már csak Csonka-Magyarország területén, 1920-ban sor került a vidéki rendőrségek államosítására és az állami rendőrségek centralizálására.

Az államosítás folyamata a Kiegyezést követően szakmai és politikai viták keresztüzében több, mint hét évtizeden keresztül folyt. Ennek első szimbolikus állomása, az úttörő szerepet betöltő, a Közbiztonság című rendészeti szakmai lap harmadik számában, „Országos rendőrség”¹ címen közölt vitaindító cikk. A szerző egyértelműen az országos rendőr igazgatás mellett tette le a voksát, amely Országos rendőr igazgatóság néven Budán valósulhatott volna meg. Ennek eredményeként az intéző rendőri kerületek 12 nagyvárosi helyszínen láthatták volna el a rendőr igazgatási tevékenységet. A Közbiztonság című rendészeti elméleti folyóirat hasábjain ezt kö-

¹ Országos rendőrség. In: Közbiztonság. 1869/3. szám. 1. o.

vetően több szakember reagált az országos rendőrség létrehozásával kapcsolatos felvetésre. Csepy Pál² Győr megyei csendbiztos szerint a katonailag szervezett³ és kezelt országos rendőrség⁴ lehet a jó megoldás. Továbbá véleménye szerint fontos, hogy az új rendőrség ne legyen elvonható a megyétől – csatornatisztításra, levélhordásra, egyebekre –, mint a korábbi időszakban alkalmazott pandúrság. Ezzel ellentétesen látta a helyzetet Sztraka György⁵, szerinte a katonailag szervezett rendőrség nem alkalmas a közbiztonsági helyzet kezelésére. Utóbbi az országos polgári rendőrségben és az egész országra kiterjedő titkosrendőrségben látta a megoldást. A fentiekkel ellentétes véleményt képviselt a Hajdúságból Osváth Pál sárréti csendbiztos, aki a „Zsandár kell-e vagy pandúr?”⁶ című könyvében fejtette ki, hogy:

„miért nem ért egyet a rendőrségnek országos katonai lábra történő állításával, miért nem célszerű a polgári, de titkos rendőrséggel vegyített rendőrség, szólt a pandúrságról, mint ősi intézményről, az akkori rendőrség működésének akadályairól illetőleg a közbiztonság hanyatlásának előidézéséről továbbá arról, hogyan lehetne a pandúr szervezetet olcsón és hasznosan átalakítani. A rendőrségnek jellemzői legyenek a gyorsaság, a pontosság, a kitartás és a tiszta kéz. Az állományt csak rendőri feladatokra lehessen igénybe venni. A rendőrtisztek legyenek jogi végzettségűek, feddhetetlenek és józan életűek, jártassak a fegyverhasználatban, a lovaglásban, bírjanak tanítóképességgel. A vezetők kinevezés útján kerüljenek besorozásukba. A rendőrök jobb jutalmazást és nyugdíjat kapjanak. Legyenek

² Szöllőssy Alfréd: Adatok az államrendőrség szervezésének történetéhez. In: A Rend. 1927/19. szám. 1. o.

³ Csepy Pál: Országos rendőrség. In: Közbiztonság. 1869/5. szám. 1. o.

⁴ Csepy Pál: Irányeszmék az országos rendőrség szervezéshez. In: Közbiztonság 1869/7. szám. 1–2. o.

⁵ Sztraka György: Pár szó a tervezett rendészet szervezésére vonatkozólag. In: Közbiztonság 1869/16. szám. 1–2. o.

⁶ Osváth Pál: Zsandár kell-e vagy pandúr? vélemény-nyilvánítás aziránt, hogy a magyar rendőrség miként szerveztessék? Nagyvárad. Tichi Akos Könyvnyomdája. 1870.

egyen ruházva, hogy felismerjék őket. Döntően saját élményeinek feldolgozásával, az egy év híján negyedszázadig tartó csendbiztosági tevékenységének összefoglalásával, alapvetően a vármegyei rendőrség történetét érintette 1905-ben megjelent visszaemlékezésében, mely könyvében a rendőrségre vonatkozó átalakulás, fejlődés a hangsúlyosabb. A közbiztonság múltjába tett betekintést követően a székesfővárosi és a vidéki rendőrség vázlatos történetéről írt, majd kitért a betyárvilág bemutatására, valamint különböző bűncselekmények felderítésére.”⁷

Ám Osváth Pál véleményével magára maradt, mivel mind a rendőrségi szakmai közélet, mind a politikai vezetés az országos rendőrség létrehozását tűzte ki célul.

Tisza Miksa Magyarország rendőrség története című művének 1925-ös második kiadásában azt írta, hogy 1886-ban rendőrkapitányi kongresszust hívtak össze, amelyen „*Nékám Ede gyöngyösi rendőrkapitány volt tehát az első, aki a városi rendőrségek súlyos bajait felismerve síkra szállt a bajok orvoslása érdekében.*”⁸ Valószínűleg Tisza Miksának nem volt tudomása az első rendőrkongresszusról, amelyet 1871-ben Pesten a Parlamentben tartottak.

A Kiegyezést követően 1871-ben megszületett a községekről szóló törvény⁹, amely szabályozta a települések jogait, kötelezettségeit, mely szerint a község „*kezeli a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet*”.¹⁰ Mindezen túl a törvény 23. §-a a rendezett tanácsú városok számára az alábbi kötelezettségeket írta elő:

- a) „*kezelik a helyi igények szerint a piaci, mezői, hegyi, vásári, építészeti és közegészségi rendőrséget;*

⁷ Ernyes Mihály: A Fővárosi Rendőrség, és a m. kir. Rendőrség, valamint a magyar rendőrség története a kezdetektől napjainkig I., II. kötet. NKE. KÖFOP. Budapest, 2019. 59. l.

⁸ Tisza Miksa: Magyarország rendőrség története. Haladás Nyomda. Pécs, 1925. 186. o.

⁹ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről

¹⁰ Uo. 22. § g.

- b) *gyakorolják az árva- és gyámhatóságot, a községi árvák és gondnokság alatt állók mindazon ügyeiben, melyek a rendes bíróság illetőségéhez nem tartoznak;*
- c) *eljárnak az ipar- s a gazdák és cselédek között a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben, a törvény és szabályrendeletek értelmében.”¹¹*

A fent idézett jogszabály teremtette meg az alapot a municipiális rendőrségek létrehozására és fenntartására. Ugyanez a törvény a városi előljáróságok közé sorolta a rendőrkapitányt. Mivel ennél részletesebb jogszabály ebben az időszakban nem született a rendőrségekre vonatkozólag, ezért az adott városok rendőrségei az adott várost irányító polgármestertől és testületektől függtek, és egymástól eltérő módon lettek szabályozva, amiből adódott, hogy sokszínűvé váltak a rendőrségek. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc során Karvasy Ágoston nyomában¹² járva Szemere Bertalan Hajnik Pált¹³ egy országos rendőrség létrehozásával bízta meg. A rendelkezésre álló rövid idő, a folyamatos harci események azonban nem hagytak elég lehetőséget, erre a Kiegyezés teremtette meg a feltételeket. Az nem a vidéki és a fővárosi rendőrkapitányokon múlt, hogy a folyamat 50 évig eltartott. Sőt a vidéki rendőrkapitányok azonnal reagáltak a helyzetre, és keresték a lehetőséget, hogyan válhatnának a sokszínű rendőrkapitányságok egységes magyar állami rendőrséggé. Ebben a folyamatban¹⁴ meghatározó volt Pest – Buda – Óbuda egyesítése és az egyesítés során az egységes fővárosi rendőrség állami kézbe adása. Az erre vonatkozó szándékot az 1872-ben megszületett fővárosról szóló törvény¹⁵ valósította

¹¹ Uo. 23. §

¹² Karvasy Ágoston: A politikai tudományok rendszeresen előadva. I–III. Streibig. Toldalék a rendőrségek kezeléséről. 1843–44. 164–167. o.

¹³ Sallai János: A modern magyar rendészet kezdetei. In.: Magyar Rendészet 2020/3. szám. 227–244. o.

¹⁴ Sallai János: A municipiális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig. Rendőrségi Tanulmányok Különszám. 2020. 6–37. o.

¹⁵ 1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről

meg, amely rendezte a négy városrész rendőrségeinek összevonását, az egységes rendőrség belügyminisztérium alá rendelését, amely¹⁶ 1873. december 15-ével be is következett. Ezzel a létrejött fővárosi rendőrség Magyarországon az első állami rendőrség lett és egyben követhető minta a vidéki municipiális rendőrségek számára.

A fővárosi rendőrség államosításával nem vált automatikussá a vidéki rendőrségek államosítása, amelyre főleg a vidéki rendőri állomány részéről a kezdetektől fogva nagy igény mutatkozott. Már az 1870-es évek elején ismertté váltak a tanácskozások, melyek célja a rendőrség újjászervezése, államosítása. Ennek első állomása volt a fent említett fővárosi rendőrség államosítása, amely majd útmutatóul szolgálhat a többi vidéki városok rendőrségei számára, egyben ötletet is adott ennek megvalósítása érdekében egy rendőrkongresszus összehívására. Kajdicsy Antal ötletadó úgy gondolta, hogy ha a „*fővárosi rendőrséget reformálni szükséges, kétszerezsen szükséges a vidékét, egyrészt azért mert amannál sokkal hátrább áll, másrészt, mert a fővárosokban szervezendő államrendőrséggel – nehogy ennek működésére zsidbasztólag hasson – kellő összhangzatba kell hozni.*”¹⁷

A terv szerint minden vidéki csendbiztost meghívtak az első rendőrkongresszusra, amelynek helyszíne Pesten a parlament, megnyitó időpontja 1871. július 10. lett. Természetesen nem tudott megjelenni minden csendbiztos, de a résztvevők listája hosszú volt, és a legeldugottabb vármegyék csendbiztosai is képviseltették magukat. Közismertebb meghívott volt Ráday Gedeon biztos és Thaisz Elek főkapitány, akik közül az utóbbi szolgálati okok miatt nem tudott részt venni. A belügyminisztériumot Jekkelfalussy Lajos képviselte. A kongresszus az akkori „táncrend” szerint elnököt, alelnököt, jegyzőt választott, és megegyezett a kongresszus lefolyásának rendjéről, a tanácskozás szabályairól. Megemlékezett Ráday Gedeon biztos közbiztonság helyreállítása érdekében végzett munkájáról. Megállapodtak

¹⁶ Sallai János: 140 éves-e a BRFK, és ha igen, akkor miért nem. In: Magyar Rendészet. 2022. 225–230. o.

¹⁷ Közrendészeti Lapok 1871. május 21. 21. szám 1. o.

arról hogy a tanácskozás végére emlékiratot dolgoznak ki, amelyet a kongresszusnak kellett elfogadnia.¹⁸

A kongresszus munkájának hatékonyabbá tétele érdekében albizottságokat hoztak létre, és az egyik albizottságnak az emlékirat megszerkesztése volt a feladata. A rendőrkongresszus résztvevőit a továbbiakban az emlékirat megfogalmazása, javaslatok megtárgyalása és végleges formába öntése, majd elfogadása kötötte le. Nagyon sok javaslat, észrevétel született. Ezek közül kiemelkedett véleményével a már a Közbiztonság című folyóirat hasábjain is az országos rendőrség kialakításáról közölt cikk szerzője: Sztraka György, míg a szervezői oldalon Csepy Pál volt nagyon aktív. Sztraka György szerint a rendőrkongresszusnak egy szakértői csapat által kidolgozott rendőrségi törvényjavaslattal kellene támogatnia a belügyminisztériumot.¹⁹ Az emlékirat a következő címet kapta: *„Emlékirata az első magyar országos rendőri kongresszusnak a hazai rendőrség szervezése tárgyában.”*²⁰ Az emlékirat elodázhatatlannak tartotta a hazai rendőrség reorganizációját, a közös veszéllyel szemben közös fellépést sürgett. Továbbá az emlékiratban megfogalmazottak szerint a rendőrség, mint olyan nem is létezik, zsidbasztólag hat az egyöntetűség hiánya. *„Kell-e hosszabasan indokolni, hogy a rendőrség csak úgy felelhet meg kellőleg feladatának, ha az ország összes rendőrsége egyöntetűleg akként szerveztetik, hogy mint láncszem egymással összefüggésben s nem mereven helyhez kötve működhessék?”*²¹ A felvetett kérdésre egyértelmű a válasz. A továbbiakban az emlékirat kitért a rendőrök megbecsültségére, nyugdíjra, a személyzet hiányára. Végezetül a kongresszus döntését tolmácsolva az emlékirat rögzítette, hogy *„a hazai rendőrség, a működését zsidbasztó és gátló, fentebb elősorolt hibáitól csak akkor lesz megmenthető, ha az egyöntetű s az összefüggést létrehozó eljárás megállapításával országosan és pedig katonai*

¹⁸ Dr. Szöllőssy Alfréd: Az első rendőri kongresszus. In: A Rend 1927. március 23. 3–4.

¹⁹ Dr. Szöllőssy Alfréd: Az első rendőri kongresszus. II. közlemény. In: A Rend 1927. március 27. 4. o.

²⁰ Uo.

²¹ Dr. Szöllőssy Alfréd: Az első rendőri kongresszus. III. közlemény. In: A Rend 1927. március 30. 6. o.

fegyelem alatt polgárilag szerveztetik; ha továbbá az egyöntetűség teljes behozatala mellett a rendőrtiszttség jog-, hatás-, és működési köre s törvényelőtti felelőssége tüzetesen törvényben megszabattván, s a fent jelzett hatósági alárendeltség alóli kivételvén; a rendőrtiszttség magasztos feladatokhoz képest önállósíttatik."²²

Úgy gondolom, a fenti idézet jól jelzi, hogy a kongresszus elvégezte a dolgát, és ütős javaslatot adott a politikai vezetésnek, melynek hangot adva a sajtóban közreadták (amely sajtó folyamatosan tudósított a kongresszusról), az emlékiratot pedig a belügyminiszternek benyújtották, valamint a törvényhatóságnak is megküldték. A kongresszus végét egy megállapodás zárta, mely szerint a következő kongresszusra akkor kerülhet sor, ha a javaslataikat elfogták, és hozzáláttak a nagyívű rendőrségi reform megvalósításához.

Úgyanerre az időszakra esett a gátrendőrségről szóló törvény kiadása és az első rendőrségi törvényjavaslat megfogalmazása, amely az 1871-ben megtartott első rendőri kongresszuson a rendőri reformok végrehajtása érdekében született emlékirat mellett látott napvilágot. A dokumentum elkészültének fő motivációja az országos rendőrség felállításának óhaja volt, amelyet a rendőrkongresszuson részt vevők is megerősítettek. A Csepy Pál által jegyzett törvénytervezet a Közrendészeti lapok 1871-es évfolyam 24. és 25. számában látott napvilágot. Csepy a Közbiztonság című első országos rendészetelméleti folyóiratban már a korábbi években kifejtette a gondolatait²³ az országos rendőrségről, és ettől kezdve a rendőrségi reformok élharcosává vált. A törvényjavaslat főbb gondolatai:

- A pandúr intézmény és a hozzá kapcsolódó szabályok eltörlése.

²² Uo.

²³ Csepy Pál: Irányeszmék az országos rendőrség szervezéshez. In: Közbiztonság 1869/7. szám. 1–2. o.

- Rendőr minisztérium felállítása („*a megyék közvetlen felsőbbisége alól kivéttetik, és egy országos rendőrpáncsnokság, illetőleg Budapestén székelő rendőr minisztérium alá helyeztetik.*”²⁴). Ez a gondolat az, amit már Karvasy Ágoston is megfogalmazott.²⁵
- Rendőri kerületek (5 fő rendőrkörület: Dunán inneni, túli, Tiszán inneni, túli és Erdélyi, élükön körületparancsnokokkal, alattuk alkerületi rendőrfőnökökkel és a megyék).
- Rendőrség területi illetékessége (túlmutat a megyei illetékességen, lehetőséget biztosít az átnyomozásra, átüldözésre a megyék között, azaz az együttműködés, folyamatos szolgálati összeköttetés felé mozdítaná el a megyei rendőrségeket).
- A rendőrség hatásköre: a közbiztonság tekintetében a felelősség egyedül a rendőrséget terheli.
- A rendőr tisztviselők kinevezése egyértelműen a rendőr minisztérium hatásköre.
- A rendőr tisztviselők egymás közötti viszonya (rendőrségi hierarchia rögzítése). Az alantás osztálytisztok és a járási rendőrök a járásban, míg a megyei osztályparancsnokok a vármegye székhelyén kötelesek lakni.
- A rendőrség és más hatóság viszonya (pl. a megyei hatóság a törvény hatálybalépése után sürgős bűnügyi esetek kivételével a parancsnok tudta nélkül nem vehet igénybe rendőrt).
- A legénység felvétele (alap volt a közös hadseregben való 3 év szolgálat letöltése, kivétel mentesség). Szolgálati idő: 6+6 év. Az első 6 év letelte előtt senki nem léphet ki a szolgálatból. A második 6 évben, ha a szolgálatot jó látta el valaki, a fizetése megjavítható volt.
- A rendőrség létszáma (helyi viszonyok figyelembevételével a rendőr minisztérium határozza meg). A rendőröket a személy- és

²⁴ Szöllőssy Alfréd: Az első törvényjavaslat a rendőrség államosításáról. In: A Rend. Budapest, 1927. április 20 sz. 3–4. o.

²⁵ Karvasy Ágoston: A politikai tudományok rendszeresen előadva. I–III. Streibig. Toldalék a rendőrségek kezeléséről. 1843-44. 164–167. o.

vagyonbiztonság feletti örökösén kívül más feladattal nem lehetett megbízni.

- Fizetés, ruházat (az egész országban egyenlő!). A lovasrendőrök lóról és felszerelésről maguk gondoskodnak, cserébe az állam havi ellátmánnyal kompenzálja a lóellátás terheit.
- Nyugdíj (ezt a részt még nem dolgozták ki kellő mélységben, hisz ekkor még ez újdonság volt).
- Polgári ruha viselése, amennyiben a szolgálatellátás megkívánja, engedélyezett lehet.
- A fegyelmi eljárás.
- A városi rendőrség államosítása. A javaslat kimondta, „*a szab. kir. s rendezett tanácsú mezővárosok rendőrsége pedig szintén országosítottatik, rendőrtisztjeik, kik bíraskodási hatáskörrel, mint a megyei osztályparancsnokok felruháztatnak, a rendőrminisztérium által neveztetnek ki s szolgálat tekintetében az alkerületi rendőrfőnök közvetlen felsőbbbsége alatt állanak*”.²⁶
- Titkosrendőrség megszervezése. E témát teljesen más szemüveggel nézte a javaslat, mint ma nézzük. A javaslat szerint: „*A titkos, vagy kutató rendőrség törvényhozásilag nem szerveztetik ugyan, azonban felhatalmaztatnak az alkerületi rendőrfőnökök hogy a megyei osztályparancsnokokkal egyetértőleg a titkos feljelentők alkalmazása iránt intézkedhetnek s a tett szolgálat mérve szerinti díjazásuk iránt a rendőrminisztériumhoz javaslatot tehetnek.*”
- A rendőrség elnevezése (pl. Magyar Királyi Országos Rendőrség, Dunántúli kerületi parancsnokság.)
- A rendőri büntető bíraskodás.²⁷

A mai szemmel nézve a fenti törvényjavaslat nem minden témaköre aktuális, ugyanakkor véleményem szerint Csepy nagyon jól összeszedte azokat a legfontosabb ügyköröket, tennivalókat, amelyek az egységes országos

²⁶ Szöllőssy Alfréd (1927. április 20.): i.m. 3–4. o.

²⁷ Uo.

rendőrség megszervezéséhez, felállításához szükségesek voltak, így az államosítás a javaslat minden területén tetten érhető. Az 1870-es évben az államosítás létrejöttére elindult alulról való szervezkedés nagyon nehezen ért célba. A teljes megvalósulásig még évtizedek teltek el, és újabb rendőrkongresszusok²⁸ ülészttek, továbbá újabb törvényjavaslatok születtek. Az 1886-os rendőrkongresszuson született petíció azt igazolja, hogy a korábbi rendőrkongresszus után Csepy Pál által készített rendőrségi törvényjavaslat nem került befogadásra. A kérvény kísértetiesen lefedi a korábbi törvényjavaslatot. A petíció 10 pontja az alábbiakat tartalmazta:

- „1. A vidéki rendőrségek államosítása.*
- 2. A városi rendőrségek önálló hatóságokká alakítandók át szabatosan körülírt működési körrel.*
- 3. A rendőrkapitányok fegyelmi ügyei ne tartozzanak a városi közigazgatás hatáskörébe.*
- 4. Nyomozási eljárásoknál a rendőrkapitányok szabad utazási jegyeket kapjanak vasutakon.*
- 5. A rendezett tanácsú városok rendőrkapitányai rangban egyenlősítsenek a törvényhatósági városok kapitányaival.*
- 6. Az ellenőrzés megkönnyítése céljából rendőrségi kerületek alakítandók egy-egy főkapitánnyal az élükön.*
- 7. A rendőri rangosztályok behozandók.*
- 8. Egyöntetű egyenruházat és rangjelzés állapítandó meg.*
- 9. Éjjeli szolgálatban, vagy terheesebb eljárásokban a rendőrök is használhassák fegyvereiket, mint a csendőrök.*
- 10. Szerencsétlenül járt, keresetképtelenné lett rendőrök ugyanolyan nyugdíj eljárásban részesülnek, mint a csendőrök.”²⁹*

²⁸ A rendőrkapitányok gyűlése. In: Magyar Közigazgatás. 1893/11. szám. 1. o.

²⁹ Uo.

A petíció pontjai egyrészt jól bemutatják a municipiális rendőrségi rendszer hibáit, másrészt felvázolják azokat a legfontosabb törekvéseket, amelyek egyértelműen az államosított rendőrség létrehozására irányulnak. Továbbá szemléltetik a városi rendőrségek személyi állományának sorsát, elismertségét, amely ebben az időben elmaradt a csendőrségétől. Ezt követően a szakmai körökben (is) a rendőrség államosítása központi kérdéssé vált. A későbbi időszakban, a 20. század elején létrejött a MROE³⁰, azaz a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete, amely szintén a vidéki rendőrségek államosítását tűzte ki célul. Ám nem mindenki támogatta a rendőrség államosítását, pl. a városok vezetői, testületei, így ezek nagyban hozzájárultak a folyamat akadályozásához, lassításához. A cél, hogy Magyarországon legyen egy egységes állami rendőrség, az első világháború és az azt követő forradalmak után 1920-ban megvalósult, így ma több, mint 100 éve annak, hogy létrejött a központi, magyar állami rendőrség.

³⁰ Ernyes Mihály: A MROE, a MROSE és a MOR történetéből. In: Rendvédelem-történeti füzetek 2019/58. szám. 29–64. o.