

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Az idegenrendészet önálló jogi szabályozásának kezdetei és
centralizációja hazánkban

Jelige: Libra

Tartalom

Bevezetés	1
1. Az idegenek Magyarországon való lakhatásának szabályozása az 1903. V. törvénycikk megszületése előtt	3
1.1. Migrációs folyamatok a századfordulón - a bevándorlás szabályozásának szükségessége	3
1.2. 1886. évi XXII. törvénycikk 15. §-a.....	4
2. Az 1903. V. törvény - különös tekintettel a rendészeti hatóságok vizsgálatára.....	5
2.1. A rendészeti hatóságok	8
2.1.1. A fővárosi és városi rendőrség	10
2.1.2. Magyar Királyi Határrendőrség	11
2.1.3. A községek rendészeti feladatai	12
3. Az első világháborút követő helyzet.....	13
3.1. Az idegenrendészet centralizációjához vezető út	13
3.2. A menekültek kérdése	16
4. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság.....	17
4.1. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrehozásának szükségessége.....	17
4.1.1. Érvék és ellenérvék a módosító javaslattal kapcsolatban	19
4.2. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság működése a kirendeltségek létrehozásáig	23
4.3. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság kirendeltségeinek szervezete és hatáskörükbe tartozó feladatok.....	29
Záró gondolatok	34
Irodalomjegyzék:	36

Bevezetés

A választott téma aktualitását - a külföldiek Magyarországon való lakhatásának jogtörténeti vizsgálata - az adja, hogy a közelmúltban számos történészi megállapítás hangzott el a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság tevékenységével kapcsolatban.

Dolgozatom egyrészt az első, a külföldieknek magyar korona országainak területén való lakhatását szabályozó 1903. évi V. törvénycikk megszületésének előzményeire, a törvény végrehajtási utasításaira, másfelől a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság felállításával változást hozó 1930. évi XXVIII. törvénycikkre helyezi a fő hangsúlyt. Elsősorban azt a centralizációs folyamatot kívánom bemutatni, melynek eredményeként a dualizmuskori rendészeti feladatok és hatáskörök markánsan kirajzolódtak, s egészen az 1940-es évekig meghatározták a Magyar Királyság - mai szóval élve - idegenrendészeti tevékenységét. Célul tűztem ki, hogy a vizsgált időszakban a külföldiekkel foglalkozó rendészeti hatóságok működését a közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenységi körébe helyezve mutassam be. Mindvégig szem előtt tartva azt a megállapítást, hogy a jogtörténeti kutatások a rendészet történetét csupán a közigazgatás kialakulásának részeként értelmezhetik helyesen, hiszen történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. Finszter Géza ezt azzal támasztja alá, hogy: „A rendészeti igazgatás úgy született, hogy a közbiztonság közösségi érdek rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése csak állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában lehetséges ...”¹

A témaválasztás szempontjából a dualizmus kori rendvédeleми testületek közül a Magyar Királyi Csendőrség és a Magyar Királyi Határrendőrség tevékenységével is foglalkozom.

Annyiban érintem a dolgozatomban az idegenrendészethez kapcsolódó honosítási, állampolgársági kérdéseket, amennyiben azok a külföldiek tartózkodását szabályozó törvénykezés adekvát részét képezik. Munkám során ezért az illetőségi jogviszony szerepét is vizsgáltam, hiszen a községi illetőség az állampolgárság mellett az egyén legfontosabb jogi meghatározása volt a választott időszakban.

A külföldiekre vonatkozó büntetőjogi kérdésekkel jelen tanulmány nem foglalkozik.

A kutatásom során az országgyűlés képviselőházi naplói, a vizsgált törvények, azok végrehajtási utasításai, a belügyminiszteri rendeletek, valamint a korabeli jogi szakirodalom értelmezései jelentették a kiindulópontot. A KEOKH működéstörténeti bemutatásánál a Magyar Nemzeti Levéltár iratanyagát is tanulmányoztam.

¹ FINSZTER GÉZA: *A rendőrség joga*, 2012, Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest, 129 o.

A terminológia tekintetében a törvényekben használt elnevezésekkel dolgoztam, kivételt képez az idegenrendészet kifejezés, melyet egységes szerkezetben a korabeli források még az 1930-as évek elejéig nem használtak.

1. Az idegenek Magyarországon való lakhatásának szabályozása az 1903. V. törvénycikk megszületése előtt

1.1. Migrációs folyamatok a századfordulón - a bevándorlás szabályozásának szükségessége

A bevándorlás kérdésének szabályozása, az első önálló idegenrendészeti törvényünk megalkotása Széll Kálmán miniszterelnökségéhez köthető. A kormány 1903-ban egy átfogó törvénycsomag beterjesztésével kívánta megoldani az egyre növekvőnek tűnő bevándorlás szabályozását. A külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló törvényjavaslatot² az országgyűlés a határrendőrségről³, a kivándorlásról⁴ és az útlevélügyről⁵ szóló javaslatok társaságában tárgyalta. Vajon milyen okok állhattak e törvényalkotói munka hátterében, milyen migrációs folyamatokra kívántak választ adni a politikusok? Az 1903. évi januári országgyűlési felszólalások alapján a bevándorlással kapcsolatos közigazgatási, közbiztonsági problémák sora rajzolódik ki előttünk.

A törvényjavaslat a bevándorlás szabályozását, szigorítását és nyilvántartását kívánta megvalósítani: „célja, hogy az ország területén bejelentés és az illetékes hatóságok tudta nélkül külföldi ne tartózkodhasson, hogy azok figyelemmel kísértessenek és szükség esetén eltávolíthatók legyenek, még mielőtt az államnak kárára válhatnának.”⁶ A legnagyobb problémát a kérdés megvitatása során az jelentette, hogy míg a magyarországi kivándorlásról viszonylag pontos adatok álltak rendelkezésre, a bevándorlók számáról és összetételéről ezt nem lehetett elmondani. A törvényjavaslat vitája során többször is elhangzott erre vonatkozó pejoratív megállapítás:

„... abnormis állapotnak, a mely ma is jelentkezik, hogy t. i. az ország területén tartózkodó külföldieknek számáról halvány fogalmunk sincs.”⁷

² 1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6873>, 2013. szeptember 7.

Szentésítést nyert 1903. évi márczius hó 11-én. Kihirdetett az „Országos Törvénytárban”-ban 1903. évi márczius hó 14-én.

³ 1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6876>, 2013. szeptember 7.

⁴ 1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=68762>, 2013. szeptember 7.

⁵ 1903. évi VI. törvénycikk az útlevélügyről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6874>, 2013. szeptember 7.

⁶ 179. országos ülés 1903. január 9-én, pénteken, in *Az 1901-1906. évi országgyűlés képviselőházának naplója*, X. kötet, 1902, Atheneum, Budapest, 203. o. (=KN.)

⁷ Uo.

A korban nem volt megfelelő a statisztikai kimutatás. Míg az ország területén lakók nemzetiségi és felekezeti megoszlásáról pontos adatok álltak rendelkezésre, addig az itt letelepülő külföldiek számáról nem készült pontos adatfelvétel.

1.2. 1886. évi XXII. törvénycikk 15. §-a

Elsőként Irányi Dániel javaslata érdemel említést, aki a függetlenségi párt tagjaként 1885-ben törvényjavaslatot nyújtott be a képviselőházban. Az 1903-as V. törvény parlamenti vitája során is utalt erre a téma előadója, kiemelve, hogy a javaslat alapeszméje helyes volt, hiszen a lakhatási és települési engedélyek kezelését már nem községi hatáskörbe utalta, hanem az alispán hatáskörébe. A törvényjavaslat azért került le a napirendről, mert az akkori belügyminiszter, Tisza Kálmán a községi törvény revíziójára hivatkozva kívánta rendezni az ügyet.⁸ Valóban az 1886. évi XXII. törvénycikk 15. §-a rendezte a bevándorlás kérdését, s rögzítette, hogy az idegen a községben lakhat, települhet, a község kötelékébe felvételt nyerhet.

A külföldiek illetőségszerzését az 1886-os tc. tömören és pontosan meghatározta. „Talán a korrekt szabályozásnak volt köszönhető, talán annak, hogy kevesen választották új hazájuknak Magyarországot, tény, hogy a 15. § értelmezésével kevés gondja volt a belügyi kormányzatnak”.⁹

Véglegesen a külföldieknek is meg kellett szereznie a községi illetőséget, mivel minden honpolgárnak valamely község illetőségébe kellett tartoznia. „A községi kötelékbe való felvételt csak a honosítás hozzájárultának feltétele mellett szerezheti meg és a község a felvételt neki, ha már az országban öt évig lakott, kilátásba helyezheti, illetve a honosítás esetére megadhatja.”¹⁰ Ezt a rendelkezést később az 1903. évi V. törvény is megismételte.

Az illetőségi jogviszony teljességében való vizsgálatához szükségesnek mutatkozik a dolgozat témájaként megjelölt teljes időintervallumot magában foglaló korszak intézkedéseinek bemutatása is. A községi illetőségről tudnunk kell, hogy az egészen 1948-ig¹¹ hatályban volt. Pomogyi László szerint míg 1921 előtt a magyar állampolgárság birtoklása volt a feltétele a községi illetőség megszerzésének, addig 1921 után ez fordítva igaz.¹² A trianoni békediktátum a községi illetőséget a magyar közjog egyik alapintézményévé tette azzal, hogy az állampolgárság elismerésének kizárólagos előfeltételül a községi illetőség

⁸ KN. 1902. X. 206.o

⁹ POMOGYI LÁSZLÓ: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*, 2001, Osiris, Budapest, 63. o.

¹⁰ 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6215>, 2013. október 11.

¹¹ 1948. évi LXI. törvénycikk a községi illetőség megszüntetéséről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9732>, 2013. október 12.

¹² POMOGYI: i.m. 62. o.

igazolását kívánta meg. A trianoni békeszerződésnek ez a hibája súlyos zavarokhoz vezetett.¹³ A békeszerződést kihirdető 1921. évi törvény ex lege állampolgárság vesztést keletkeztető szabályai és az opciós jog jogvesztő határidőhöz történő kötése, valamint az optálás lehetőségét igénybe venni nem tudó személyek számára a visszahonosítás procedúrája olyan méltánytalan helyzetet eredményezett, amelyet a jogalkotónak a lehető leggyorsabb úton rendeznie kellett.¹⁴

Magyary Zoltán hangsúlyozta, hogy a békeszerződést követő évtized folyamán az „illetőség gyakorlati jelentősége azonban csaknem teljesen megszűnt, mert újabb jogszabályaink nem az illetőségi községet, hanem a lakóhelyet veszik a közigazgatási intézkedéseknél alapul (6000/1931. M.E. sz. r.). Ez egyrészt azért indokolt, mert az emberek lakóhelyükön, nem pedig az attól esetleg eltérő illetőségi községükben találhatók, másrészt azért, mert a lakóhely megállapítása ténykérdés, az illetőségé jogkérdés és így a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb.”¹⁵ A külföldiek lakhatási viszonyait a már említett 1886:XXII.t.-cz. 15. § - a mellett az 1888-ban 54.091. szám alatt kiadott belügyminiszteri rendelet, az ennek alapján készített megyei szabályrendeletek, az 1885-ben 9389. sz. a. kiadott belügyminiszteri „toloncz-szabályzat” szabályozta.¹⁶

2. Az 1903. V. törvény - különös tekintettel a rendészeti hatóságok vizsgálatára

A már többször hivatkozott 1886: XXII. t.-cz. 15. §-ának intézkedéseit két okból sem tartották alkalmasnak a képviselők a külföldiek lakhatásának rendezésére, s ezt a törvény indokolása is tartalmazta:

„1. a lakhatási engedély megszerzésére kiszabott három hó túlságosan hosszú, az alatt külföldinek elég idő adatván, hogy a községnek vagy az államnak kárt okozzon, s eltávolítása is — midőn már magát úgyszólván befészkelte — nagyobb nehézséggel jár;

¹³ POMOGYI: i.m. 64. o.

¹⁴ Ennek eredménye volt az 1922. évi XVII. törvénycikk, amelynek 24. § - a kimondta, hogy abban a kérdésben, hogy valakinek községi illetősége a trianoni békeszerződés életbelépésének napján Magyarországnak a trianoni békeszerződés következtében elszakított területén volt és mely idő óta és hogy ez alapon a békeszerződés 61. és 62. cikke értelmében magyar állampolgárságát elveszítette-e vagy nem, első és egyúttal utolsó fokon a belügyminiszter határoz. KISTELEKI KÁROLY: A Trianon-sokk állampolgársági vonatkozásai és a községi illetőség jogintézménye, in *Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére*, 2010, Gondolat, Budapest, 227. o.

¹⁵ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 305. o.

¹⁶ WETZEL TAMÁS: *A bevándorlás kérdése Magyarországon*, http://www.publikon.hu/userfiles/File/wetzel_vfinal.pdf, 2013.október 12.

2. a külföldiek ellenőrzését, ezt a kiválóan állami feladatot a községekre bizza, holott — főleg a kis- és nagyközségek előjárói az állami érdekek iránt — sokszor a kellő érzékkel, eme feladatuk teljesítésére elegendő képességgel nem bírnak, miért is a külföldiek nyilvántartása sok községben, különösen az ország északkeleti határán, hol pedig tömegesen laknak idegenek, s így az ellenőrzés fokozottabb súlylyal bír, felette hiányos.”¹⁷

Az indokolás megállapította, hogy ezen a helyzeten a községi törvény idevágó intézkedéseinek revideálásával lehetne segíteni. Ezt azonban a nehézségekre (az egész községi ügy rendezésének egészével lehetne csak kezelni a problémát) és a hosszú időtartamra hivatkozva elutasították. Legcélravezetőbb útnak így külön törvény alkotása bizonyult, hiszen csak ez tűnt alkalmasnak a veszélyes külföldieknek a magyar állam területén való lakhatásának ellenőrzésére. A törvény által szabályozni kívánt célok között egyértelműen láthatjuk annak az igénynek a kinyilatkoztatását, miszerint az idegenek ellenőrzését, olyan szerveknek kell ellátniuk, akik megfelelő szakmaisággal, hatékonysággal, nem utolsósorban az állambiztonságot veszélyeztető külföldiekkel szemben kényszerintézkedések foganatosításával bírnak.

Ahhoz, hogy a célját elérje ez a rendszer, annak a legfontosabb követelménye az volt, hogy „a külföldi megérkezéséről a rendészet gyakorlására hivatott helyi hatóság haladéktalanul értesüljön, hogy módjában legyen ennek az ellenőrzést elejétől fogva gyakorolni, továbbá, hogy a szabad közlekedés és forgalom és a költözködési szabadság nagy elveit teljesen érintetlenül hagyva, a külföldieknek pontos nyilvántartása felett úgy a helyi, mint szükség esetében a központi hatóság is örködjék.”¹⁸ Az elfogadott jogszabály már tartalmazta azt az elvet, amely szerint a külföldieknek a Magyar Királyság területére lépéséről az illetékes hatóságoknak a lehető leghamarabb tudomást kell szerezniük. Az 1903-as törvény kimondta: „2. § Ha külföldi a község területén bármily rövid időre is megszáll, úgy megérkezését, mint eltávozását köteles a szállásadó, vagy megbízottja 24 óra alatt bejelenteni.” „3. § Ha a külföldi a község területén lakni szándékozik, ezt a szándékát a hatóságnál megérkezésétől számított 15 nap alatt bejelenteni.”¹⁹

A külföldiek ellenőrzését kétféle módon képelték el a képviselők. Az egyik elképzelés szerint már a határ átlépésekor ellenőrizték volna az országba érkezőket, a másik változat

¹⁷ Az 1902. évi november hó 5-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai, IV. kötet, 1903, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 289. o.

¹⁸ Uo.

¹⁹ 1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6873>, 2013. szeptember 7.

szerint bent az ország területén, az idegenek tartózkodási helyén tették volna ezt meg. Ez a szemlélet hozta magával a sajátos idegenrendészeti szervezeti struktúra kialakulását a századfordulón. Annak ellenére, hogy a parlamenti vita során többször is emlegették az amerikai példa követésének lehetőségét, azaz, hogy a külföldieket már az országhatáron célszerű ellenőrizni, mégis csak a problémás romániai, valamint északi és északkeleti területen hozták létre a határrendőrségi szervezetet.²⁰ A döntés mögött a liberális politikai elit azon felfogása állt, mely a szabad mozgáshoz való korlátozhatatlanság elvét vallotta. Az utókor szempontjából korszerűnek, újítónak tekinthetjük ezt a felfogást.

Az 1903. V törvény előzményeinek áttekintése után a törvény azon rendelkezéseit vizsgálom, amelyek a rendészet gyakorlására hivatott helyi hatóságokkal foglalkoznak. A parlamenti vita során Buzáth Ferencz is megállapította: „Legfontosabb intézkedése a törvényjavaslatnak kétségtelenül a 14. szakasz, mely szerint jövőre a községi lakhatás és a községi kötelékbe való felvétel kérdésében nem a községek előljárósága, hanem kis és nagyközségben a főszolgabíró képviselő hatóság, rendezett tanácsú és szabad királyi városokban pedig az eljáró rendőrhatalóság fog ezután határozni.”²¹

Mind az általános indokolásban mind a parlamenti vita során is többször utaltak a képviselők a községek által eddig gyakorolt ellenőrzés eredménytelenségére. A külföldiek ellenőrzését a törvény ezért az első fokú rendőri hatóságra ruházta át. A 14. § ezeket a rendőri hatóságokat a települések tekintetében felsorolja. A törvény kitér arra is, hogy a hatóságok véghatározatai ellen fellebbezésnek van helye, ez a közigazgatási jog általános elveiből következik.

A közigazgatási bizottság jelentéséből²² kapunk magyarázatot a rendőri hatóság jelentékeny „discretionarius jogkör”-ére.²³ A bizottság hangsúlyozza, hogy ezt a kérdést rendőri úton úgy lehet megoldani, ha széles diszkrecionális jog kapcsolódik hozzá. Megfelelő eszközök nélkül nem lehet a kívánt eredményt elérni. Érdekes újfent pár gondolatot megfogalmazni a jogorvoslatokról. A törvény mind a rendes jogorvoslat lehetőségét biztosította a sérelmezett döntésekkel szemben a fellebbezési jog megnyitásával, mind pedig a rendkívüli jogorvoslat

²⁰ Az osztrák örökös tartományok és a Magyar Királyság között nem működött határellenőrzés ebben az időszakban.

²¹ Bár Buzáth ebben a községi autonómia sérelmét vélte felfedezni, s erre az okra hivatkozva utasította vissza a törvényjavaslatot. KN. 1902. X. 206. o.

²² A közigazgatási bizottság jelentése, a „külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról” szóló törvényjavaslat tárgyában, in *Az 1901. évi október 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai, XX. kötet*, 1903, Athenaeum, Budapest, 40. o.

²³ A diszkrecionális jogkör: valakinek arra van lehetősége, hogy döntése feltételeit úgy határozhassa meg, hogy e tekintetben valamilyen szabály jogi kereteinek kell csupán megfelelnie.

igénybevételét megteremtette a felülvizsgálat bevezetésével. A vitatott határozatokkal szemben széles körben nyílt lehetőség magasabb fórumhoz fordulni jogszerű döntés meghozatalának érdekében. A diszkréciós jogkör pedig szintén azt a kötelezettséget róta a törvényhozóra, hogy megfelelően biztosítsa az első fokú határozatok megtámadását annak érdekében, hogy a jogsértő állapotok kiküszöbölésre kerüljenek.²⁴ Összefoglalóan megállapítható, hogy a külföldiek lakhatásának ellenőrzésére vonatkozó helyzet megfelelő rendezéséhez két feltételnek kellett teljesülnie. Az egyik: az önálló törvényi szabályozás megteremtése, a másik: olyan szervek létrehozása, amelyek hatásköre pontosan szabályozott.

„14. § alapján törvényben említett hatóság alatt értendők:

1. Magyarországon:

a) kis- és nagyközségekben a főszolgabíró; Ujpest és Rákospalota községekben a székesfővárosi m. kir. Államrendőrség ujpesti ker. kapitánya;

b) városokban a rendőrkapitány;

c) Budapest székesfővárosban a 3., 4., 5. és 7. §-okra a tanács, - a 10. §-ra nézve a székesfővárosi m. kir. államrendőrség főkapitánya, illetve helyettese.

2. Horvát-Szlavonországokban az ottani törvények szerint illetékes I. foku politikai hatóság.

3. A határrendőrség hatósági területén a határszéli rendőrkapitány; ezeknek a hatóságoknak véghatározata ellen a felettes hatóságokhoz fokozatos felelősségnek van helye.”²⁵

2.1. A rendészeti hatóságok

Mielőtt a rendészeti hatóságok feladatkörét elemezném, magának a rendészetnek a fogalmát kell megvizsgálnunk. Kmety Károly, a vizsgált korszak kiemelkedő jogtudósa szerint a rendészet a közigazgatás rendőri természetű, preventív jellegű működése.²⁶ Hasonló megfogalmazást olvashatunk Magyary Zoltán 1942-es kiadású művében is. A rendészetet a közigazgatás egyik ágának tekintette, melynek célja az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása. A fő különbséget Magyary abban látta a rendészet és a szakirányú közigazgatás között, hogy a rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. A rendészet ebben a

²⁴ Vö.: Indokolás „a külföldiek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903: V. t.c. egyes rendelkezéseinek módosításáról” szóló törvényjavaslathoz. Magyar Törvénytár, 1930. 406–407. o.

²⁵ 1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6873>, 2013. szeptember 7. Ezt a szakaszt helyezte hatályon kívül később az 1930. XXVIII. tv., s egyúttal illetékesé tette az első szakaszában megnevezett hatóságokat a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos ügyekben.

²⁶ KMETTY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, 1905, Politzer-féle Könyvkiadóváll. kiadása, Budapest, VI. p.

korszakban tehát már nem egyértelmű az egész közigazgatással, mint ahogy az jellemző volt az előző századokban. A korabeli rendészet feladatait hat csoportba sorolja:

1. A közrend fenntartása, s ha kell, helyreállítása a közhasználatban álló területeken.
2. A közbiztonság fenntartása. A közbiztonsági rendészet hatáskörébe tartozik az élet- és vagyonbiztonság megvédése, a testi épség, egészség, becsület, közérkölcse védelme... a külföldiek tartózkodásának, letelepedésének ellenőrzése; útlevelek, útiigazolványok, határátlépési igazolványok kiállítása; kiutasítás.
3. A politikai vagy államrendészet.
4. Közigazgatási rendészet: a közigazgatás műveinek és működésének védelme, továbbá rendőri engedélyek, igazolványok kiadása.
5. Igazságügyi rendészet: a bűntettek kiderítésében és üldözésében való közreműködés
6. A rendőri büntetőbíráskodás.²⁷

Már itt megállapítható, hogy az idegenek ellenőrzése a rendészet széles körű tevékenységébe két ponton is beágyazódik, nevezetesen a közbiztonság fenntartásánál, illetve az államrendészeti feladatok ellátásánál, amennyiben az állam érdekeire káros egyének kiutasítása az ország területéről felmerül.

Az előzőekben tárgyalt 1903. V. tc. indokolásakor ismertetett célok között kiemelt szerepet kapott, hogy a külföldiek ellenőrzése állami feladat kell, hogy legyen. Parádi József²⁸ a dualizmuskori rendvédelemről írt írásaiban hangsúlyozza, hogy a polgári magyar állam keretei között a rendvédelem megszervezésének vezérlő elve az volt, hogy az alapvetően az önkormányzatok kompetenciája. Azokon a területeken, ahol az önkormányzati működés nem volt megfelelő, ott a központi államhatalom hozott létre rendvédelmi szervezeteket az országgyűlés jóváhagyásával. A következő rendvédelmi testületekre vonatkozott ez a megállapítás: Magyar Királyi Pénzügyőrség (1867), a büntetésvégrehajtás szervezete (1867), a Magyar Királyi Csendőrség (1881), a Fővárosi Magyar Királyi Rendőrség (1882), a Magyar Királyi Koronáőrség (1894), a Magyar Királyi Határrendőrség (1903). Az önkormányzatok kompetenciájába tartozó rendvédelmi testületek voltak a vármegyei pandúr szervezetek a Magyar Királyi Csendőrség felállításáig, továbbá a városi rendőrségek 1867-1919-ig.²⁹

Felvetődik a kérdés, hogy az 1903. V. törvényben miért nem szerepelt a hatóságok között a csendőrség, pedig a már említett 1903-as törvénycsomaggal együtt 3 új csendőrkerület

²⁷MAGYARY: i.m. 564-566. o.

²⁸PARÁDI JÓZSEF: A magyar rendvédelem 1867-1914, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2012/25. szám, 79-80. o.

²⁹Uo. 80. o.

(Brassó, Debrecen, Szombathely)³⁰ felállításáról szóló javaslatot is tárgyalta a parlament. „A centralizáció a dualizmus időszakában a rendvédelem területén is fokozatosan tért nyert, hasonlóan a közigazgatás egészéhez.³¹ A legnagyobb változást kétség kívül a Magyar Királyi Csendőrség létrehozása³² jelentette. A csaknem 283 000 km² nagyságú Magyar Királyságban mintegy 20 millió ember élt. A terület és a lakosság kis hányadát alkották a városok, a döntő többséget a vidék alkotta, ahol a rendet a csendőrség tartotta fenn. A korabeli rendvédelem két meghatározó pillérét a városi rendőrségek – 12 000 fővel – és a Magyar Királyi Csendőrség alkotta, ugyancsak 12 000 fővel.”³³

Az 1881. 3. tv. 1.§ kimondta: „A közbiztonsági szolgálat ellátására katonailag szervezett magyar kir. Csendőrség állittatik fel.” Ám a törvény a feladatkörre történő utaláson túl konkrét hatásköri és eljárási normákat nem tartalmazott. Ennek az volt az oka, hogy a csendőrséget nem tekintették önálló jogkörű államigazgatási szervnek, hanem mindenekelőtt más hatóságok döntései végrehajtása céljából rendelkezésre álló karhatalomnak.

Az 1903-as V. törvény nem épített a karhatalomra, annak ellenére, hogy 1891-től a Magyar Királyi Csendőrséget is bevonták az ország külső határainak az őrzésébe. A határszéli csendőrség a román-magyar határon került felállításra. A határrendőrség és a csendőrség kapcsolatában voltak nézeteltérések, melyek később rendeződtek ismételt belügyminiszteri tisztázásakor.

2.1.1. A fővárosi és városi rendőrség

A dualizmus időszakában a városi rendőrség már nem tudta megfelelően ellátni a megnövekedett feladatokat, melyek a rendészetre hárultak. A fővárosi törvényjavaslat tárgyalásakor merült fel először ez a probléma. Ezen a helyzeten kívántak változtatni a fővárosi

³⁰1903. évi VII. törvénycikk három új csendőrkerület felállításáról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6875>, 2013. november 11.

³¹„A közigazgatásra háruló feladatok növekedéséből származnak olyan szervezési problémák, amelyek csak a centralizálás erősítésével oldhatók meg. Egyre több ügyre szerzi meg a legmagasabb főnök a befolyást, részben úgy, hogy az azokat végző alacsonyabb szerveket magának teljesen alárendeli. Ezt államosítás néven ismerjük. Nálunk az államosítás kétféle módon jön létre: vagy úgy, hogy az állam átvesz egy olyan szolgálati ágat, amelyet addig a törvényhatóságok láttak el, vagy úgy, hogy egy jelentkező új feladatot mindjárt az állam vállal. Az előbbinek főbb példái:

Az 1881: III. t.-c. a csendőrség felállításáról és a vármegyei közbiztonsági szolgálat (pandúrok) megszüntetéséről. Az 1881: XX. t.-c. Budapest székesfőváros rendőrségének államosításáról.” (MAGYARY: i.m. 110. o.)

³²1881. évi III. törvénycikk a közbiztonsági szolgálat szervezéséről 1. § A közbiztonsági szolgálat ellátására katonailag szervezett magyar kir. Csendőrség állittatik fel. 2. § Magyarország területe, Budapest főváros kivételével, hat csendőrkerületre osztatik, ugyanannyi csendőr-parancsnoksággal. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5960>, 2013. november 11.

³³ PARÁDI(2012): i. m. 80. o.

rendőrség államosításával.³⁴ A centralizáció irányába tett első jelentős lépés volt a fővárosi rendőrség államosítása, amelyet a fővárosi törvény rendelt el,³⁵ de teljes végrehajtására csak a fővárosi rendőrségről szóló törvény³⁶ elfogadása után került sor. A törvény értelmében a rendőrség közvetlenül a belügyminiszter irányítása alá került.³⁷ Ellentétben a csendőrséggel a fővárosban, a főkapitány – az államosítás ellenére, közigazgatási bizottsági tagsága révén – bizonyos mértékig függő viszonyba került a törvényhatósággal.³⁸

2.1.2. Magyar Királyi Határrendőrség

A határrendőrség felállításáról szóló törvényt 1903. III. 11-én szentesítette az uralkodó. A testület működését azonban a 1905. XII. 9-i minisztertanácsi határozat alapján 1906. I. 15-én kezdhette meg. A törvény széles körre terjesztette ki a határrendőrség működését, de itt is, mint ahogyan a csendőrséggel kapcsolatban is, pontos hatásköri és eljárási rendelkezések vártak magukra. A fiumei rendőrség a határrendőrségi kapitányságból szerveződött az ottani államrendőrség a fiumei és a magyar-horvát tengerpart királyi kormányzójának felügyelete alatt.³⁹

A már bemutatott centralizációs folyamat eredménye, hogy a magyar határőrizet új vezető szervezete a kormány közvetlen irányításával működött. A határrendőrség törvényben megállapított feladatait alkotta többek között: a külföldiek bejelentésére és lakhatására vonatkozó szabályok végrehajtása.⁴⁰

³⁴ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest, 193. o.

³⁵ Az 1872. évi 36. tc. „a fővárosi törvényhatóság területén a rendőrséget egységes szervezettel az állam fővárosi rendőrség neve alatt saját közegei által kezeli.” (20.§)

³⁶ A Budapest fővárosi rendőrségről szóló 1881:21. tc.

³⁷ SZIKINGER ISTVÁN: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2012/26. szám, http://epa.oszk.hu/02100/02176/00012/pdf/EPA02176_rendvedelem_torteneti_fuzetek_2012_26_141-157.pdf, 2013. november 3.

³⁸ PARÁDI(2012): i.m. 80. o.

³⁹ PARÁDI JÓZSEF: A Magyar Királyság határrendőrsége, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2010/21. szám, 101. o.

⁴⁰ 1903.évi VIII. tv. a) a határon átkelők figyelemmel kísérése, a határ mentén felmerülő, államrendészeti szempontból fontosabb mozzanatokról és eseményekről tájékozásszerzés és az észleleteknek az illetékes hatósággal való közlése;

b) a külföldiek bejelentésére és lakhatására vonatkozó szabályok végrehajtása;

c) a kémkedés megakadályozása, esetleg a kémeknek letartóztatása;

d) a szomszéd állam lakói részéről személyek és tárgyak ellen jöhető erőszakos támadás meggátlása ...

g) a határszáron letartóztatott s a tolonczszabályok rendelkezései alá eső egyének eltolonczolása, külföldről érkező tolonczok átvétele és tovább indítása;

m) azon határvonal, hol útlevél-kötelezettség áll fenn, az útlevelek vizsgálata, határátkelési igazolványok kiállítása;

n) az útlevél szabályok áthágása, tilos visszatérés, nőcsempészés, a külföldiek bejelentésére s lakhatására vonatkozó szabályok megszegése által elkövetett kihágások eseteiben első fokon való rendőri büntető bíraskodás;

A határrendőrség viszonya a vármegyei közigazgatáshoz és a társ fegyveres testületekhez a következőképpen alakult: „Szolgálati tekintetben a határrendőrség közvetlenül a belügyminiszter alárendeltségébe tartozott. Azonban a határrendőr kapitányságok területileg illetékes vármegye főispánjának, a kirendeltségek pedig a szolgabíráknak a határőrizettel kapcsolatos – korabeli szóhasználatnál élve – megkereséseit kötelesek voltak végrehajtani. Az illetékességet a határrendőrség maga döntötte el. Ha a határrendőrség és a helyi közigazgatás illetve rendőrhatalóság között mégis hatásköri nézeteltérésre került sor, abban a belügyminiszter döntött.”⁴¹

2.1.3. A községek rendészeti feladatai

A községek a vizsgált időszakban a vármegye hatósága alatt álltak. A községi törvény erre nézve azt mondta, hogy „a kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviselőség felügyelete és ellenőrködése alatt állnak, ez útján veszik a törvényhatóság rendeleteit s ezekre nézve a törvényhatósággal ezen hatósági közeg útján érintkeznek” (1886: XXII. t.-c. 31. §). A járási illetékes tisztviselőség a járási főszolgabíró volt. Mivel a vármegye a hatóságát csak a megyei városok fölött gyakorolhatta közvetlenül, amelyek nem tartoztak járási kötelékbe, ezért a kis- és nagyközségek nagyszámából következett az, hogy a községek és a vármegye közé egy fokozatot kellett beilleszteni. Így fejlődött ki a vármegyék járási beosztása, élén a főszolgabíróval. A járás tehát a területi közigazgatási egységek hierarchiájában középszinten jelent meg.

A főszolgabíró rendészeti feladatkörébe tartozott az idegenek ellenőrzése (1903: V. t.-c, a későbbiekben pedig a 100.000/1930. B. M., 500/1940. B. M. sz. r.); a toloncolás (9.389/1885. B. M. sz. r.)⁴²

Az 1903. V. tv cikk 1906. évi március hó első napján lépett életbe.⁴³ Ekkor adták ki az 1906. évi 90.000/1905. számú belügyminisztériumi körrendeletet, amely tartalmazta a „Külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról” szóló 1903. V. tc. végrehajtására vonatkozó utasítást.⁴⁴ Az utasítás szerint a bejelentéseket a helyi hatóságoknak a törvény 14. §-ban megjelölt rendőrhatalóságokhoz kellett továbbítani:

o) a csempészet megakadályozásában való közreműködés és az erre hivatott közegek támogatása.

⁴¹ PARÁDI(2010): i.m. 103. o.

⁴² MAGYARI: i.m. 283. o.

⁴³ *A m. kir. Ministerium 1906. évi 660. M.E. számú rendelete*, in *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1906, Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1906. 171 o. (=RT. 1906)

⁴⁴ 1905. számú belügyminisztériumi körrendelet tartalmazta a „Külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról” szóló 1903. V. tc. végrehajtására vonatkozó utasítást. RT. 1906, 171-175. o.

„a községi (kör-) jegyzők a főszolgabíróhoz ; azokban a községekben és városokban, melyek a határrendőrség hatásköre alá tartoznak, ott mind a községi (kör-) jegyzők, mind a városi rendőrkapitányok a határszéli rendőrkapitánysághoz.”

Azok a városi rendőrkapitányok, ahol a város nem esett a határrendőrség hatósági területébe, továbbá Újpest és Rákospalota községekben a székesfővárosi államrendőrség kerületi kapitánya, a törvény végrehajtása szempontjából is rendőrhatósági jogkörrel bírt. Ezekben az esetekben a városi rendőrkapitány (újpesti kerületi kapitány) egy személyben volt a bejelentéseket átvevő helyi hatóság és egyszersmind a lakhatási bizonylat kiállítására s a külföldiek ellenőrzésére jogosított rendőrhatóság.

Az állandó lakhatási bizonylat kiállítása a külföldi igazolására, valamint két év elteltével a „település kérhetésére” szolgált.

Az idegenek ellenőrzésével, nyilvántartásával foglalkozó hatóságok teljes szervezete helyezkedik el a közigazgatás rendszerén belül a fent bemutatottaknak megfelelően. A szervezetek között egyaránt találunk helyi szinten eljáró hatóságokat, mint a községi szolgabíró, illetve közvetlenül a kormány irányítása alatt álló szerveket, így a témánk szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró Magyar Királyi Határrendőrséget is. Természetesen volt olyan hatóság, a rendőrség, amely a növekvő rendészeti feladatok ellátása érdekében került államosításra. Centralizált hatóságok tehát már működnek a dualizmus utolsó éveiben is idegenrendészeti feladatokkal, viszont egy egységes, minden hatáskörrel rendelkező, központi irányítás alatt álló külföldieket ellenőrző hivatal létrehozására még nem került sor.

3. Az első világháborút követő helyzet

3.1. Az idegenrendészet centralizációjához vezető út

A rendőrség államosítása során a Magyar Királyi Határrendőrség mint önálló rendvédelmi testület megszűnt. A rendőrség államosításáról az 5047/1919. M. E. sz. rendelet rendelkezett oly módon, hogy az összes városban és azon kívül a belügyminiszter által kijelölt községekben is a rendőrhatóságot a magyar állami rendőrség gyakorolta, amelybe úgy a budapesti államrendőrség (1881: XXL. t.-c), mint a határrendőrség (1903: VIII. t.-c.) beolvadt és egységes országos szervezetet alkotott. A rendőrség élén a belügyminiszter állt, aki alatt a kerületi rendőrfőkapitányságok és ezek alatt az egyes városokban, községekben vagy azok csoportjában a rendőrkapitányságok működtek. A határátkelőhelyeken – a Magyar Királyi Államrendőrség kötelékében – határszéli rendőri kirendeltségek tevékenykedtek.

Az első világháborút követően a rendvédelem vonatkozásában jelentősen megnőtt a Belügyminisztérium kompetenciája azzal, hogy országosan kiépítésre került az államrendőrség. Az államrendőrség kerületi kapitányságainak szervezése 1920 májusára fejeződött be, ekkorra épült ki az új rendszer, melyben a kerületi kapitányságok hálózata megfelelően igazodott a csendőrkerületekéhez.⁴⁵

A külföldiek nyilvántartását végző rendvédelmi hatóságok állami centralizációjával párhuzamosan megfigyelhető az idegenrendészeti kérdés eddigi szétszórt szabályozásának egységes keretben történő tárgyalására irányuló törekvés is. Az egységesítés nagyfokú szigorítással járt. Az országhatárok szigorú ellenőrzése új elemként jelent meg az idegenrendészet szabályozásában. Az idegenrendészet szabályozásának újragondolását a trianoni békeszerződés hatálybalépése is indokolta. Az előző fejezetben a községi illetőség tárgyalásakor már utaltam az 1921-es szabályozás okozta problémákra. A 200.000/1925-ös számú B.M. rendelet a megváltozott viszonyok között foglalta össze az idegenrendészeti rendszer működéséhez szükséges átalakításokat. A 200.000-as rendelet alapján „külföldi mindenki, aki a fennálló jogszabályok értelmében nem magyar állampolgár. Vitás esetekben a belügyminiszter dönt.”⁴⁶

A külföldiek beutazására vonatkozóan a rendelet kimondta, hogy a külföldiek az ország határát szabadon átléphetik a hatályban álló határátlépési és útlevélrendszabályok korlátai között.

A külföldiek bejelentési kötelezettségére vonatkozó szabály továbbra is 24 órán belüli időpontot írt elő. A bejelentésnek kis- és nagyközségekben a községi (kör-) jegyzőknél, az állami rendőrség működési területén az illetékes rendőrkapitányságnál vagy kirendeltségnél, Budapest székesfővárosban az állami rendőrség főkapitányságánál, az állami rendőrség budapesti főkapitányságához tartozó más városokban és községekben az illetékes kerületi kapitányságnál kellett történnie. A bejelentőlap szelvénye a külföldi személyazonosságának és annak igazolására szolgált, hogy a külföldi bejelentése megtörtént. (A külföldi köteles volt az igazoló szelvényt állandóan magánál hordani).⁴⁷ A külföldiek ellenőrzése az ország belső területén egyértelműen rendőrhatalósági feladat volt. Köteles volt a rendőrhatalóság az ország

⁴⁵ 1921-ben 7 csendőrkerület jött létre: Budapesti I. kerület, Székesfehérvári II. kerület, Szombathelyi III. kerület Pécsi IV. kerület, Szegedi V. kerület, Debreceni VI. kerület, Miskolci VII. kerület. Mind a magyar királyi állami rendőrség, mint a magyar királyi csendőrség minden tekintetben és kizárólag a magyar királyi belügyminiszternek van alárendelve. (1922:VII.tvc. 7.§) <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7518>, 2013. november 20.

⁴⁶ 200. 000/1925.B. M. sz. rendelet, Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903 : V. t.cikk végrehajtása, in *Belügyi Közlöny*, 1925. május 7. 367. o.

⁴⁷ Uo. 367-368. o.

területére érkezett külföldi tartózkodásának idejét nyilvántartani. A két hónapon túli tartózkodás már tartózkodási engedélyhez kötött volt. A lakhatási bizonylat továbbra is csak abban a községben való lakhatásra jogosított, amelyre kiállították.⁴⁸

A kiutasítást a törvény 10.§-a értelmében a rendőrhatalóság végezte. A kiutasítás feltételeit a rendelet részletezte:

- a, aki személyazonosságát, állampolgárságát, előéletét kellően nem igazolja;
- b, aki maga és családja tartós fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja,
- c, akinek az állam területén való tartózkodása az állam érdekében aggályos,
- d, akinek az állam területén való tartózkodása a közbiztonságra és a közrendre aggályos.

A c pontot további 10 alpontban részletezi a rendelet.⁴⁹ A kiutasítás kérdésében hozott mindazon határozatokat, amelyek ellen fellebbezettel nem éltek, jóváhagyás céljából az összes iratokkal együtt a belügyminiszterhez kellett felterjeszteni. A véghatározat elleni fellebbezetre általában az 1901:XX. tc. rendelkezései voltak irányadók.⁵⁰

A végrehajtásról intézkedő körrendelet (201.000/1925. BM.számú körrendelet) az újbóli szabályozás okait abban jelölte meg, hogy a háború utáni „közállapotokban és az életviszonyokban” bekövetkező változások hatására az ország területén tartózkodó idegenek kérdésének gondosabb kezelésére van szükség. Továbbá az is problémát jelentett, hogy a háború után közvetlenül kiadott rendeletek már nem időszerűek, hiszen azok a külföldiek fokozottabb ellenőrzését, az állam érdekeire aggályos idegenek eltávolítását határozták meg. Ezeket a rendeleteket hatályon kívül kellett helyezni, de egyúttal gondoskodni kellett a külföldiek itt tartózkodásával kapcsolatos külpolitikai, közgazdasági és rendőri szempontoknak megfelelő védelemről is.⁵¹ Rakovszky Iván belügyminiszter ezeknek az érdekeknek az érvényesülését az 1903 :V. tc. rendelkezéseinek hatályosabb végrehajtása útján kívánta biztosítani.

A 201.000-es rendelet az eddigi szabályozástól eltérően a határátlépést ellenőrző hatóságok kötelességei között sorolta fel, hogy az ország területére belépő (illetve távozó)

⁴⁸ Uo. 369.o.

⁴⁹ Uo. 373. o.

⁵⁰ „6. § A fölbbitel (felebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás) előterjesztésének határideje bármely közigazgatási ügyben, bármely foku határozat (intézkedés, végzés) ellen a kihirdetést vagy a kézbesítést követő naptól számított 15 nap. 7. § A felebbezettel szóban vagy írásban lehet előterjeszteni.”

⁵¹ 201. 000/1925. B. M. sz. Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903 : V. t.cikk végrehajtására vonatkozó új rendelet kibocsátása, in *Belügyi Közlöny*, 1925. május 7. 378-383. o.

külföldiekről két példányban kiállítandó névjegyzéket vezessenek. Az egyik példányt pedig naponként a belügyminisztérium illetékes ügyosztályához fel kellett terjeszteni.⁵²

A belügyminiszter főfelügyeleti joga alatt mondta ki a rendelet, hogy a külföldieknek a törvény 10.§-a alapján való kiutasítása nem jogvita kérdés, abban tehát újrafelvételi eljárásnak nincs helye, hanem a jogerős kiutasító határozat megváltoztatása bármikor ismét kérhető. Ezen kérelmek felett azonban a belügyminiszter döntött. Az ilyen kérelmek esetén a kérelmet az iratokkal együtt és véleményes jelentéssel együtt kellett felterjeszteni.⁵³

Az 1903. évi V. törvény értelmében mind a külföldi hazánk területén történő megszállásának, mind lakhatási szándékának bejelentését nyilvántartásba vételi kötelezettség terhelte a hatóságok részéről, amelyet a belügyminiszter ellenőrizhetett. Az 1925-ös rendeletek értelmében már működött a központi bejelentő hivatal. Az előzőekben tárgyaltak szerint az új normák értelmében az ország határát átlépő külföldiekről már érkezésük másnapján értesítést kapott a belügyminiszter. E szabály előképeit már a háborús években is tetten érhetjük, amikor általánossá vált az útlevél-kötelezettség elrendelése, szakítva azokkal a liberális hagyományokkal, amelyek a századelő magyar jogalkotását jellemezték. Az állambiztonsági érdekek mutat korrelációt az 1925-ös rendeletnek az a tétele, miszerint a kiutasítást kimondó határozatokat a belügyminiszternek kellett megküldeni. Az előző fejezetben bemutatott szervezeti változások után láthatjuk, hogy most már a feladatok tekintetében kezdett a központi irányítás és felügyelet kibontakozni.

3.2. A menekültek kérdése

Magyarország a Népszövetség tagjaként, 1922-től részesévé vált a világháborút követő nagyszámú külföldi menekült befogadásának. A hazai idegenrendészeti szabályozást is érintette ez a jelenség. A hivatkozott 1925-ös rendelethez több kiegészítés is készült, külön szabályozták az örmény és orosz menekültek kérdését.⁵⁴ A Menekültügyi Főbiztosság szervezete a segélyezés és a letelepítés előmozdításán dolgozott. A menekültek bizonytalan jogi helyzetét a Nansen-útlevél bevezetésével sikerült orvosolniuk. Az első menekültügyi főbiztos, Fridtjof Nansen javaslatára először az orosz menekültek kaptak személyazonosságot igazoló nemzetközi dokumentumot. 1924-ben már 38 ország – köztük hazánk - jóváhagyásával már az örmény menekültek is megkapták a dokumentumot.⁵⁵

⁵² Uo. 378. o.

⁵³ Uo. 381. o.

⁵⁴ *A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 197.400. számú körrendelete, oroszok itt tartózkodásáról*, RT., 1925, 325. o.

⁵⁵ BIRKÁS ANNA: A menekültlét arcai, in *Korall*, 2011/46. szám, 46. o.

Az 1920 évek elején még nem határozták meg pontosan a menekült fogalmát, erre csak 1926-os népszövetségi konferencián került sor:

„Orosz: olyan orosz származású személy, aki nem élvezi vagy többé nem élvezheti a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége kormányának védelmét, és még nem szerzett más állampolgárságot.

Örmény: olyan örmény származású személy, aki korábban az Oszmán Birodalom alattvalója volt, aki nem élvezi vagy többé nem élvezheti a Török Köztársaság kormányának védelmét, és még nem szerzett más állampolgárságot.”⁵⁶ Innét számíthatjuk a nemzetközi migráció törvényes kereteinek kialakulását. Az orosz és örmény menekült pedig a „menekült fogalmának egyik prototípusává vált.”⁵⁷

A menekülteknek kiadott személyazonossági igazolvány az országban való tartózkodás alatt igazoló okmányként, az országhatáron való átlépéskor pedig útlevélpótló okmányként funkcionált. A belügyminiszter az igazolványokat a mindenkori érvényességük idejére a tartózkodási engedély joghatályával is felruházta. Ezen igazolvány tulajdonosaira is vonatkozott a 200.000. és a 201.000/1925-ös B.M. rendelet, így a végleg itt maradóknak az azokban meghatározottak szerint kellett eljárnia.⁵⁸

4. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság

4.1.A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrehozásának szükségessége

Miért volt szükség 1930-ban a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903:V. tc. módosítására? A belügyminiszter, Scitovszky Béla⁵⁹ a következő szempontokra fókuszálva határozta meg törvényjavaslatában az eddig fennálló fórumrendszer és eljárásrend megváltoztatásának sarkpontjait: elsőként a tartózkodási, lakhatási és kiutasítási ügyekben az eljárás elhúzódásának, hosszadalmas időtartamának felszámolását kellett a jogszabályi környezet megváltoztatásával elérni a javaslat indokolása szerint.⁶⁰ Közelebbről szemügyre véve ez a következőket jelentette: a hosszadalmas eljárást vidéken a hármaskörrel

⁵⁶ Uo. 47. o.

⁵⁷ Uo. 48.o.

⁵⁸ *A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 202.700. számú körrendelete*, RT., 1925, 323-324. o.

⁵⁹ Scitovszky Béla belügyminiszter volt 1926. október 15-től 1931. augusztus 24-ig, a közigazgatás reformterveinek és az államrendőrség erősítésének támogatójaként lépett fel.

⁶⁰ Indokolás „a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903:V. tc egyes rendelkezéseinek módosításáról” szóló törvényjavaslathoz.

fokozat⁶¹ idézte elő, Budapesten pedig az, hogy itt már első fokon megoszlott a hatáskör az állami rendőrség főkapitánya és a székesfőváros tanácsa között. Míg a fővárosban az előbbi szerv járt el a kiutasítási ügyekben, addig az utóbbi feladata volt az összes egyéb ügyben történő döntéshozatal első fokon. Az eljárások gyorsítása tehát megalapozott érv volt az új rendszer felállítása mellett.

Másodsorban az egységes központi irányítás érvényesülésének igényét helyezte előtérbe a javaslat előterjesztője. A probléma gyökerét a kormányhatóság döntési jogkörének hiányában kereshetjük az első fokon végérvényesen elintézett ügyek tekintetében. A vidéki ügyekre vonatkozóan az a helyzet állt elő, hogy a belügyminiszterhez csak felülvizsgálati kérelem eredményeként kerülhettek a felmerülő esetek, s itt is csak akkor dönthetett az ügy érdemében a miniszter, ha az alsóbb fokú hatóságok eljárásuk során jogszabálysértést követtek el.

A jogalkotó a szervrendszer módosításában látta mindkét függőben lévő kérdéskör megoldását, ezért vidéken a megszülető jogszabály kiiktatta a középfokú hatóságot, ezen kívül pedig lehetővé tette, hogy a központi hatóság a vidékről elé kerülő ügyekben is érdemben dönthessen. A székesfővárosban a belügyminiszter vált az első és végső fokú hatósággá azzal, hogy idegenrendészeti jogkörét a külföldiek ellenőrző országos központi hatóság útján gyakorolta. Az indokolás szerint a fellebbezés Budapesten való kikapcsolását pótolni fogja a belügyminiszter revíziója. Baloghy Ernő a Jogtudományi Közlönyben megjelent cikkében a következőkre hívta fel a figyelmet az újonnan létrehozott szervezettel kapcsolatban: egyrészt nem lenne helyes, ha a belügyminiszter átruházná felügyeleti jogkörét. Az sem lenne kielégítő megoldás, ha valamelyik közege részt venne és képviselné a minisztert a K.E.O.K.H. határozatainak hozatalában.⁶²

Nem lehet azonban megfelelkezni azoknak az aggályoknak a tárgyalásáról, amelyek a fent bekövetkezett új tételes jogi szabályozásból eredtek. Mint láthattuk, vidéken 1930-ig lehetőség volt fellebbezésre, emellett jogszabálysértésre hivatkozással felülvizsgálatra is. Az új törvény értelmében viszont csökkent az igénybe vehető jogorvoslatok száma, a fellebbviteli ügyek elintézését pedig már a belügyminiszter látta el. A törvényalkotó által az eljárás gyorsítására vonatkozó elképzelések megvalósulása előtti akadályok megszüntetésre kerültek, viszont ennek megvalósításához szükség volt arra, hogy a jogalkotó kiiktassa a külföldiek

⁶¹ Kis-nagyközségekben: járási főszolgabíró, majd alispán, végül pedig a belügyminiszter; megyei és thj. városokban: az állami rendőrség kapitánysága, a kerületi rendőrkapitány, harmadfokon pedig a belügyminiszter alkotta a fórumrendszert.

⁶² BALOGI BALOGHY ERNŐ: A külföldiek kezelése, in *Jogtudományi Közlöny*, 1931/2. szám, 14-15. o.

számára a jogsérelem megoldását jelentő egyik szervezeti szintet. A belügyminiszternek az a tervezett változtatása is stabil alapokra került, ami a kormányhatósági felügyelet és irányítás magasabb fokú érvényesítését célozta.

Végezetül pedig az idegenforgalomban bekövetkező változásokat kell megemlíteni, mint az újraszabályozás okait. Az 1. világháború utáni években Magyarország idegenforgalma jelentősen visszaesett. A turizmus tudatos fejlesztése az 1920-as évek második felétől kezdődött meg.⁶³ A külföldiek beutazását elősegítő intézkedések sorába tartozott a külföldiek zaklatás nélküli, egyszerű ellenőrzése.

4.1.1. Érvek és ellenérvek a módosító javaslattal kapcsolatban

Árnyaltabb képet alkothatunk az idegenrendészet szabályozásának folyamatáról, ha áttekintjük az országgyűlés képviselőházi és felsőházi ülésein elhangzott felszólalásokat a vizsgált tárgykörben. A kérdéskör feldolgozásának alapját a pro és kontra érvek vizsgálata adja. Először az újraszabályozás szükségessége mellett állást foglalo beszédekert dolgoztam fel. A belügyminiszter hangsúlyozta a felsőházban, hogy az ország önállóságának és függetlenségének megszerzésétől követően vált különösen új kérdéssé és problémává az idegenrendészet kérdése, ugyanis „a monarchia idején ez a kérdés nálunk problémát nem okozott, minthogy közös külügyi képviseltünk nem volt és szélesebb határok mellett ez a kérdés nem bírt avval a jelentőséggel, mint bírt és bír a lecsontkított országra nézve.”⁶⁴ Kiemelte továbbá a miniszter, hogy bár kötött volt a kormány keze az 1903. évi V. tc. által, mégis rendeletekkel igyekeztek mind az államérdeket, mind pedig a külföldiek érdekeit megóvni, s őket a zaklatásoktól mentesíteni.⁶⁵ A képviselőházban is a belügyminiszter részéről találkozunk a módosítások nélkülözhetetlensége melletti érvek felsorakoztatásával. A törvényjavaslat megszületésének indokait vizsgálva már utaltam a belügyminiszter döntési és irányítási jogkörének szerepére. Scitovszky Béla miniszter a kiutasítás kérdésével összefüggésben fejtette ki elképzeléseit a fennálló rendelkezések megváltoztatását sürgetve. „Amint bölcsen méltóztatnak tudni: kiutasítási kérdésekben eddig a belügyminiszternek ingerenciája alig volt, mert két egybehangzó véghatározat ellen a belügyminiszternek csak törvénysértés esetében,

⁶³ A közlekedési, elszállásolási és szolgáltatási feltételek javítása mellett a kereskedelemügyi miniszter vezetésével, miniszterelnöki rendelet alapján megalakult az Országos Magyar Idegenforgalmi Tanács. (OMIT) (2.580/1928. M.E. sz.)

⁶⁴ Az országgyűlés felsőházának 86. ülése 1930. évi július hó 1-én, kedden, in *Felsőházi napló*, 1927. V. kötet 1929. december 10. - 1930. július 10. 352. o.

⁶⁵ Uo. 352. o.

vagy hatáskör hiányában volt joga intézkedni, ott is csak hatálytalanítani a hozott intézkedést, nem pedig in concreto elbírálni az esetet.”⁶⁶ Tovább erősíti a fent elhangzottakat, hogy a miniszter „tudja az összes külföldi vonatkozásokat és relációkat, a fennálló nemzetközi megállapodásokat és ezek finnyás természetű kérdések, amelyeket végleges eldöntését nem lehet elsőfokú hatóságra bízni.”⁶⁷

Utolsóként az idegenforgalom fellendítése, az országban tartózkodó külföldiek itt létének megrázkódtatások nélküli, kényelmes biztosítása szerepelt a javaslatot támogató felszólalásban. A belügyminiszter kifejtette, hogy a nemzeti érdekek megóvása mellett teljesen előzékenyen kívánják kezelni a külföldieket Magyarországon, hogy ők minden zaklatástól mentesen tölthessék el „azt a pár napot, amit a maguk jószántából erre rászántak.”⁶⁸ Érdekes módon a törvény melletti állásfoglalások között egyedül a belügyminiszter hozzászólásaival találkozhatunk a parlamenti vita során, akár a képviselőházi, akár a felsőházi iratokat tanulmányozzuk. Nem csak az ellenzék részéről nem merültek fel a módosításokat helyeslő megoldások, de még a kormánypárt többi tagja sem jelentkezett szólásra az ülésnapok során a változtatások szükségessége érdekében. Ebből is kitűnik – s majd az ellenérvek részletezésekor még árnyaltabb megvilágítást kap –, hogy a miniszter a javaslat hiányosságaival és az ellenzék szerint hibás szabályozási koncepciójával foglalkozó felszólalásokban bemutatott esetek ellenére az idegenek itt tartózkodását turisztikai célúnak tekintette elsősorban, s a probléma valós magjával nem foglalkozott.

Lényegesen több képviselő fejtette ki az új törvénnyel kapcsolatban az ellenérveit. A vonatkozó felszólalások közös pontjának tekinthetjük, hogy közülük a legtöbb azzal foglalkozott, hogy milyen rendelkezések hiányoznak a javaslatból. Legtöbbször az állampolgárság kérdésével találkozhatunk az olykor érzelmekre is hatni kívánó szónoklatokban. Számos aspektusból is felvetődött a szükségessége az állampolgársági normák újrakodifikálásának és a fent említett jogszabálytervezetben történő elhelyezésének. Kabók Lajos szociáldemokrata politikus véleménye szerint „a trianoni békeszerződéssel kapcsolatban az akkor leszakított területeken születetteket idegeneknek minősítették és ezek a tulajdonképpen vérbeli magyarok külföldiek gyanánt kezeltetnek ma is, ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint amilyen elbírálás alá vonják a tényleges külföldieket, a külállamokból idetelepedetteket.”⁶⁹ Ebből következően a fennálló méltánytalan állapotok orvoslását a törvény

⁶⁶ Az országgyűlés képviselőházának 413. ülése 1930 június 25-én, szerdán, KN., 1927. XIX. kötet 473. o.

⁶⁷ KN., 1927. XIX. kötet 473. o.

⁶⁸ Uo. 473. o.

⁶⁹ Uo. 463. o.

nem képes megoldani, és az állampolgárság kérdésének rendezését ezúttal is elmulasztotta a miniszter. Györki Imre képviselő arra hívta fel a figyelmet, hogy a leendő szabály által lefektetett rendelkezések marginális jelleggel bírnak csupán, „ugyanis tökéletesen mindegy, hogy ki dönt. Az eddigi állapot is maradhatott volna, ebből senkinek semmiféle hátránya nem lett volna, ellenben sokkal nagyobb hátrány származik abból, ha fenntartják továbbra is ezt a rendszert, hogy beköltözési engedélyt kérnek az ittlakóktól és a beköltözési engedély kérdésében futballozást végez a belügyminiszter és a népjóléti miniszter úr.”⁷⁰ Az eljárás bonyolultságát az jelentette ebben az esetben, hogy aki nem tudta megszerezni a magyar állampolgársághoz szükséges, gyakran 100 évvel az eljárás megindítását megelőzően keletkezett iratokat, az külföldinek minősült. Ennek következményeként minden évben meg kellett szereznie lakhatási engedélyét, ami pedig költséggel járt. Fokozta a nehézségeket, hogy engedély megszerzésében a kedvező belügyminisztériumi döntéshez a népjóléti miniszter előzetes határozatára volt szükség.

A fennálló rendszer diszfunkcionális működését alátámasztó eseteket ismertetett Esztergályos János képviselő az országgyűlés ülésén. Kifejtette, hogy a Magyarországon született, s mégis idegennek minősített személyek helyzetének megoldása mellett az emberies eljárás megtartása is elmarad a gyakorlatban. Kiemeli továbbá, hogy a „belügyminisztériumban van egy zsidó dosszié azoknak az állampolgároknak, illetve azoknak a külföldieknek minősített állampolgároknak ügyeiről, akik nem az államvalláshoz tartoznak, hanem zsidó vallásúak.”⁷¹ Rothenstein Mór tovább részletezte a fennálló helyzetet, és megállapította, hogy a belügyminisztériumban a kiutasítások kérdését felekezeti alapon kezelik.⁷² Végezetül Malasits Géza törvényjavaslattal kapcsolatos záró gondolatával kívánom összefoglalásként a tervezettel szembeni ellenérvek lényegét bemutatni: „s minthogy ez az új törvénytervezet nem javít a mai állapotokon, nem teszi a magyar, vagy vélt magyar állampolgároknak a beköltözési engedély megszerzését könnyebbé, nem teszi az itt tartózkodásukat elviselhetőbbé, nem szünteti meg azt a jogbizonytalanságot, amely ezen a téren van, a törvényjavaslatot nem fogadom el.”⁷³

A felsőház végül 1930. július 1-jén fogadta el az 1930. évi XXVIII. törvénycikket az 1903. évi V. tc egyes rendelkezéseinek módosításáról, szinte teljes mértékben a javaslattal megegyező szöveggel.⁷⁴ Az új jogszabály rendelkezései szerint a külföldiek lakhatási

⁷⁰ Uo. 466. o.

⁷¹ Uo. 469. o.

⁷² Uo. 471. o.

⁷³ Uo. 471. o.

⁷⁴ Egyetlen változás az előzetes és az elfogadott normaszöveg között, hogy a kihágási ügyekben a székesfőváros egész területére kiterjedő hatáskörrel a belügyminiszter által megbízott kerületi rendőrkapitányságok jártak el a

szándékának bejelentése, az arra vonatkozó kötelezettségről bizonylat kiállítása, a bejelentésekről nyilvántartása vezetése, illetve a külföldiek kiutasítása jelentette azokat a hatósági feladatokat, amelyekben a változások eredményeként az eljáró hatóságok rendszere megváltozott. A belügyminiszter vidéken jogorvoslati fórumként szerepelt, Budapesten pedig első- és végsőfokú döntési jogköre volt.

A törvény második szakasza határozta meg a külföldieket ellenőrző országos központi hatóság elhelyezkedését a magyar közigazgatás szervrendszerében. Ennek értelmében a miniszter törvényben megállapított jogkörét e hatóság útján gyakorolta. A hatóság vezetőjét és helyettes vezetőit a belügyminiszter jelölte a belügyminisztérium vagy a magyar királyi állami rendőrség fogalmazási karához tartozó tisztviselők közül, egyéb személyzetét pedig a magyar királyi állami rendőrség létszámából.⁷⁵ Valójában a módosító rendelkezések folytán feleslegessé vált a Külföldieket Ellenőrző Hivatal, valamint a minisztérium illetékes osztályában jogorvoslati fórumként eljáró csoport tagjainak munkaköre változott meg, tudniillik az így felszabadult munkaerő alkotta az új hatóság tisztviselői karát és egyéb személyzetét.⁷⁶ A központi hatóság működését 1931. február 1-jén kezdte meg, s döntés végett a folyamatban lévő ügyekben is eljárhatott azokban az esetekben, amelyekben jogorvoslattal éltek, vagy az említett törvény hatálybalépése előtt első fokon a székesfőváros polgármestere, vagy a magyar királyi állami rendőrség főkapitánya volt hivatott eljárni.⁷⁷

Az 1932-es belügyminisztériumi ügybeosztás szerint a központi hatóság már a VIII. osztály részeként működött.⁷⁸ Időközben változott a belügyminiszter személye is, a tárca élére Keresztes-Fischer Ferenc került. Ő kétszer töltötte be ezt a posztot a tárgyalt időszakban, 1931. augusztus 24-től 1935. március 4-ig, majd 1938. május 14-től 1944. március 19-ig. A két minisztersége közötti évek alatt a tárca élén Kozma Miklós, majd a miniszterelnök Darányi Kálmán, később Széll József állt.⁷⁹

törvény 3.§-a értelmében, míg a javaslat csak egyes számban nevesítette az eljáró rendőrkapitányságot.. A képviselőház közigazgatási bizottságának jelentése 972. szám 284. o.

⁷⁵ 1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903: V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról, 2.§

⁷⁶ PEREGRINY GÉZA – JAKOBI ROLAND: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*, 2. köt. 1930, Budapest, 26. o.

⁷⁷ A m. kir. belügyminiszter 1931. évi 127.100. számú rendelete, az 1930:XXVIII. tc. hatálybalépéséről, és a hatálybalépéssel kapcsolatosan szükséges átmeneti rendelkezésekről, 2.-3.§

⁷⁸ A m. kir. belügyminisztérium ügybeosztása, in *Belügyi Közlöny*, XXXVII. évfolyam, 31. szám, 1932. július 18. Ehhez képest 1936-ban VII. (közbiztonsági osztály) részeként nevesíti az ügybeosztás a hatóságok, a VIII. osztály ekkor külön rendőri büntetőosztályként látta el feladatát. (Belügyi Közlöny, XLI. évfolyam, 28. szám, 1936. július 1.)

⁷⁹ BOTOS JÁNOS: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből: A Belügyminisztérium története a Monarchia széthullásától a második világháború végéig*, 1995, BM Kiadó, 27. o..

4.2.A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság működése a kirendeltségek létrehozásáig

Scitovszky Béla az országgyűlés ülésén 1930. június 25-én elhangzott beszédében kiemelte, hogy „az elkészült rendeletben minden tapasztalatunkat felhasználtuk, külföldi tanulmányutakat végeztem és az ott szerzett tapasztalatokat is felhasználtuk...”⁸⁰ Kovács Tamás a KEOKH-ról írt tanulmányában a szervezet létrehozójaként Polczer Antal Ferencet (aki a későbbiekben a Pásztóy Ámon nevet vette fel) nevezi meg, aki Scitovszky Béla belügyminiszter utasítására tanulmányozta a svájci idegenrendészeti rendszert,⁸¹ majd elkészítette annak magyar változatát. A belügyminiszter a KEOKH vezetőjévé Folyovich József minisztériumi osztálytanácsost, helyettes vezetőivé Peregriny Géza rendőrfőtanácsost, dr. Jakobi Roland Károly miniszteri titkárt és Polczer miniszteri titkárt jelölte ki.⁸²

A KEOKH feladatai a 100.0000/1933-as rendelet alapján:

„E rendelet szempontjából külföldi mindenki, aki a fennálló jogszabályok értelmében nem magyar állampolgár. Vitás esetekben a m. kir. belügyminiszter dönt.”⁸³

- a visszatérési tilalom hatálya alatt álló külföldiek beutazási engedélyének kiadása,
- a belügyminiszter nevében felmentést ad indokolt esetben az útlevélkötelezettség alól,⁸⁴
- kiadja az országba beutazó, ill. az ország területén átutazó külföldi részére az útlevél láttamozását (vizumot) a m. kir. belügyminiszter nevében,⁸⁵
- a beutazási láttamozás előzetes megszerzése alól a KEOKH a m. kir. külügyminiszterrel egyetértőleg felmentést adhat,
- kiutasítási ügyekben dönt.

⁸⁰ KN, 1927. XIX. kötet 472. o.

⁸¹ A svájci idegenrendészet történetére vonatkozóan: A Szövetségi Tanács létrehozott 1917. november 21-től a határrendőrségre és a külföldiek ellenőrzésére vonatkozóan egy központi irodát, melyet a rendőrség szervezetéhez csatolt. Ennek az irodának a háború után lett szerepe, s bizonyos megfontolásból állandó intézményként maradt meg. (1919. június 27-én jelent meg a szövetségi törvény az Igazságügyi és Rendőri Minisztérium (DJP) szervezetéről). A Szövetségi Központi Hatóság (ACF) 1933. december 28-án jegyezte be a külföldiek szövetségi rendőrségét a DJP rendőrségi osztályaként. E 2001 (D) 3/264 Documents Diplomatiques Suisses www.dodis.ch DoDiS-14257, 2014. augusztus 15.

⁸² PEREGRINY-JACOBI: i.m. 14. o.

⁸³ Itt ismételtelen felvetődött annak a kérdése, hogy kik tekinthetők magyar állampolgárnak. A rendőrhatalóságok mindazokat, akik feltehetőleg nem magyar állampolgárok, állampolgárságuk igazolására szólítja fel. A magyar állampolgárságot az állampolgársági bizonyítvány vagy okirat igazolja. Az érvényes útlevél a személyazonosság igazolására szolgál, ennek alapján az állampolgárságot csak vélelmezni lehet. PEREGRINY-JACOBI: i.m. 29. o.

⁸⁴ „A határon csoportos útlevéllel való beutazást a K.E.O.K.H. engedélyezi. Ily engedélyt kongresszusokra, országos ünnepélyekre, tanulmányi-, vagy turistakirándulások céljából beutazni szándékozó zárt társaságok, ill. csoportok részére szoktak kiadni.” PEREGRINY-JACOBI: i.m. 34. o.

⁸⁵ A magyar vizumot 1931-ig a Külügyminisztérium adta meg. Peregriny helyesnek ítéli a rendelkezést, hiszen most a belügyminiszter a K.E.O.K.H. útján gyakorolja ezt a jogot, tehát azon hatóság útján, amely a külföldiek egyéb ügyeit is intézi, s ez a külföldiek kényelmét is szolgálja. PEREGRINY-JACOBI: i.m. 37. o.

Mivel Budapesten az eljárásra jogosult hatóság is a KEOKH volt, így feladatai közé tartozott még:

- „nyilvántartási könyv” rendelkezésre bocsátása,
- az ideiglenes itt tartózkodásra vonatkozó bejelentés tudomásul vétele ill. visszavonása,
- állandó „ittlakás” esetén az szükséges okmányok átvétele, lakhatási engedély kiállítása vagy megtagadása, egyes esetekben visszavonása,
- időnkénti jelentkezésre kötelezettek ügyének kezelése.

A KEOKH fölött a revíziót közvetlenül a belügyminiszter gyakorolta.

A szervezet 1931. február 1-jén költözött a jelenlegi helyiségeibe, a Vámház emeletére. Borbély – Kapy szerzőpáros a szervezet munkáját tekintve 2 korszakot különített el. A kezdeti időszakra esett az idegenforgalom legszebb virágzása, egész évben az idegenek járták az országot. A békeévekben, 1933-tól egyre növekedő mértéket öltött az idegenforgalom, s 1937-ben, a legsikeresebb évben 213. 728 idegen járt Budapesten. A legnagyobb teljesítményt az idegenforgalom lebonyolítása terén a KEOKH 1938 májusában a budapesti Eucharisztikus Világkongresszus⁸⁶ idején nyújtotta. Egy hét alatt 132 különvonat érkezett Magyarországra, 37 000 idegen járt nálunk. Ezt a munkát a KEOKH úgy tudta zavartalanul lebonyolítani, hogy a rendes hivatalnoki gárdán kívül még 235 kisegítő tisztviselő dolgozott. Külön kirendeltséget állítottak a MÁV mellé, az egyéni utazásokkal érkező kb. 10 000 embert a Vigadóban működő kirendeltség ellenőrizte. Ekkor már Pásztóy vezette a KEOKH-ot, munkáját méltányolták, hiszen kormányzói kitüntetést kapott.⁸⁷

A KEOKH fontos közreműködője volt annak a diplomáciai tevékenységnek is, amely keretében a másik ország államfőjét vagy uralkodóját látták vendégül. Kovács Tamás III. Viktor Emánuel olasz király budapesti látogatásával kapcsolatban közöl három forrást (BM reszelt rendeletek 1937), melyek a király személyi biztosításával foglalkoznak. „A Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság felhívta az összes állami és vármegyei rendőrhatóságokat, hogy a hatósági területükön lakhatási engedéllyel még el nem látott olyan

⁸⁶ A budapesti Eucharisztikus Világkongresszust, mely a Szent István Emlékéhez kapcsolódott, 1938. május 25-29-én tartották meg. A szervezést egyház részéről az Actio Catholica, állami részről a Szent István Emlékév Országos Bizottsága végezte. Államalapító királyunk halálának 900-ik jubileuma alkalmából született meg az 1938. évi XXXIII. törvénycikk, melyben "Mélységes tisztelettel emlékezik meg a nemzet első királyunknak, a szentnek, az államalkotónak, az uralkodónak és a hadvezérnek máig ható, dicsőséges tetteiről és maradandó történelmi alkotásairól." http://bfl.archivportal.hu/index.php?action=gallery&category_id=183, 2014. augusztus 21.

A Kettős Szentévből az eucharisztikus gondolatot tehát a Szent István Emlékévvvel kötötték össze.

⁸⁷ BORBÉLY ZOLTÁN–KAPY REZSŐ (szerk.): *A hatvan éves magyar rendőrség: 1881-1941, 1942*, Halász Irodalmi és könyvterjesztő Vállalat, Budapest, 172-173. o.

olasz állampolgárokat, akiknek carthotek – lapját a KEOKH-hoz még nem terjesztették fel, továbbá a hatósági területükön ideiglenesen tartózkodó olasz állampolgárokat azonnal írják össze és az összeírási íveket ... haladéktalanul terjesszék fel.” A KEOKH intézkedett arról is, hogy az itt lakó horvát emigránsok (ustasák) ezalatt szigorított rendőri felügyelet alatt legyenek,⁸⁸ valamint május 17-re és 18-ra minden városban és községben általános állambiztonsági razziát rendelt el a belügyminiszter, a megyei rendőrhatóságokat erről a KEOKH értesítette.⁸⁹

A másik korszakot a háború kitörésétől számította a Borbély-Kapy szerzőpáros. Ez az időszak már teljesen új feladatokat hozott a KEOKH munkájában. A szervezet fontossága a nem magyar állampolgárok, a rendezetlen állampolgárságúak, gyanús és nem kívánatos idegenek felkutatásában és nyilvántartásában állt. Ez a hatóság, különösen mióta az állampolgársági bizonyítványokat mindenütt megkívánják, s annak kiadását újrászabályozták, igen sok munkát ad a belügyminisztérium közjogi osztályának, amellyel állandó együttműködésben van.⁹⁰

⁸⁸ „1934. október 9-én Marseilles-ben II. Sándor jugoszláv király és Louis Barthou francia külügyminiszter merénylet áldozatai lettek. A tettesek a makedón gyökerű VMRO szervezet tagjai voltak ... de a háttérben a horvát usztasa mozgalom is ott állt. Magyar szempontból az ügy súlyos következményekkel járt, mivel korábban a magyar kormány befogadta a Jugoszláviából menekülő usztasákat, s Jankapusztán szállást is biztosított számukra. Az usztasák azonban túlléptek a kormány intencióin, s az eredetileg átmeneti szálláshelyül szolgáló jankapusztai táborban kiképzést folytattak.” ∴ KOVÁCS TAMÁS: *Király(i) biztosítás: Az olasz király személyi biztonságának kérdéséhez az 1937-es budapesti látogatásakor*. ArchivNET XX. századi történeti források. 11. évfolyam (2011) 6. szám http://archivnet.hu/politika/kiralyi_biztositas.html, 2014. augusztus 30.

⁸⁹Vö.:Uo. http://archivnet.hu/politika/kiralyi_biztositas.html, 2014. augusztus 30.

⁹⁰ BORBÉLY-KAPY: i.m. 174. o.

Vö.: A hazánk területén tartózkodó zsidókkal szembeni hatósági úton való fellépés kulcseleme az állampolgársági igazolás volt. Mindenekelőtt a rendőri és KEOKH-vonalon kezdett 1938-tól kezdve érvényesülni az a felfogás, amelynek értelmében eleve külhonosnak tekintették azt a zsidó származású személyt (bármily régóta éltek a felmenői Magyarországon), aki nem tudta okiratokkal is dokumentálni magyar honosságát. A törvényalkotás és a kialakított rendszabályok azonban csaknem lehetetlenné tették az érintettek számára a kívánt igazolások beszerzését, olykor megtartását. MAJSAI TAMÁS: A Kamenyec-Podolszkij-i deportálás, in *História*, 1994. 7. szám, 27. o.

A diszkriminatív jellegű szabályozások az állampolgárság elvesztéséhez kapcsolódnak. Az elvesztési jogcímek közül pedig a megfosztást kell kiemelnünk, amely egyértelműen politikai rezsimspecifikus találmány.

Elsőként az 1939. évi IV. tv.-t kell említenünk, ami a zsidók gazdasági térfoglalásának korlátozásáról címet viseli. Ennek 3. §-a egyrészt előírja, hogy honosítás, házasságkötés vagy törvényesítés által zsidó magyar állampolgárságot nem szerezhet, másrészt a zsidó személyek meglévő állampolgárságának hatálytalanítása tárgyában intézkedik. Ennek keretében a jogszabály felhatalmazza a belügyminisztert, hogy hatálytalanítsa az 1914. július 1-je után magyar állampolgárságot kapott zsidók honosítását, illetve visszahonosítását, amennyiben vezettek életviszonyaik nem utalják arra, hogy az ország területén maradjanak, ha a honosításnak illetve visszahonosításnak a törvényben meghatározott előfeltételei nem állottak fenn, illetve ha a magyar állampolgárság megszerzése érdekében a nevezett személyek bűncselekményt vagy fegyelmi vétséget követtek el vagy a hatóságot megtévesztették. KISTELEKI KÁROLY: A magyar állampolgárság fejlődéstörténete a kezdetektől a rendszerváltozásig http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_21.html, 2014. augusztus 12.

1937 óta a KEOKH az egész országban állampolgársági razziákat rendezett a fővárosban és vidéken is a zsidónegyedekben.⁹¹

Ennek az állításnak teljesen ellentmond az országgyűlés 1935. november 20-i ülésén Kozma Miklós belügyminiszter Fábian képviselő interpellációjára adott válasza: „Természetesen, hogy van tudomásom arról, hogy a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság november 5. és 7-ike között többek közt Kisvárdán is razziát fogatosított. Ez a razzia nemcsak Kisvárdát érintette, hanem érintette azoknak a megyéknek a területét is, ... amelyekről köztudomású, hogy beszivárgási vonalát és első letelepedési területét alkotják olyan elemeknek, amelyeknek engedély nélküli beszivárgása semmiféle vonatkozásban nem kívánatos.”⁹² A miniszter szerint az ellenőrzés jobb módját pénzügyi okokból és a határ alakulása folytán nem lehetett fogatosítani.⁹³

Egy 1937. november 10-i interpellációban arról kérdezték a belügyminisztert (Széll Józsefet), hogy van-e tudomása arról, hogy a KEOKH rendelkezése folytán a budapesti államrendőrség Budapesten a Király utcában és a szomszédos utcákban, valamint Óbudán razzia tartás címén 1937. november 7-ére virradó éjjel több száz lakásba behatolt, ott házkutatásokat tartott és nagyszámú magyar állampolgárt is törvénytelenül elfogva a toloncházba szállíttatott. A razzia során „valuta bűnösöket, valutavisszaéléssel vádolhatókat” kerestek. „Itt van egy Haubner Károly nevű kis 11 éves gyerek. Hát ezek ellen a 11 éves kisgyerekek és sok más ártatlan ellen rendezik a razziákat? Ezt a kis fiút, akinek az apja felmutatta magyar állampolgársági oklevelét, elszakították az apjától, bevitték a toloncházba azért, mert nem volt otthon a születési bizonyítványa.”⁹⁴ Ruppert Rezső képviselő arról is kérdezte a minisztert, hogy miért érte meg ez a nagy tömegtámadás, hiszen tíz-tizenkétezer ember átvizsgálása után 503 emberből 29-et tudtak visszatartani, akik ellen további eljárás szükséges. A miniszter válaszában kitért arra, hogy a szóban lévő ellenőrzést a saját személyes elhatározásából rendelte el. A következő indokokat sorolta fel: állambiztonsági és közbiztonsági szempontból ki kellett deríteni, hogy hol tartózkodnak olyan bűnözők, akik a valutarendészeti szabályokat megsértik, illetve akik vétenek a külföldiek itt tartózkodására nézve fennálló jogszabályok rendelkezései ellen. Széll József utalt arra is, hogy az előbb

⁹¹ BORBÉLY-KAPY: i.m. 174. o.

⁹² KN., 1935. IX. 119. o.

⁹³ Uo. 150. o.

⁹⁴ KN., 1935. XV. 381. o.

körvonalazott cél érdekében a közvélemény osztatlan helyeslésével találkozva állította fel a KEOKH három vidéki kirendeltségét is.⁹⁵

Részletesebb elemzést kíván a hatáskörök között szereplő kiutasítás is. A kiutasítás meghatározott időre vagy végleges hatállyal szült, kimondása véghatározattal történt. Budapesten a KEOKH kiutasító véghatározatával szemben fellebbezésnek nem volt helye. Az ország többi rendőrhatalóságainak véghatározatai ellen benyújtott fellebbezések felett a KEOKH, mint második, végső fórum döntött. A kiutasítás okait a rendelet a, b, és c pontja tartalmazta. (A kiutasítás okait a rendelet az 1903:V. tc. 10.§-ából idézi, valamint a 200.000/1925 BM rendeletből.)

A levéltári anyagban több véghatározat is található. A véghatározatok minden esetben mind a három pontot felsorolták. Az indokok alatt pedig a következőket tüntették fel: „Nevezett külhonosoknak megélhetése részben biztosítva nincs, részben pedig a gazdasági életre káros befolyást gyakoroltak, s így közbiztonsági, közrendészeti, valamint államvédelmi szempontból aggályosak.”⁹⁶ A c pont vonatkozásában meg kell jegyeznünk, hogy Peregriny rámutat arra, hogy a kiutasítás alapelveit, annak okait a hatályon kívül helyezett 200.000/1925.BM. sz.r. állapította meg, s az általa ismertetett gyakorlat ettől alig tért el. Külön tárgyalta a külföldieknek azon csoportját, akik az állami és társadalmi rend szempontjából aggályos kategóriába tartoztak, így különösen:

1. akik az ország határát a külföldiekre vonatkozó törvény és törvényes rendelkezések megszegésével lépték át, vagy megszegték az ország területén bármily célból való tartózkodásra vonatkozó szabályokat;
2. akiket az állami és társadalmi rend védelméről szóló 1912:III. tc. alapján, 10 éven belül jogerősen elítéltek, vagy olyan magatartást tanúsítottak, amelyből arra lehet következtetni, hogy az állami és társadalmi rend felforgatására törekszenek,
3. akik a magyar államot, az államfő személyét, a magyar nemzetet, a vallásos vagy hazafias érzést – szóval vagy írásban – lenéző, lekicsinylő kijelentést tesznek,
4. akikről feltehető, hogy kémkednek, vagy csempészésből tartják fenn magukat,
5. akiknek ittlakása az ország bármilyen érdeke szempontjából nem kívánatos (pl. a szovjet alattvalóké stb.)

A másik csoportba azok a külföldiek tartoztak, akik a közbiztonságra és közrendre voltak aggályosak:

⁹⁵ Uo. 378. o.

⁹⁶ Magyar Országos Levéltár (=MOL) MOL K-492. 123., 142.

6. akik koldulás, titkos kéjelgés, csavargás, közveszélyes munkakerülés vagy közerkölcsbe ütköző bűncselekmény miatt büntetve voltak,
7. akiknek nincs állandó foglalkozásuk vagy keresetforrásuk nincs, s vagyonnal sem rendelkeznek,
8. akik közerkölcsökbe ütköző foglalkozást űznek,
9. akik magukat valótlanul magyar állampolgároknak jelentették be (hamis okmányokat használnak),

Különösen súlyosnak számítottak a 2., 3., 4. és 5. pontokban említett kiutasítási okok.⁹⁷ Ezek fennállása esetében a hatóságok sohasem mellőzték kiutasítást.

Ha a kiutasított az eltávozásra megszabott határidő alatt a kiutasítás végrehajtása elől elrejtőzésre tett kísérletet, a hatóság a kiutasító véghatározatnak azonnali végrehajtását is elrendelhetette.⁹⁸ A kiutasítások között találjuk meg Schlésinger János külhonos, kisjattói lakos ügyét. A fent nevezett lakhatási engedélyének meghosszabbításához a belügyminiszter nem járult hozzá, s utasította az érsekújvári járás főszolgabíróját, hogy haladéktalanul hozzon kiutasítási véghatározatot Schlésinger János és családja ellen, a 100.000/1930 BM. számú rendelet 13.§ c pontja alapján. Mivel a külhonosnak nem volt érvényes úti okmánya, ezért a főszolgabíró úgy rendelkezett, hogy kísérjék a budapesti főkapitányság fogház és tolone ügyosztályához. A külhonos azonban megszökött. A főszolgabíró körözést rendelt el. Egy újabb KEOKH rendelet 1939. december 31-ig felfüggesztette a végrehajtást. Schlésinger János dr. Mikecz Ödön budapesti ügyvéd útján beadott egy sürgős felülvizsgálati kérvényt. 1941. június 25-én a KEOKH ismételten rendeletet intézett a főszolgabíróhoz, hogy adjon lakhatási engedélyt a külhonosnak 1942. január 1-ig. 1942 januárjában a főispánnak véleményeznie kellett a jelenlegi helyzetet, aki ország biztonsági és nemzetpolitikai szempontokra hivatkozott, amikor nem tartotta kívánatosnak a lakhatási engedély meghosszabbítását. Felhívta a belügyminiszter figyelmét arra, hogy a külhonos ellen 1939-ben kormányzó sértés miatt büntető eljárás folyt, valamint utalt a mezőgazdasági miniszter azon rendeletére, hogy „zsido faju egyének” földbérleteit ne hagyják jóvá. Az ügy végleges lezárásáról nem tartalmazott anyagot ez a dosszié.⁹⁹

⁹⁷ PEREGRINY-JACOBI: i.m. 98. o.

⁹⁸ Uo. 101. o.

⁹⁹ MOL K-492. 418-420.

4.3. A Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság kirendeltségeinek szervezete és hatáskörükbe tartozó feladatok

Az 1930 : XXVIII. tc. teremtette meg a kirendeltségek létrehozásának törvényi háttérét, hiszen rögzítette, hogy a hatóság szervezetét a belügyminiszter rendelettel állapítja meg. Az e jogszabályban adott felhatalmazás alapján adta ki első rendeletét 1937-ben Széll József miniszter, amelyben általános jelleggel meghatározta a kirendeltségek alapvető rendeltetését, nevezetesen azt, hogy „a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság az elsőfokú rendőrhatóságok idegenrendészeti feladatkörének ellenőrzését helyszíni kirendeltségek útján is gyakorolhatja.”¹⁰⁰

Ezen szervezeti egységek feladatát képezte a) az elsőfokú rendőrhatóságok idegenrendészeti ügyvitelének figyelemmel kísérése, b) az ideiglenes itt tartózkodó, valamint a lakhatási engedéllyel nem rendelkező külföldiek életkörülményeinek és működésüknek figyelemmel kísérése, c) kétes állampolgárságú egyének felkutatása, szükség esetén helyszíni ellenőrzések, razziák tartása, d) végül pedig a határállomások utasellenőrző szolgálatában történő alkalmoszerű részvétel és azok tevékenységének rendszeres figyelemmel kísérése.¹⁰¹

A kirendeltségek vezetői fogalmazói karbeli rendőrtisztek voltak, akik közvetlenül a központi hatóság vezetőjének voltak alárendelve.

Elsőként 1937 szeptemberében hozta létre a belügyminiszter Miskolcon, Nyíregyházán és Sátoraljaújhelyen a központi hatóság helyi szerveit.

A kirendeltségek létrehozása és a revíziós törekvések megvalósulási állomásai között szoros összefüggéseket találhatunk. A területi revízióra az 1930-as évek végén kerülhetett sor, amikor is a müncheni egyezmény után Magyarország tárgyalásokat kezdett Csehszlovákiával.

A kérdés megoldását nehezítette, hogy a csehszlovák fél jelentős magyar ajkú területeket tartott volna vissza.¹⁰² A tárgyalások eredménytelensége miatt az új határok kijelölésére a 1. bécsi döntésig kellett várni (1938. november 2.). Az első bécsi döntés javarészt etnikai alapon húzta meg a két állam közös határát.¹⁰³

¹⁰⁰ A m. kir. belügyminiszter 1937. évi 180.210. számú rendelete, a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság kirendeltségeinek szervezetéről. 1. §. RT. 1937.

¹⁰¹ 1937. évi 180.210. számú rendelet 2.-3.§ RT. 1937.

¹⁰² SALLAI JÁNOS: Az államhatárok története, <https://www3.cepol.europa.eu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4694/state%20borders.pdf?sequence=1>, 2014. július 21.

¹⁰³ A Magyarországhoz visszacsatolt felvidéki területen az 1941-es népszámlálás 84%-ban állapította meg a magyarok arányát, és 10% körül a szlovákságét, ezzel együtt pedig az új határon túl mindössze 67 000 magát magyarnak valló – szlovák – állampolgárt regisztráltak. TARJÁN M. TAMÁS: 1938. november 2. Az első bécsi döntés, http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1938_november_2_az_elso_becsi_dontes/, 2014. szeptember 8.

A miskolci kirendeltség iratait vizsgálva a következő feladatkörök állapíthatók meg: A kirendeltség feladata volt 1938 novemberében a lakosság átvételének megszervezése: a Csehszlovákiából kiutasított, illetőleg hazatérő magyar állampolgárok átvétele, helyszíni igazoltatása, s annak eldöntése, hogy okmányaik alapján vélelmezhető-e magyar állampolgárságuk. Ugyanekkor került sor a magyar területről kiutasított, illetőleg távozó csehszlovák állampolgárok átadására is.

A beszivárgott zsidóknak Csehszlovákiába való eltávolításáról is a kirendeltség intézkedett.¹⁰⁴ Az 1938. december 2-i kirendeltség vezetői jelentés arról szól, hogy ezen a napon „ujabb 35 fő beszivárgott idegent /:zsidót:/ utasítottam ki, illetőleg távolítottam el Kassa város területéről. Nevezettek egyik részét Kassaujfalunál, míg a másik részét Hernádtihanyánál adtam át a cseheknek. A mai napig a Kassa város területéről eltávolított zsidók száma ezzel 1180 főre emelkedett.”¹⁰⁵

A fennmaradt iratokból megállapítható, hogy a kirendeltség munkája során együttműködött a térség katonai parancsnokságával, valamint a határőrizeti szervvel is.¹⁰⁶ A miskolci kirendeltség iratai között található egy 1939. március 15-i jelentés, melyben a KEOKH miskolci kirendeltségének vezetője arról tájékoztatta Pásztóy Ámon miniszteri tanácsost, hogy Nandrás község lakóinak Csehszlovákiához történő csatolásakor erélyesen kellett, hogy fellépjen a magyar csendőri karhatalom. Erre vonatkozóan a belügyminiszter személyesen intézkedett.¹⁰⁷

A kirendeltség vezetője rendszeresen helyzetjelentést küldött a térség ügyeiről a belügyminiszternek. Egy 1938. október 26-i helyzetjelentésből például megtudjuk, hogy a „külpolitikai viszonyok hatása, valamint a mindinkább fokozódó magyar propaganda következtében a csehszlovák hadsereg körében a felbomlás jelei fokozott mértékben mutatkoznak ...” A magyar nemzetiségű katonák próbálnak átszökni a határon.¹⁰⁸ A sátorlajaujhelyi kirendeltség fennmaradt iratai között túlnyomórészt hangulatjelentéseket

¹⁰⁴ „... az izrealita hitközség vezetőségét szóbelileg köteleztem arra, hogy kutassák föl és adják a kezemre a még Kassán tartózkodó beszivárgott zsidókat, hogy ezáltal a razziáktól járó zaklatásoktól mentesüljenek. A mai napon eltávolított 144 fő zsidót már az izrealita hitközség segítségével tudtam eltávolítani.” MOL K-492. 33.

¹⁰⁵ MOL K-492. 1/7. 1938. eln. sz.

¹⁰⁶ „Nevezettet támogatom szolgálatának ellátásában, és mivel naponként délelőtt 10-kor megjelenek a határponton, a szükségesnek látszó tanácsokkal ellátom.” MOL K-492. 33 (1932. október 1-től a határőrizeti feladatokat a Magyar Királyi Határőrség látta el. Névváltozás történt, a vámőrség elnevezése változott meg. A politikai élet militarizálódása miatt 1938-tól a határőrség folyamatosan honvéd határvadászá alakult át. Sallai: i.m.)

¹⁰⁷ MOL K-492. 53.

¹⁰⁸ MOL K-492. 53/11/1938 eln. sz.

találhatunk főként a csehszlovák helyzetről.¹⁰⁹ A KEOKH kirendeltség rendkívüli működésének eredményéről szóló jelentés szerint: „... még a bécsi döntés előtti hónapokban kémvédelem szempontjából megszervezett bizalmi emberei útján a Borsi községben ellenünk kémkedők névsorát és adatait az akkor még Miskolcon szolgáló Sajtó osztállyal közölte ...”¹¹⁰ „A KEOKH miskolci kirendeltségének vezetője, Pásztóy Ámon miniszteri osztálytanácsosnak írott levelében beszámolt a lengyel menekültek szervezkedéséről és politikai megbízhatatlanságukról. Abaúj-Torna vármegyében a kassai baraktáborban, a hidasnémeti, a krasznokvajdai és a tornanádaskai volt határőrlaktanyákban mintegy kétezer lengyel menekült volt elhelyezve. A miskolci KEOKH Kirendeltség vezetője érintkezésbe lépett a kassai VIII. hadtestparancsnokság kémelhárító osztályával azzal a céllal, hogy „... nem volna-e lehetséges esetleg megbízható lengyel tisztek segítségével a kommunistaérelmű katonák felkutatása és különválasztása.”¹¹¹

A Belügyminisztérium menekültügyi tevékenységének jogi alapját a második genfi egyezmény (1922) adta, melynek kihirdetésére 1936-ban került sor. Ez az egyezmény szabályozta a menekültekkel való eljárást a háborús időszakban. A szerződés hatálya kiterjedt a katonai menekültek mellett a hadifogságból szököttekre is. A Lengyelországból érkező menekültekkel 2 tárca foglalkozott. A polgári menekültek elhelyezése, ellátása, továbbutaztatásuk a Belügyminisztérium IX. segélyezési és szegényellátási osztályának feladata volt, míg a katonai menekültekkel a Honvédelmi Minisztérium XXI. osztálya foglalkozott.¹¹² A menekültek nyilvántartása és a fent bemutatott dokumentum alapján a megfigyelésük a KEOKH feladata volt.

Jelentős szervezeti változás 1940-ben következett be, amikor az 1938. november 2-ai bécsi döntés értelmében Magyarországhoz visszakerült Kassán és Munkácson állított fel a miniszter új kirendeltségeket.¹¹³ A kassai kirendeltség egészen 1944. júniusáig működött. A bécsi döntést követően visszakapott Felvidék után az 1939. március 14-e és 18-a közötti katonai bevonulás eredményeként Kárpátalja is magyar fennhatóság alá került. Kárpátalja

¹⁰⁹ MOL K-492. 68., 83/1939. biz., 96/1939.biz.

¹¹⁰ MOL K-492. 253/2 1939 biz.

¹¹¹ Vö.: LAGZI ISTVÁN: Lengyel menekültek tábori viszonyai Észak-Magyarországon, in *Herman Ottó Múzeum Évkönyve*, 1977. 16. évf. 156-157. o. 22. HL. HM 1939—21—21—3107—54.371. A m. kir.

Belügyminisztérium K.E.O.K.H. miskolci kirendeltség vezetőjének jelentése dr. Pásztóy Ámon miniszteri tanácsosnak. Bizalmas. 1939. okt. 5. (Másolat)

¹¹² BOTOS: i.m. 74-75. o.

¹¹³ A m. kir. belügyminiszter 1940. évi 241. eln. számú rendelete, a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság kirendeltségei számának és működési területének újabb megállapításáról. RT., 1940.

megszállásával 12 171 km² került vissza 496 000 lakossal együtt.¹¹⁴ A Kárpátalja visszafoglalása után azonban megszűnt a munkácsi kirendeltség, helyette alakult új Máramarosszigeten. Eltérően azonban az 1938-as területgyarapodástól, az itt élők mintegy háromnegyede ruszin nemzetiségűnek vallotta magát, a magyarok számaránya nem tett ki többet 10%-nál.

Az 1940 augusztusában kihirdetett második bécsi döntés értelmében az ország Székelyföldet és Erdély északi részét kapta vissza közel 2,5 millió lakossal. Az 1941-es népszámlálás szerint a lakosság több, mint fele magyar, 38%-a román, 10%-a német volt.¹¹⁵ A kormányzat ezen területi változásokra reagálva állította fel a már említett máramarosszigeti, valamint a kolozsvári, csíkszeredai, nagyváradai kirendeltségeket.¹¹⁶ Utolsóként az 1941-es területi növekedésről kell szólni, aminek következtében Bácska, a baranyai háromszög és a Muraköz került ismét magyar fennhatóság alá, jelentős számú német és szerb lakossággal. A sort folytatva az Újvidéki kirendeltség felállítása még ebben az évben megtörtént.¹¹⁷

A már az előzőekben említett lengyel menekülteken kívül, különböző nemzetiségű zsidó vallású menekültek, 1940 végétől a német fogságból szökött szintén különböző nemzetiségű hadifoglyok, deportáltak növekvő számban léptek az ország területére. Külön problémakört jelentettek a zsidó vallásúak, mivel Magyarországon már érvényben volt az első és a második zsidótörvény.¹¹⁸ A bemutatott KEOKH kirendeltségi iratok alapján vonhatjuk le következtetésként, hogy a területváltozásokból fakadó feladatok számának növekedésével, illetve a menekültek érkezésével, valamint a területi revíziók következtében nem magyar nemzetiségűek jelentős mértékben Magyarországra kerülésével a központi hatóságnak is reagálnia kellett a fennálló helyzet okozta változásokra. Ennek eredményeként jöttek létre a kirendeltségek.

A KEOKH a deportálások szervezésében is közreműködött, 1941 júliusában orosz és lengyel állampolgárságú zsidók kiutasítására és kitelepítésére került sor. A kitoloncoltak kétharmada az 1939-ben visszafoglalt kárpátaljai területekről származott. „A kitoloncoltak

¹¹⁴ Vö.: SALLAI: i.m. <https://www3.cepol.europa.eu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4694/state%20borders.pdf?sequence=1> és HARASZTI GYÖRGY: Kárpáti rapszódia, in *História*, 2004. 2-3. szám. 23-28. o.

¹¹⁵ SALLAI: i.m. <https://www3.cepol.europa.eu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4694/state%20borders.pdf?sequence=1>, 2014. július 21.

¹¹⁶ A m. kir. belügyminiszter 1.520/1940. B.M. számú rendelete, a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság kirendeltségei számának és működési területének újabb megállapítása. RT. 1940.

¹¹⁷ A m. kir. belügyminiszternek 1.200/1941 B.M. számú rendelete. RT. 1941.

¹¹⁸ BOTOS: i.m. 74. o.

közül tizenegyezren a végső megoldás első öt számjegyű, addig példátlan méretű és szörnyűségű tömegmészárlásának estek áldozatául az ukrainai Kamenyec-Podolszkijban.”¹¹⁹

A szörnyűséges hírek és tiltakozások hatására 1941. augusztus 15-én Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter azonnali hatállyal leállította a deportálást.¹²⁰

A dolgozat hazánk háborúba lépéséig vizsgálja az idegenrendészet történetét, ezért csak utalni szeretnék arra, hogy a KEOKH feladatai hogyan egészültek ki a háború hatására. Egy 1941. áprilisi dokumentum a teljes mozgósítás első napjára elrendelt tennivalók közt sorolja fel a háborús helyzet által megkívánt tevékenységeket.¹²¹ A bővülő hatásköri szabályok közül a következőket érdemes kiemelni: kirendeltségi feladat lett a honvédség felvonulási területein rejtőző, honvédelmi szempontból aggályos egyének felkutatása és eltávolításuk iránti intézkedés. Említést érdemel a honvédség szerveivel együttesen megvalósított kémelhárítás, a lakosság hangulatának figyelemmel kísérése, ezzel összefüggésben az aggályos egyénekről jelentések készítése, valamint a nemzetiségek által lakott területeken az állam ellenes szervezkedések felkutatása, adott esetben pedig azonnali intézkedések megtétele.

¹¹⁹ „1941. július 1-én Pásztóy Ámon utódként kerültem a KEOKH élére. Július 2-án Keresztes-Fischer, akkori belügyminiszter felrendelt s a következőket közölte velem: »a KEOKH-ra egy kellemetlen feladat hárul, és pedig a lengyel és orosz állampolgárságú zsidóknak Galiciába való kitelepítése«. Siménfalvy Sándor, a KEOKH vezetőjének vallomása a nyomozati szakban és a népbíróság előtt.

„Az ország belterületén a belügyminiszter úr, a kárpátaljai területen, pedig a kormányzói biztos úr rendeletére 1941. július 15-én megindult az orosz és lengyel állampolgárságú zsidók kiutasítása és kitelepítése. A kitelepítések a határvidéki rendőrkapitányság irányítása mellett előbb a körösmezői határvidéki rendőrkirendeltség, majd a m. kir. belügyminiszter úr kiküldötte útján az eltávolítások céljára Körösmezőn felállított m. kir. 108. számú katonai zsidó gyűjtő- és mozgótáboron keresztül történtek. A zsidó kitelepítések 1941. július 15-től augusztus 12-ig tartottak. Ez idő alatt az egész ország területéről 19426 személy került kitelepítésre. A német katonai szervek intézkedésére a zsidó kitelepítéseket 1941. augusztus 12-én be kellett szüntetni, minek folytán az orosz és lengyel állampolgárságú kiutasított és kitelepítésre már kijelölt zsidóság igen tekintélyes része az országba visszamaradt.” (A határvidéki magyar királyi rendőrkapitányság és alárendelt kirendeltségek 1941. harmadik negyedévi működéséről szóló jelentés) Vö.: GELLÉRT ÁDÁM – GELLÉRT JÁNOS: Az 1941. évi körösmezői deportálások, A kitoloncolásokat jóváhagyó minisztertanácsi döntés háttere http://www.betekinto.hu/2012_2_gellert_gellert#_edn1 , 2014. augusztus 25.

¹²⁰ BOTOS: i.m. 75. o.

¹²¹ MOL K-150. 20.

Külföldiek Ellenőrző Országos központi hatóság kirendeltségei		
Dátum	Létrehozott	Megszüntetett
1937. szeptember	Miskolc, Nyíregyháza, Sátoraljaújhely	-
1938. február	Szombathely, Gyula, Makó, Balassagyarmat	-
1940. április	Esztergom, Kassa, Munkács	Szombathely, Balassagyarmat, Miskolc, Nyíregyháza, Sátoraljaújhely
1941. január	Máramarossziget, Kolozsvár, Csíkszereda, Nagyvárad	Munkács, Gyula, Makó
1941. szeptember	Újvidék	-
1944. február	-	Esztergom, Csíkszereda
1944. június	-	Kassa, Kolozsvár, Nagyvárad, Máramarossziget, Újvidék

Záró gondolatok

A külföldiek magyarországi tartózkodását meghatározó törvényi szabályozás közel 40 éves történetének áttekintése során megállapítható, hogy a vizsgált időszakban már kialakult az idegenrendészet modern értelemben vett felfogása. Az idegenrendészet olyan hatósági tevékenység volt, amely a külföldiek itt tartózkodásával, „ittlakásával”, az idegenek kiutasításával és a külföldieknek Magyarországon való munkavállalásával foglalkozott.

A külföldiekkel kapcsolatos dualizmus kori liberális felfogást a két világháború között a szigorítás és az erőteljes központosítás váltotta fel. Ebben a folyamatban az első világháborút követő trianoni békeszerződésnek fontos szerepe volt.

A békeszerződéshez köthető a községi illetőség és az állampolgárság viszonyában bekövetkezett változás is. A trianoni békediktátum a községi illetőséget a magyar közjog egyik

alapintézményévé tette azzal, hogy az állampolgárság elismerésének kizárólagos előfeltételül a községi illetőség igazolását kívánta meg.

Az 1920-as évektől vetődött fel az az igény, hogy a külföldiek ellenőrzése állami feladat kell, hogy legyen. Ezért a rendészeti hatóságok közvetlen kormányzati irányítás alá kerültek, a Magyar Királyi Belügyminisztérium felügyelte őket. 1925-től a belügyminiszter szerepe folyamatosan erősödött a dolgozatban bemutatott rendészeti feladatok tekintetében. A Külföldiek Ellenőrző Központi Hatóság létrehozása jelentette e folyamat betetőzését.

A közigazgatási szervezés racionális megvalósítása érdekében a központi hatóság a kirendeltségek létrehozását megelőzően is támaszkodott a járási főszolgabíróra, illetve a Magyar Királyi Államrendőrségre a közigazgatási feladatok ellátásakor. A történelmi helyzet változásával kezdetben ellenőrzési jogkörrel alakultak meg a kirendeltségek, majd önálló hatáskörökkel ruházták fel őket. Magyary gondolatainak megfelelően a decentralizáció egyik fajtája, a dekoncentráció valósult meg, amikor is alá- és fölérendeltségi helyzetbe került ez az új szerv a fennálló közigazgatás rendszerében.

A vizsgált időszakban (1930-1941) a KEOKH és kirendeltségei által megvalósított intézkedések azonban több esetben túllépték a jogszerűség határát, tetézve azt az alapproblémát, hogy a korabeli jogszabályok jelentős része a politikai vezetés idegenellenes álláspontját tükrözte. Az állampolgárság bizonyításának ellehetetlenítése, a tömeges zsidókiutasítás, a razziák, illetve a deportálások szervezésében való közreműködés is mind ezt támasztják alá.

Irodalomjegyzék:

BALOGI BALOGHY ERNŐ: *A külföldiek kezelése*, in Jogtudományi Közlöny, 1931/2. szám, 14-15. o.

BIRKÁS ANNA: *A menekültlét arcai*, in Korall, 2011/46. szám, 42-65. o.

BORBÉLY ZOLTÁN–KAPY REZSŐ (szerk.): *A hatvan éves magyar rendőrség: 1881-1941, 1942*, Halász Irodalmi és könyvterjesztő Vállalat, Budapest

BOTOS JÁNOS: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből: A Belügyminisztérium története a Monarchia széthullásától a második világháború végéig*, 1995, BM Kiadó.

CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest.

FINSZTER GÉZA: *A rendőrség joga*, 2012, Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest.

GELLÉRT ÁDÁM – GELLÉRT JÁNOS: *Az 1941. évi kőrösmezői deportálások, A kitoloncolásokat jóváhagyó minisztertanácsi döntés háttere*, http://www.betekinto.hu/2012_2_gellert_gellert#_edn1, 2014. augusztus 25.

HARASZTI GYÖRGY: Kárpáti rapszódia, in *História*, 2004. 2-3. szám. 23-28. o.

HORVÁTH FERENC: Szombathely rendezett tanácsú, később megyei város hivatalszervezete (1860-1944), in *Vas Megye Múltjából: Levéltári Évkönyv*, 1976, 199-225. o.

KISTELEKI KÁROLY: A magyar állampolgárság fejlődéstörténete a kezdetektől a rendszerváltozásig, http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_21.html, 2014. augusztus 12.

KISTELEKI KÁROLY: A Trianon-sokk állampolgársági vonatkozásai és a községi illetőség jogintézménye, in *Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére*, 2010, Gondolat, Budapest, 226-246. o.

KMETTY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, 1905, Politzer-féle Könyvkiadóváll. kiadása, Budapest.

KOVÁCS TAMÁS: Király(i) biztosítás: Az olasz király személyi biztonságának kérdéséhez az 1937-es budapesti látogatásakor. ArchívNET XX. századi történeti források. 11. évfolyam (2011) 6. szám http://archivnet.hu/politika/kiralyi_biztositas.html, 2014. augusztus 30.

LAGZI ISTVÁN: Lengyel menekültek tábori viszonyai Észak-Magyarországon, in Herman OttóMúzeum Évkönyve, 1977. 16. évf. 151-190. o.

A m. kir. belügyminisztérium ügybeosztása, in *Belügyi Közlöny*, XXXVII. évfolyam, 31. szám, 1932. július18.

MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

MAJSAI TAMÁS: A Kamenyec-Podolszkij-i deportálás, in *História*, 1994. 7. szám, 26-29. o.

PARÁDI JÓZSEF: A két világháború közötti Magyar Királyság rendvédelme, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2010/21. szám, 85-100. o.

PARÁDI JÓZSEF: A Magyar Királyság határrendőrsége, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2010/21. szám, 101-116. o.

PARÁDI JÓZSEF: A magyar rendvédelem 1867-1914, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2012/25. szám, 79-80. o.

PEREGRINY GÉZA – JAKOBI ROLAND: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet*, 2. köt. 1930, Budapest

POMOGYI LÁSZLÓ: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*, 2001, Osiris, Budapest.

SALLAI JÁNOS: Az államhatárok története, <https://www3.cepol.europa.eu/xmlui/bitstream/handle/123456789/4694/state%20borders.pdf?sequence=1> , 2014. július 21.

SZIKINGER ISTVÁN: Rendvédelmi jog a dualizmus korszakában, in *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2012/26. szám, http://epa.oszk.hu/02100/02176/00012/pdf/EPA02176_rendevedelem_torteneti_fuzetek_2012_26_141-157.pdf, 2013. november 3.

TARJÁN M. TAMÁS:1938. november 2. Az első bécsi döntés, http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1938_november_2_az_elso_becsi_dontes/, 2014. szeptember 8.

WETZEL TAMÁS: A bevándorlás kérdése Magyarországon, http://www.publikon.hu/userfiles/File/wetzel_vfinal.pdf , 2013.október 12.

Törvények, rendeletek

1881. évi III. törvénycikk a közbiztonsági szolgálat szervezéséről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5960>, 2013. november 11.

1886. évi XXII. törvénycikk a községekről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6215>, 2013. október 11.

1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6873>, 2013. szeptember 7.

1903. évi VI. törvénycikk az utlevélügyről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6874>, 2013. szeptember 7.

1903. évi VII. törvénycikk három új csendőrkerület felállításáról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6875>, 2013. november 11

1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6876>, 2013. szeptember 7.

1903. évi. IV. törvénycikk a kivándorlásról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=68762>, 2013. szeptember 7.

1922. évi XVII. törvénycikk az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7528>, 2013. október 12.

1930. évi XXVIII. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903.V. tc. egyes rendelkezéseinek módosításáról, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7840>, 2013. november 12.

1948. évi LXI. törvénycikk a községi illetőség megszüntetéséről, <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9732>, 2013. október 12.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1906, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1906.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1925, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1925.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1930, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1930.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1937, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1937.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1940, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1940.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1941, Magyar Királyi Belügyministerium, Budapest, 1941.

201. 000/1925. B. M. sz. Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903 : V. t.cikk végrehajtására vonatkozó új rendelet kibocsátása, in *Belügyi Közlöny*, 1925. május 7. 378-383. o.

200. 000/1925.B. M. sz. Külföldieknek az ország területén lakhatásáról szóló 1903 : V. t.cikk végrehajtása, in *Belügyi Közlöny*, 1925. május 7. 367-377. o.

Országgyűlési iratok

Az 1901-1906. évi országgyűlés képviselőházának naplója, X. kötet, 1902, Atheneum, Budapest.

Képvelőházi Napló, 1927. XIX. kötet.

Képvelőházi Napló, 1931. XXXVI. kötet.

Az 1902. évi november hó 5-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai. Hiteles kiadás. IV. kötet. 1903, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest.

1901. évi október 24-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai, XX. kötet, 1903, Athenaeum, Budapest.

Levéltári források

Documents Diplomatiques Suisses www.dodis.ch DoDiS-14257.

Magyar Országos Levéltár K szekció

MOL K-492. 123.

MOL K-492. 142.

MOL K-492. 418-420.

MOL K-492. 33.

MOL K-492. 1/7. 1938. eln. sz.

MOL K-492. 53.

MOL K-492. 53/11/1938 eln. sz.

MOL K-492. 68.,

MOL K-492. 83/1939. biz., 96/1939.biz.

MOL K-492. 253/2 1939 biz.

MOL K-150. 20.