

## PÉTERVÁRI MÁTÉ\*

### A szolgabírói hivatal – híd a rendi világ és a polgári államszervezet között<sup>1</sup>

A kiegyezés létrejöttével Magyarország visszanyerte közjogi önállóságát, így a magyar kormánynak ismételten lehetősége nyílt az 1848-ban megszakadt polgári átalakulás befejezésére.<sup>2</sup> Egyértelmű volt, hogy az új magyar kormány egyik legfontosabb és egyben legnehezebb feladata az új polgári közigazgatást szabályozó törvény országgyűlési elfogadtatása lesz.<sup>3</sup> A közigazgatás átszervezésére irányuló törekvések ugyanis a vármegyék és az azok egyes szerveire nosztalgiával visszatekintő lakosság, valamint az ellenzék ellenállását váltották ki,<sup>4</sup> így a tradíciók megőrzése fontos feladata volt a törvényjavaslat készítőinek.<sup>5</sup> A feszültséget fokozta, hogy a kormányzat nem kívánt a városok számára különálló törvényi

---

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

<sup>1</sup> A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<sup>2</sup> STIPTA István: Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI. tc). *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica* XLII. évf., 5 (1992) 3.; ANTAL Tamás: *A közigazgatás és a bíróságszervezet újraszervezése 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*. XXVIII. k. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2001. 95-96.

<sup>3</sup> ZSUPPÁN F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben. *Századok* CXIV. évf., 2 (1980) 260-261.; RUSZOLY József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944*. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2004. 7.

<sup>4</sup> Erre például szolgál a 48-as Párt nevében benyújtott határozati javaslat (NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-ik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*. (továbbiakban: KN) IX. k. Légrady Testvérek, Pest, 1870. 19-20.; *Az 1869-ik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai*. (továbbiakban: KI) VI. k. Deutsch-féle Könyvnyomda és Kiadói-Részvénytársaság Intézete, Pest, 1870. 195-196.); VARGA Norbert: *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*. *Debreceni Szemle* XV. évf., 4 (2007) 467.; VARGA Norbert: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. XXXI. k. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2009. 229.

<sup>5</sup> VARGA Norbert: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban*. *Collega* VI. évf., 2 (2002) 59.

szabályozást létrehozni, így a vármegyék mellett a városok érdekeit szem előtt tartó politikai aktorok is komoly aggályokat fogalmaztak meg az új törvényhatósági törvény kapcsán.<sup>6</sup>

Jelen tanulmány arra kíván rámutatni, miképpen alakították át a reformkori szolgabírói hivatalt úgy, hogy a polgári kor kívánalmainak is megfelelően és az évszázados történeti fejlődés által kialakult jellemvonásait is megőrizze, ezáltal mintegy hidat képezve a rendi és a polgári korszak határán. A munka támpontokat kíván nyújtani a történeti hagyományokra építő 21. századi államszervezeti reformok számára az alsó középszintű közigazgatás 19. századi modernizációjának bemutatásával, ugyanis a járási szint 2013. január 1-jétől ismételtén a magyar intézményrendszer része lett.<sup>7</sup>

#### A reformkori járási tisztviselők

A helyi igazgatás egységes központi szabályozása a 19. század első felében hiányzott, ugyanis a vármegyei apparátus kialakításának jogát fenntartották maguknak az egyes vármegyék. Ennek megfelelően egységes vármegyei szerkezetéről és járási rendszerről sem beszélhetünk. A vármegye közigazgatási szervezetének megismeréséhez a 19. század elején megélenkülő magyar jogtudomány eredményeinek vizsgálata szükséges. Azonos szervezeti felépítés hiányában a fontosabb közös jellemzőit gyűjtötték egybe a jogtudósok a területi önkormányzatoknak.<sup>8</sup> A vármegyékben területükhöz mérten járásokat hoztak létre, amelyek a közigazgatási és törvénykezési feladatok ellátásának illetékességi területét határozták meg. Puky Károly és Palugyay Imre a vármegyék közös jellemzői között említette, hogy a járásokat további kerületekre osztották.<sup>9</sup> Véleményük szerint a vármegyék az egyes járásokat általában két vagy három további területi alegységre bontották.

A járással kapcsolatos ügyeket az annak élén álló, a vármegye által választott fő- és alszolgabírák végezték. Puky adott magyarázatot művében az elnevezésbeli különbségre. A járás élén állt a főszolgabíró, aki a saját kerületének ügyei mellett a járási feladatokat is ellátta. Emellett pedig a vármegyével és az alispánnal közvetlen kapcsolatot tartott fenn a járással kapcsolatos ügyekben. Az alszolgabírák pedig a főszolgabíró ellenőrzése alá tartoztak, és csupán az adott kerületre vonatkozó feladatok ellátása tartozott a hatáskörükbe.<sup>10</sup> Erre a felosztásra példaként szolgált Pest vármegye, amely 1840-ben öt járásra oszlott, azokon belül egyenként három-három kerületet különítettek el.<sup>11</sup> A járások élén álltak a főszolgabírák, a kerületek vezetését pedig a fő- és alszolgabírák osztották fel egymás között.

A szolgabírák megválasztásának szabályait a 16. században kialakuló vármegyei közgyűlés határozta meg. A tisztújító közgyűlést a legtöbb megye évente tartotta, de az 1723. évi 56. tc. három évente kötelezővé tette ennek összehívását. A szolgabírák hivatalviselése álta-

<sup>6</sup> VARGA Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 608.

<sup>7</sup> BARTA Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és közigazgatás* I. évf., 2 (2012) 32.

<sup>8</sup> PUKY Károly: *Politikai igazgatás, avagy A' magyar országgi tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkezetéseinek és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, mely politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása.* Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István, Pest, 1828. I-II.; PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most: törvény-történet-oklevelek- s egyéb rokon kútjók után.* Megye-Alkotmány. I. k. Heckenast, Pest, 1844. 163.

<sup>9</sup> PUKY, 1828. 5., 54-55.; PALUGYAY, 1844. 163-164.

<sup>10</sup> PUKY, 1828. 56-62.; RÉCSI Emil: *Magyarország közigazgatása mint 1848-ig s 1848-ban fenállott.* Pfeifer, Buda-Pest, 1861. 482.; MEZNERICS Iván: *A megyei büntető igazságszolgáltatás a XVI-XIX. században.* Sárkány Nyomda, Budapest, 1933. 11.

<sup>11</sup> NYÁRY Pál (szerk.): *Javallat Pest megye' közigazgatási rendszere iránt.* Trattner – Károlyi, Pest, 1840. 69-70.

lában egy évre szól, de a mandátumok időtartamát a vármegyei szokások és a helyi körülmények ettől eltérően befolyásolhatták,<sup>12</sup> a hivatalnokok újraválaszthatók voltak. Az alispán és a főszolgabírákat a vármegyei közgyűlés résztvevői közfelkiáltással a főispán által jelölt három vagy négy személy közül választhatták a török hódoltság korától a 18. század elejéig.<sup>13</sup> A 18. század második felében már előfordult, hogy némely esetben fejenkénti szavazás útján nyerték el a tisztségüket a főszolgabírák. Az alszolgabírákat szintén a közgyűlés választotta. Az esküdtek kapcsán Degré Alajos a Zala vármegyei jegyzőkönyvek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a választás helyett a főispán nevezte ki őket.<sup>14</sup> A szolgabírákat a vármegyei közgyűlés a vármegye birtokos nemesi közül választotta, amely szokást még az 1723. évi 56. tc. erősített meg. A jelöltek bírság terhe mellett megválasztásuk esetén kötelesek voltak elvállalni a tisztséget az 1559. évi 54. tc. szerint. Az ünnepélyes beiktatásuk alkalmával a megyei közgyűlés előtt esküt tettek a megválasztottak. Erdélyben a magyarországi szokásoktól eltérően a megyei tisztviselőket a főispán nevezte ki és vonta felelősségre, a közgyűlés csupán hozzájárult ehhez.<sup>15</sup>

Azt is szükséges megvizsgálni, hogy Puky Károly – a korszak közigazgatását összefoglaló műve – a szolgabírákat hol helyezte el a vármegyei tisztségviselők ranglétráján. A főispán, az alispán és a másodalispán elsősége a szolgabírákkal szemben nem is lehetett kétséges, de különös, hogy a főjegyzőt egyértelműen a főszolgabírák elé helyezte a szerző és a főadószedővel, valamint a tiszti főügyésszel tartotta azonos rangúnak.<sup>16</sup> Ez annak fényében igazán feltűnő, hogy a szolgabírák a török hódoltság kezdetéig a főispánok utáni legtekintélyesebb tisztviselők voltak.<sup>17</sup>

A tisztség betöltőit ítélkezési és igazgatási feladatok egyaránt terhelték. A szolgabírák közigazgatási teendői folyamatosan bővültek a vármegyei hatáskörök szaporodásával. A járás első embere végezte az adókiróvással és a katonatartással kapcsolatos feladatokat, a közmunkák koordinálását, azonban a törvények és statútumok még több olyan tevékenységet utaltak a hatáskörükbe, amelyek a járás lakosságának életéhez kapcsolódtak.<sup>18</sup> Zsoldos Ignác mintegy 53 különböző közigazgatási feladatot gyűjtött össze a szolgabírói hivatalról írt művében, amelyek ellátása csupán a járásuk vagy a kerületük területén tartozott a szolgabírák hatáskörébe.<sup>19</sup>

A szolgabírák a vármegyei törvényszékek társbíráiként is részt vállaltak a rendi vármegye életében. A 19. századra már csak egy szolgabírónak kellett részt vennie az esküdtjével a sedrián.<sup>20</sup> Emellett a vármegyei törvényszék tehermentesítésére a szolgabírói széken is ítélt-

<sup>12</sup> DEGRÉ Alajos: *Magyar közgyűlések a XVI-XVII. századi török háborúk korában*. In: Degré Alajos: Válogatott jogtörténeti tanulmányok. Osiris, Budapest, 2004. 175.; FEKETE Lajos: *A vármegyei tisztikar a XVI-XVII. században*. Attila Nyomda, Budapest, 1914. 31.

<sup>13</sup> FEKETE, 1914. 32.

<sup>14</sup> DEGRÉ Alajos: *Szavazási rend a megyegyűléseken 1848 előtt*. In: Degré Alajos: Válogatott jogtörténeti tanulmányok. Osiris, Budapest, 2004. 181-183.

<sup>15</sup> EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mobáctól a török kiűzéséig*. Budapest Irodalmi Intézet, Budapest, 1946. 529.

<sup>16</sup> PUKY, 1828. 75.

<sup>17</sup> BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója: a szolgabírók működésének első korszaka, 1268-1351*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus – PTE ÁJK, 2008.; 91-104.; C. TÓTH Norbert: *Szabolcs megye működése a Zsigmond-korban*. Nyíregyháza, Szabolcs Községért Kulturális Közhasznú Közalapítvány, 2008. 53.

<sup>18</sup> MARJANUCZ László: *A járás a magyar történelemben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2013. 444-445.

<sup>19</sup> ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal. A közigazgatási rész*. Pápa, Református Főiskola, 1842. 5-265.

<sup>20</sup> EMBER, 1946. 527.; MEZNERICS, 1933. 10.

keztek a járást vezető tisztviselők, amelytől a sedriához lehetett fellebbezni. A szolgabírói ítélőszék hatáskörét a vármegyei igazságszolgáltatás jelentős fórumaként az 1729. évi 35. tc. szabályozta. Ez a fórum a kisebb értékű magánjogi perekben nyert eljárási jogosultságot, a büntető-igazságszolgáltatás területén pedig a kihágási jellegű ügyekben szabhatott ki büntetések.<sup>21</sup>

A szolgabírák mind törvénykezési, mind igazgatási feladataik jelentős részét az esküdtek közreműködésével végezték, akik a járás élén álló tisztviselők segédjeiként jártak el ezekben az ügyekben.<sup>22</sup> Zsoldos a következőképpen fejezte ki a két tisztség összetartozását: „*Sz[olga]bíró és Esküitt két test, de egy léleknek tekintetik törvényileg.*”<sup>23</sup> Az esküdtek között megkülönböztettek rendes (rendszerént való) és tiszteletbeli (Pukynál becsületbeli) esküdteket. A rendes esküdtek az egyes szolgabírák mellé rendelve állandó jelleggel teljesítették szolgálatukat, ezzel szemben a tiszteletbeli esküdtek meghívás alapján az egyes ügyekben vettek részt a szolgabírák feladatainak ellátásában.<sup>24</sup>

A szolgabírói hivatal legfontosabb reformkori jellemzőit az alábbiakban lehet összefoglalni: egy a járások élén álló választott tisztviselő, aki az esküdtel együttműködve végezte el a rá háruló közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatokat.

A közigazgatás modernizálásának követelményei a 19. században

A kiegyezést követően azzal a problémával kellett megküzdenie az Andrássy-kormánynak, hogy a helyi igazgatás végrehajtására alkalmatlan volt a rendi korszakból „örökölt” közigazgatási szervezet.<sup>25</sup> Az államháztartási hiány és a tradíciókhoz való kötődés miatt azonban nem gondolhatott arra a központi hatalom, hogy új az eddigtől független államigazgatási apparátust alakítsanak ki.<sup>26</sup> A törvényhatóságok pragmatikus átalakításával kívánták emiatt a szükséges helyi igazgatási szerveket megteremteni, amelynek véghezvitelére született meg az 1870. évi XLII. törvény.<sup>27</sup>

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvénycikk alapján létrejövő járási szervezet elemzéséhez érdemes azokat az elveket áttekinteni, amelyek keresztülvitelét a korszak gondolkodói a modern közigazgatási szervezet feltételének tekintették. A törvény indoklása ezen elvek ismertetését elmulasztotta, de a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szabályozásánál érezhetően vezérfonalul szolgáltak ezen elméleti megoldások. Az indoklás csupán

<sup>21</sup> MEZNERICS, 1933. 27-29.; 1729:22. tc.; BATÓ Szilvia: „A járásbeli tisztség által megélt bűnügyek”. *A szolgabírói szék büntető jellegű bírászkodása a Békési járásban (1843-1847)*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 23.

<sup>22</sup> BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Emich, Pest, 1846. 112.

<sup>23</sup> ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Református Főiskola, Pápa, 1842. 222.

<sup>24</sup> PUKY, 1828. 64-65.

<sup>25</sup> KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Ráth, Pest, 1867. 123-124.

<sup>26</sup> STIPTA István: Vármegyei reformkonceptiók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. *Állam és igazgatás* XXXV. évf., 10 (1985) 910.; Uő: *Parlamentari viták a területi önkormányzatról (1870-1886)*. In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris, Budapest, 1998. 89-91.

<sup>27</sup> KI 1869. V. k. 188. 485. sz. Indoklása a köztörvényhatóságok, és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslatokhoz.; STIPTA, 1998. 87.; PAPP László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudencia et iure publico* VI. évf., 1-2 (2012) 4-5.; MEZEY Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In: Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. Budapest, ELTE BTK Új- és Jelenkori Magyar Történelmi Tanszék, 2004. 14-15.

azt tűzte ki célul, hogy gyors és pontos közigazgatás jöjjön létre olyan módon, hogy a miniszteri felelősséggel összhangba kerüljenek a törvényhatóságok szervezetei.<sup>28</sup>

Récsi Emil A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve című 1854-ben megjelent művében a neoabszolútizmus államszervezetének bemutatása kapcsán vázolta azokat a princípiumokat, amelyek meghatározták annak felépítését és ennek során kifejtette azokról vallott nézeteit. Így képet kaphatunk arról, hogy a korszak kiemelkedő közigazgatási jogtudósa miket tartott a 19. századi modern adminisztráció legfontosabb követelményeinek.<sup>29</sup> A járási szint vizsgálatánál felhasználható öt kritérium közül első helyen a központosítás és az egyformaság fontosságát emelte ki. A központosítás alatt azt értette, hogy minden igazgatási tevékenységről a központi hatóságoknak legalább tudomással kell bírnia. Az egyformaság elve pedig megkövetelte, hogy az ország minden részében azonos módon épüljenek fel a hatóságok. Récsi hangsúlyozta a testületi és az egyszemélyi döntéshozatal közötti egyensúly megteremtésének jelentőségét is. Az alsóbb hivatalokban az egyszemélyi vezetés biztosítását és a felelősségre vonhatóság megteremtését tartotta a modern közigazgatás nélkülözhetetlen elemének. Véleménye szerint az államszervezet ötödik fejlesztendő eleme a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása. E kérdést két szempontból vizsgálta: elsődlegesen a két hatalmi ághoz tartozó ügyek egymástól független elbírálását vélte kívánatosnak, a szervezeti elkülönítésüket ehhez képest másodrangú követelményként jelenítette meg.<sup>30</sup>

#### A partikularizmus csökkentése

A vármegyék függetlenségének és az ebből fakadó partikuláris igazgatási szervezetnek az előnyei mellett a 19. század elejére már annak a hátrányait is felismerték, hiányoztak ugyanis a kormányzásához szükséges, az ország minden részében egyforma hatóságok. A központosítást és az egyformaságra törekvést kellett egyensúlyba hozni a törvényhatóságok önkormányzati jogainak biztosításával, amelynek célja a közigazgatási feladatokat ellátni képes azonos szerkezetű és szervezetű törvényhatóságok létrehozása.<sup>31</sup> A centralizáció szükségességét a kormányzat a miniszteri felelősség és az államszervezet összhangba hozatalával igyekezett indokolni.<sup>32</sup>

A törvényhozó a közigazgatási szervezet létrehozása során azt a megoldást választotta, hogy törvényben szabta meg azokat a kereteket, amelyek korlátai között a törvényhatóságok létrehozhatták saját közigazgatási szervezetüket.<sup>33</sup> Az 1870. évi XLII. tc. átmeneti és egyes rendelkezései között ennek megfelelően elrendelték, hogy minden törvényhatóság közgyűlése a megszabott határidőig a főispán elnöklete alatt küldjön ki egy küldöttséget, amely többek között elkészíti a vármegye járási beosztásáról, valamint a tisztikar összetételéről és hatásköréről a javaslatát, amit a közgyűlés fogad el. A törvény rendelkezéseinek

<sup>28</sup> KI 1869. V. k. 188-189.

<sup>29</sup> KOI Gyula: *Évszázadok mezején: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 69.

<sup>30</sup> RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*. I. k. Heckenast, Pest, 1854. 21-27.

<sup>31</sup> HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon: az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1973. 108.; STIPTA István: *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához*. In: TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. JATE, Szeged, 1992. 482.

<sup>32</sup> ZSUPPÁN, 1980. 264.

<sup>33</sup> „A kormány biztosítva látván az állami közigazgatás érdekeit, a törvényjavaslatban felvett intézkedések által nem látta szükségét annak, hogy a megyék, székek, kerületek, vidékek, különösen pedig a szabad királyi városok szervezetét szabatosan meghatározza, hanem annak megállapítását a törvény korlátai között magokra bízta a törvényhatóságokra.” KI 1869. V. k. 198.

megtartása érdekében emellett elrendelték, hogy belügyminiszteri megerősítés szükséges a közigazgatási szervezet véglegesítéséhez.<sup>34</sup>

A törvény végrehajtása csupán 1871-ben kezdődött el. A belügyminisztériumnak felterjesztett küldöttségi munkák jelentős része megtalálható a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában, amelyek felhasználásával kívánom néhány példával szemléltetni a járások létrehozása kapcsán felmerülő problémákat.<sup>35</sup>

Néhány vármegyében tapasztalható volt az az attitűd, hogy a megszokott vármegyei szervezet elemeitől nem kívántak megválni, így az új törvény keretei között is a fennálló igazgatási megoldásokat terjesztették fel a minisztériumba, függetlenül attól, hogy a törvény lehetővé tette-e ezek megtartását. Erre szolgált példát Sáros és Bars vármegye, amelyek a fő- és alszolgabírói titulusokat kívánták továbbra is megőrizni.<sup>36</sup> A belügyminisztériumi tanácsosok azonban a korábbi tisztségnevek megerősítését megtagadták arra hivatkozva, hogy a törvény szövege csupán az ott megjelölt tisztségneveket engedélyezi, így a rendi kor al- és főszolgabíróit tervezetükben váltsák fel az azonos elnevezéssel és hatáskörrel bíró szolgabírákra.<sup>37</sup> Sáros vármegye a belügyminisztériumnak küldött válaszában elfogadta a főszolgabírói elnevezés elhagyását a közigazgatási szervezetének tervezetéből, de jelezte, hogy ez ellenkezik a törvény 62. §-ával, amely szerint az egyes tisztviselők hagyományos nevei megtarthatók lennének. Emellett azzal indokolták, hogy a korábbi tervezetükben főszolgabíróként jelölték meg a járásokat vezető tisztviselőket, hogy az alszolgabírói tisztség betöltőit az előléptetés lehetőségével kívánták motiválni.<sup>38</sup>

Ugyanez a probléma merült fel a járások kialakítása kapcsán is, mivel a rendi korban a járásokat a legtöbb vármegye további kerületekre, körzetekre vagy szakaszokra bontotta, így ezen megoldás továbbélése több vármegye tervezetében felfedezhető volt. A szolgabíró illetékességi területének megnevezésére a törvény a járás fogalmat használta,<sup>39</sup> mivel egységes alsó középszintű közigazgatást kívánt kialakítani a jogalkotó. A járások további alegységekre bontását a belügyminisztériumi tanácsosok így szintén elutasították. A korábbi helyenként háromszintű közigazgatási szervezetet ezáltal egységesen kétszintűvé alakították.

Sáros vármegye eredetileg hat járást alakított ki, amelyeket két-két kerületre osztott. A belügyminisztériumi megerősítés a vármegye közönségét figyelmeztetve a törvénnyel ütköző megoldásra 12 szolgabírói járásként fogadta el Sáros vármegye járási beosztását.<sup>40</sup> Szabolcs vármegyét azért hívta fel a tervezetek korrigálására a miniszteri tanácsos, mert a járá-

<sup>34</sup> VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötté. *Debreceni Jogi Műhely* IV. évf., 4 (2007) [http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4\\_2007/a\\_koztorvenyhatosagi\\_torveny\\_letrejotte/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejotte/). (2017. 07. 06.)

<sup>35</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok (a továbbiakban: MNL BM) A feldolgozott szervezési munkálatok: Arad vármegye, Aranyosszék, Bars vármegye, Békés vármegye, Csanád vármegye, Csongrád vármegye, Doboka vármegye, Felső-Fehér vármegye, Fejér vármegye, Fogaras vidék, Krassó vármegye, Nagykikindai kerület, Pozsony vármegye, Sáros vármegye, Szabolcs vármegye, Szepes vármegye, Trencsén vármegye, Zala vármegye.

<sup>36</sup> „A tisztviselő nem fő hanem csak szolgabíró néven a tervezett alsz[olga]bíró pedig segédsz[olga]bíró néven nevezendő.” – MNL BM K150 117. 21799/1871. – Bars vármegye; „[A] főszolgabírói állomásokat mint a törvénnyel ellenkezőket helyben nem hagyhatom.” – MNL BM K150 117. 20826/1871. – Sáros vármegye

<sup>37</sup> „[M]inden egyes járás élére egy önálló s egyenlő hatáskörrel járuló szolgabíró állítandó” – MNL BM K150 118. 28391/1871.

<sup>38</sup> MNL BM K150 117. 27062/1871.

<sup>39</sup> BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. k. Athenaeum, Budapest, 1876. 128e); FÉSÜS György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve: a jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeibe alkalmazva*. Eggenberger, Budapest, 1880. 64.

<sup>40</sup> „Mintán az előidézett törvény a törvényhatóságoknak nem szakaszokra vagy kerületekre, hanem határozottan szolgabírói járásokra osztását rendeli, a sz[olga]bírói „kerület” elnevezés „járással” felszerelendő.” – MNL BM K150 117. 20826/1871.

sokat a közgyűlés további szakaszokra osztotta fel, amely a törvény rendelkezései szerint nem lehetséges.<sup>41</sup> Arad vármegye esetében viszont csupán a szolgabírói kerület elnevezést javították a belügyminisztériumi tanácsosok.<sup>42</sup> A teljes egyöntetűséghez viszont nem ragaszkodott a kormányzat. A Nagykikindai kerület megtarthatta az általa alkalmazott tanácsnoki járás elnevezést, amely igazodott ahhoz, hogy tervezetükben a szolgabírákat tanácsnoknak titulálták.<sup>43</sup>

#### Felelősség és egyszemélyi hivatalvezetés

A következő fontos mérföldkő a Récsi által felállított követelmények között a közigazgatási közegek felelősségre vonhatóságának biztosítása.<sup>44</sup> Ezt a jogintézményt alapjaiban alakította át az országgyűlés, ugyanis korábban a vármegyei közgyűlés kizárólagos jogosultsága volt a tisztviselők jogsértéseinek, munkájának ellenőrzése. Ezzel szemben az 1870. évi XLII. tc. úgy szervezte át ezt a rendszert, hogy a rendes bírósági szervezet hatáskörébe került a tisztviselők fegyelmi felelősségre vonása, ha a tiszti kereset alapján azt a törvényhatósági bizottság a titkos szavazás során szükségesnek ítélte.<sup>45</sup> A köztörvényhatósági törvény szabályozta elsőként Magyarországon törvényi szinten a tisztviselők fegyelmi felelősségét.<sup>46</sup>

Szintén ennek a követelménynek jegyében a munkálatok során a belügyminisztérium arra szorította a vármegyéket, hogy a járási feladatok ellátásáért a járások élére állított szolgabírák egyszemélyben vállaljanak felelősséget. Ezzel azt az évszázados szokást kívánta háttérbe szorítani, hogy a járási feladatok jelentős részét a szolgabírák és az esküdtek egységben eljárva végezték el.

A tervezetekben egyértelműen érzékelhető a vármegyék ragaszkodása a rendi hagyományokhoz, mivel annak ellenére, hogy az 1870. évi XLII. tc. kiiktatta az esküdti tisztséget a közigazgatási szervezetből, több vármegyei munkálat igyekezett azt valamilyen módon az általuk létrehozott szervezetben megőrizni. Zala és Szepes vármegye a jogalkotó által írnokként meghatározott segéd személyzetet kívánta esküdtként megnevezni.<sup>47</sup> A belügyminiszteri megerősítés során azonban figyelmeztették a törvényhatóságokat, hogy a törvény értelmében írnokként kell megjelölni a tisztséget. Temes vármegye szándéka ezzel szemben a járási közgyám esküdtként való alkalmazására irányult. Azzal indokolta tervezetének ezt a részét, hogy ezáltal az esküdtek olyan feladatokat is elláthatnának, amit járási közgyámként nem tehetnének meg és a segítségükkel a szolgabírák helyettesítése is megoldható. Emellett pedig a lakosság „ősi” intézmények iránti ragaszkodásával magyarázta az esküdti cím fenntartását, amelyet a törvény 62. §-ának rendelkezéseivel indokolt, aminek értelmében a tisztviselők hagyományos nevei megőrizhetők.<sup>48</sup> Trencsén vármegye a szolgabírák mellett esküdtek és írnokok alkalmazására tett kísérletet, de a belügyminisztérium az esküdti megne-

<sup>41</sup> „A törvényhatóság területének felosztását elütőtető tervezetet [...] azon oknál fogva mert a törvény nem eljárásokról hanem járásokról tesz említést, meg nem erősíthetem.” – MNL BM K150 118. 32644/1871.

<sup>42</sup> MNL BM K150 117. 17731/1871.

<sup>43</sup> MNL BM K150 118. 24696/1871.

<sup>44</sup> RÉCSI, 1854. 22-23.

<sup>45</sup> SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 96.

<sup>46</sup> CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 120.

<sup>47</sup> „A járási esküdti állomások szervezését illetőleg, figyelmeztetem a megye közönségét hogy miután az előbbidézett törvény járási tisztviselőikül szolgabírákat és írnokot jelöl ki, a javaslatba hozott esküdti elnevezés, írnokokat felszerelendő.” – MNL BM K150 117. 21797/1871. – Szepes vármegye; MNL BM K150 117. 31267/1871. – Zala vármegye

<sup>48</sup> MNL BM K150 117. 21949/1871.

vezést ebben a formában sem engedélyezte, ugyanis segédszolgabírói állomások létesítését preferálta. A vármegyei közgyűlés azért akart a solgabíró felelőssége alá tartozó segédszemélyzetet létrehozni, mert ez a hivatal célszerűbb, mint „a patriarchális zamatú solgabíró” egyszemélyi vezetésével fenntartani a járási igazgatást.<sup>49</sup>

Az írrok mellett végül a solgabírói segéd alkalmazásának lehetőségét engedélyezte a belügyminisztérium, amely, bár a törvényben nem szerepelt, de azzal nem is ellenkezett. A tisztség rendszeresítésének a gondolata Arad, Bars, Békés és Pozsony vármegye esetében merült fel. A végleges közigazgatási szervezetben azonban csak Bars és Arad alkalmazott ilyen járási tisztviselőt.<sup>50</sup> A minisztérium hangsúlyozta, hogy a solgabírósegédek csak a solgabíró nevében, megbízásából és felelőssége alatt járhatnak el,<sup>51</sup> és kinevezésük a főispán jogköréhez tartozik.<sup>52</sup> Ezen szabályozás Arad vármegye heves ellenkezését váltotta ki, ugyanis ragaszkodni kívánt a solgabírósegédek vármegyei választásához.<sup>53</sup> A belügyminisztérium ezáltal egy egyértelműen a solgabírónak alárendelt segédszemélyzet meghonosítását engedélyezte a vármegyék számára, akiknek a tevékenységéért a solgabíró tartozott felelősséggel. E cél megvalósítása érdekében nem hagyták jóvá azt a megoldást, hogy a járási feladatok ellátásába más választott tisztségviselőt is bevonhasson a vármegye.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának szükségessége az államszervezet alsó szintjein már a 19. század közepén felmerült a solgabírák kapcsán Zsoldos Ignác művében. Véleménye szerint olyan mértékben szaporodtak meg a solgabírák közigazgatási teendői, hogy azokat már egy személy nem tudta teljes körűen ellátni. Azt gondolta, hogy érdemes lenne a közigazgatási és az igazságszolgáltatási teendőket több személy feladatkörébe utalni.<sup>54</sup>

A magyar intézményrendszer helyreállítását követően a közigazgatási és az igazságszolgáltatási szervezet átszervezése kapcsán ismételten napirendre került, hogy szükséges lenne a modern államszervezet ezen alapelvét következetesen, minden szinten megvalósítani. Igazságügyi államtitkárként Csemegi Károly volt az 1869. évi IV. tc. megfogalmazója, ami az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztásának elvét a magyar történeti alkotmány részévé tette.<sup>55</sup> Csemegi már 1862-ben született tanulmányában hangsúlyozta a két hatalmi ág személyi elkülönítésének fontosságát, amely biztosította volna a kellő szakértelem megszerzésének lehetőségét a hivatal betöltői számára. Emellett azonban annak jelentőségét is kiemelte, hogy a bíróságok számára lehetővé kell tenni a közigazgatás működésének ellenőrzését.<sup>56</sup> Trávník Antal 1868-ban megjelent tanulmányában a Jogtudományi Közlöny hasábjain szintén kiemelte a két hatalmi ág elkülönítésének szükségességét, mivel ő is úgy vélte,

<sup>49</sup> MNL BM K150 117. 28525/1871.

<sup>50</sup> MNL BM K150 117. 32702/1871.; 28287/1871.; 21161/1871.; MNL BM K150 118. 26616/1871.

<sup>51</sup> MNL BM K150 117. 17731/1871.

<sup>52</sup> „A szóban lévő állomásnak betöltését illetőleg pedig határozottan ki kell jelentenem a megye közönségének, hogy az a törvény kötelező erejénél fogva nem választás hanem kinevezés útján eszközölhető.” – MNL BM K150 117. 17731/1871.

<sup>53</sup> MNL BM K150 117. 17731/1871.

<sup>54</sup> ZSOLDOS Ignác: *A' solgabírói hivatal. Törvénykezési rész.* 4. kiadás, Müller Gyula, Pest, 1866. 22.

<sup>55</sup> EDVI Illés Károly: *Csemegi Károly élete és kora.* In: Csemegi Károly művei. I. k., Franklin, Budapest, 1904. VIII.; XVI.

<sup>56</sup> CSEMEGI Károly: *Közigazgatás és törvénykezés.* In: Csemegi Károly művei. I. k. Franklin, Budapest, 1904. 96-98.



hogy ezáltal elérhető lesz, hogy a bírák teljes munkaidejüket az ítélkezésre fordíthassák, amely tudományos felkészültségükre is pozitív hatással lesz.<sup>57</sup>

A politikai aktorok számára sem volt kétséges, hogy a két hatalmi ág elválasztását meg kell valósítani a magyar államszervezet reformja során. A kormánypárt egyértelmű célja volt a törvénykezés elkülönítése a közigazgatástól. A Szegeden létrejött, kormánypárti Szabadelvű Kör is kifejezte az elv véghezvitelének nélkülözhetetlen voltát.<sup>58</sup> Az ellenzék vezére, Tisza Kálmán sem vitatta a jelentős ügyekben az önálló bírósági szervezet megteremtésének fontosságát, azonban nem értett egyet azzal, hogy ezt a vármegyei tisztviselők bíráskodási jogköreiktől való teljes megfosztásával kellene megvalósítani.<sup>59</sup>

A Tisza által megfogalmazott elképzelések megjelentek a bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény országgyűlési vitájában is. Tisza Kálmán, Dietrich Ignác és Ghyczy Kálmán felszólalásaikban az ellenzék képviselőiben azon álláspontjuknak adtak hangot, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás merev elválasztása nem lehet kívánatos az államszervezet minden szintjén, mert a gyakorlati élet követelményei ennek ellentmondanak.<sup>60</sup> Tisza Kálmán emiatt az alapelv alóli kivétel lehetőségének megfogalmazását kérte a törvényben. Az ellenzéki képviselők a legalsóbb szinteken a csekély jelentőségű ügyekben nem kívánták a két hatalmi ágat elválasztani. Dietrich Ignác a rendőri ügyeket és a mezei kihágások ügyeit említette meg olyan jogvitákként, amelyeknél célszerűtlen azok elkülönítése.<sup>61</sup> A törvénykezési és az adminisztrációs ügyek alsószintű egy kézben összpontosítását a békebírói rendszer meghonosításával tartották megvalósíthatónak. Horvát Boldizsár igazságügyminiszter elvetette azt, hogy a törvényben szerepeljen Tisza Kálmán javaslata, de szintén lehetségesnek tartotta, hogy a békebíróóságok felállítására vonatkozó törvényjavaslatban megvalósulhasson ez a kezdeményezés. Azt viszont hangsúlyozta, hogy az Angliából vett minta magyarországi adoptálása igencsak problémás.<sup>62</sup>

Heves és Külső-Szolnok vármegye 1871. szeptember 18-án kelt, a Képviselőháznak címzett feliratában ugyanezen kívánalmának adott hangot a mezei rendőrségi ügyek kapcsán.<sup>63</sup> A vármegye kiemelte, hogy a mezei rendőrségről szóló 1840. évi 9. törvénycikkben meghatározott ügyek a közigazgatást az igazságszolgáltatástól elválasztó 1869. évi IV. törvénycikk értelmében az újonnan felállítandó járásbíróóságokhoz kerülnek. A vármegye bizottmánya a „rossz emlékü” 1850-es évekre utalva felhívta a Képviselőház figyelmét, hogy a lakosságot igen károsan érintené, ha ezekben az ügyekben a formálisabban működő és helyhez kötött járásbíróóságokhoz kellene fordulnia. Ehelyett azt kérték, hogy a szolgabírák továbbra is legalább békebírákként eljárhassanak ezekben az ügyekben, amely a vitás kérdések gyors, költséghatékonyabb és békés rendezését tenné lehetővé. Emellett azt javasolták, hogy az államszervezet e legalsóbb szintjén tekintsenek el a két hatalmi ág elválasztásától és tegyék lehetővé a szolgabírák bírói hatalommal való felruházását a mezei rendőrségi ügyekben. A vármegye feliratát az alapelv megkérdőjelezésével zárta.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> TRÁVNIK Antal: Bírósági szervezés hazánkban. *Jogtudományi Közöny* III. évf., 3 (1868) 21.

<sup>58</sup> RUSZOLY József: *A népképviseleti önkormányzat szegedi történetéhez (1848-1871)*. JATE, Szeged, 1982. 51.

<sup>59</sup> TISZA Kálmán: *Parlamentárius kormány és megyei rendszer*. Ráth, Pest, 1865. 32-33.

<sup>60</sup> KN 1869. II. k. 374-377.

<sup>61</sup> KN 1869. II. k. 376.

<sup>62</sup> Uo.

<sup>63</sup> MNL BM K150 118. 491/LIX. 71.

<sup>64</sup> MNL BM K150 118. 491/LIX. 71. Heves és Külső-Szolnok vármegye felirata: „A törvénykezésnek a közigazgatástól merev s a legalsóbb fokokig való különválasztása, úgy hogy ezen szabály alól semmi kivételnek se legyen helye, ha elméletben tán

Jellemző a közszellemben gyökerező nagyfokú vármegyei autonómiára, hogy a vármegye a kívánsága teljesítéséig szabályrendeletében úgy rendelkezett, hogy a már hatályban lévő törvény ellenére a szolgabírák békebírósként eljárhatnak mezei rendőrségi ügyekben. A Képviselőház a feliratot elintézés végett a belügyminisztériumnak átadta. A minisztérium az iratok tanúsága szerint a tudomásul vételen kívül nem reagált a vármegyei indítványra.<sup>65</sup> A vármegye kérése nem volt irreális, mert folyamatosan az országgyűlés napirendjén volt a békebírókat szabályozó törvény elfogadása.

A szolgabírói tisztséget betöltő személyek is nehezen váltak meg a nagyobb megbecsüléssel és népszerűséggel járó igazságszolgáltatási teendőktől. Ezt tanúsítja egy Nyitra vármegyei eset 1872-ből, a két hatalmi ág elválasztásának végrehajtását megvalósító törvények hatályba lépésének első évéből, amikor hatásköri vita támadt a miavai járásbíró és a miavai szolgabíró között. A járásbíró panasszal élt a szolgabíróval szemben, mivel a bepanaszolt a rendelkezése alatt álló csendőröknek megparancsolta, hogy a járásbíró utasításainak az ő beleegezése nélkül ne engedelmeskedjenek. A járásbíró a büntető igazságszolgáltatást akadályozó visszaélés megszüntetését kérte. A belügyminisztérium az ügy kapcsán felvilágosító jelentés felterjesztését kívánta a vármegye közönségétől, azonban ezt követően az iratok tanúsága szerint további intézkedés nem történt.<sup>66</sup>

Csemegi Károly a törvény megalkotásának ideje alatt publikált tanulmányában mutatott rá, hogy a két hatalmi ág elkülönítésének legproblematisabb része az igazságszolgáltatási és a közigazgatási ügyek közötti határ meghúzása. A jogszabály megszövegezője kiemelte, hogy sem tételes törvény, sem a hazai jogtudomány nem foglalkozott ezzel a kérdéssel,<sup>67</sup> így a gyakorlatnak kell az erre vonatkozó szabályokat kialakítania.<sup>68</sup> Ennek fényében természetes, hogy a két hatalmi ág elkülönítése az országgyűlésben és a törvény végrehajtása során is vitákat generált. A közigazgatási és az igazságszolgáltatási hatáskörök tökéletes törvényi elkülönítésének lehetetlensége okán az ilyen esetekről való döntést az országgyűlés megfelelőbb fórum hiányában ideiglenesen a minisztertanácsra bízta a Deák Ferenc által felállítani javasolt állambíróság helyett.<sup>69</sup>

Felmerül a kérdés, hogy milyen feladatokat látott volna el az ellenzéki képviselők, valamint a Heves és Külső-Szolnok vármegye által követelt békebírói tisztség. A kiegyezést követően jelent meg a közbeszédben a békebírói intézmény angol minta alapján való meghonosításának igénye Magyarországon, amellyel kapcsolatban kétségek is megfogalmazódtak, ugyanis hazánkban hiányzott az a jómódú birtokos réteg, amely vállalkozhatott volna a szigetországi példához hasonlóan a tisztség ingyenes ellátására.<sup>70</sup> Az új bírói szervezet létrehozását célzó törvényjavaslatban is szerepeltek a békebírák mint az ügyekben elsőfokon eljáró törvénykezési szervek, azonban az erre vonatkozó részletes szabályokat a javaslat egy ké-

*szépen hangzik is, a gyakorlati élet által, s mint a múltban már megtörtént bitünk szerint a jövőben is károsnak s az ezen rendszerrel való újabb kísérlet is tarthatatlannak fog bizonyulni.*"

<sup>65</sup> MNL BM K150 118. 32825/1871.

<sup>66</sup> MNL BM K150 153. 25192/1872.

<sup>67</sup> Csemegi Károly: *Bíróági szervezet III. Jogtudományi Szemle* I. évf., 7 (1869) 288-291.

<sup>68</sup> Csemegi Károly: *Bíróági szervezet II. Jogtudományi Szemle* I. évf., 3 (1869) 100.

<sup>69</sup> Nehrebeczky Sándor felszólalása KN 1869 X. k. 140.; SZABÓ István: *A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvényekben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 175.; STIPTA István: *Deák Ferenc állambíróági koncepciója*. In: Szabó István (szerk.): „...a hazának szent ügye...”: emlékülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 85-86.

<sup>70</sup> KECSKEMÉTHY, 1867. 53-58.

sőbb létrehozandó törvényre kívánta bízni.<sup>71</sup> A törvényjavaslat indokolása a közvélemény kívánságával és a pozitív külföldi példákkal indokolta a jogintézmény beemelését a törvényjavaslatba.<sup>72</sup> Az ígért törvényjavaslatot az igazságügyminisztérium a bíróságok rendezését biztosító javaslattal együtt terjesztette az országgyűlés elé.<sup>73</sup> A békebírói jogintézményt övező vitákat jól szemlélteti, hogy a minisztertanácson elfogadott alapelvektől jócskán eltért a benyújtott törvényjavaslat.<sup>74</sup> Az igazságügyminisztériumi előterjesztés szerint a békebírákat a törvényhatósági bizottság által titkos szavazás útján ajánlotta, a feltételeknek megfelelő önkéntes jelentkezők közül az igazságügyminiszter ellenjegyzése mellett az uralkodó nevezte volna ki. Ennek a megoldásnak köszönhetően fenntartható maradt volna a törvénykezés területén lefektetett kinevezési elv akképpen, hogy a békebírói jogintézmény bevezetésével a törvényhatóságok is kaphattak volna jogosultságokat az igazságszolgáltatás terén.<sup>75</sup> A tisztséget ingyenesen látták volna el a közigazgatási tisztviselők sorából kinevezettek. Hatáskörüket tágan határozták meg a minisztériumi előterjesztők. Az olyan ügyeket utalták a békebírákhoz, amelyeknek gyors, helyszíni elintézése szükséges.<sup>76</sup> Egyeztető fórumként járhattak volna el közigazgatási és magánjogi jogvitákban, valamint büntető ügyekben kártalanítási igény esetén. A 30 Ft pertárgyértékig terjedő magánjogi perekben, határjárási és sommás birtokperekben pedig ítéleztek volna, amely ítéleteikkel szemben a rendes bírósági fórumokhoz lehetett volna fordulni. Emellett peren kívüli ügyekben, bűnvádi és rendőri ügyekben is hatáskörrel bírtak a törvényjavaslat szerint.

Az első folyamodási bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk részletes képviselőházi vitája során a békebírák azonban kikerültek a javaslat szövegéből az első fokon eljáró bírói szervek közül, mivel Justh József kifogás tárgyává tette, hogy a jogalkotó a békebírákról szóló törvényre hivatkozott, amelynek megalkotásával még adós az országgyűlés.<sup>77</sup> A békebírói tisztségről szóló törvényjavaslat plenáris megvitatására végül nem került sor, mivel annak magyarországi átültetése már a bizottsági vita során igen sok vitás kérdést vetett fel. A jogintézmény bevezetését az országgyűlési képviselők és a törvényhatóságok is több alkalommal sürgették, míg végül az eredeti elképzelést átformálva a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk vezette be Magyarországon a békebírói tisztséget.<sup>78</sup> Az így megvalósult koncepció szerint azonban a békebírák a rendes bírósági szervezettől már nem függetlenül működtek, valamint ezen rendelkezés a közigazgatás és az igazságszolgáltatás konzekvens szétválasztását is relativizálta, mivel a törvény szerint a szolgabírák is betölthettek békebírói pozíciót.

<sup>71</sup> Törvényjavaslat az első folyamodási bíróságok rendezéséről. KI 1869. III. k. 330. sz. 267.

<sup>72</sup> Indokok az első folyamodási bíróságok szervezéséről szóló törvényjavaslatához. KI 1869. III. k. 1. melléklet a 330. sz. irományhoz 276.

<sup>73</sup> Törvényjavaslat a békebírákról. KI 1869. III. k. 333. sz. 310.

<sup>74</sup> MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867-1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 136-139.; BALOGH Judit: *Mozzaikek a Berettyóújfalui Királyi Járásbíróság történetéből (1872-1949)*. In: Megyeri-Pálffy Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Berettyóújfaluban*. Debreceni Törvényszék, Debrecen, 2017. 47-48.

<sup>75</sup> Indokok a békebírákról szóló törvényjavaslatához. KI 1869. III. k. Melléklet a 333. sz. irományhoz. 327.

<sup>76</sup> Indokok a békebírákról szóló törvényjavaslatához. KI 1869. III. k. Melléklet a 333. sz. irományhoz. 327-328.

<sup>77</sup> KN 1869. XVI. k. 97.

<sup>78</sup> STIPTA István: *A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás*. In: Homoki Nagy Mária – Balogh Elemér (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE JGYPK Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2010. 800.

A polgári kor szolgabírói hivatala

Tanulmányomban azokat az alapelveket mutattam be, amelyek alapján egy a rendi korban kialakult tisztséget a polgári kor követelményeihez igazítottak, aminek köszönhetően a tradícióihoz ragaszkodó magyar társadalom igényeinek megfelelően átszervezték az alsó középszintű közigazgatást. Ezt igazolja az a tény is, hogy különösebb országgyűlési viták nem övezték a járásokra vonatkozó szakaszok elfogadását.<sup>79</sup> Az alapelvek megvalósulását az is elősegítette, hogy a belügyminisztérium és a vármegyei közgyűlések együtt törekedtek azoknak a kérdéseknek megoldására, amelyek szabályozását a jogalkotó elmulasztotta. A minisztériumra hárult annak a felelőssége, hogy kialakítsa az egységes jogi terminológiát, amely még számos jogterületen hiányzott a magyar jogrendszerből.<sup>80</sup> Ezen közös munkálatoknak is köszönhetően alakult ki egy egységesnek mondható járási szervezet, amely a vármegyei szint alatti közigazgatási feladatokat látta el. Ezek élén a szolgabírák álltak, akik már a meghatározott hatásköri elkülönítésnek köszönhetően egyszemélyi felelősség alapján látták el közigazgatási feladataikat. A szolgabírói hivatal az ügyteher függvényében a vezetését végző szolgabírákon kívül a segítségükre rendelt szolgabírósegédekből és írnokokból állhatott. A korábban rövidnek tartott három éves mandátumukat a polgári korszakban hat évre növelték, de továbbra is fenntartották a szolgabírák alapattribútumának tartott vármegye által való megválasztásukat.

Az igazságszolgáltatási hatáskörök leválasztásával sikerült megteremteni az állami és törvényhatósági közigazgatás alsó középszintű végrehajtási közegeit, amelyek már tökéletesen megfeleltek a polgári állam elvárásainak, így a rendi hagyományokra építő járási szintű közigazgatás 1872-ben megkezdhette működését. Az államszervezet kiegyezést követő átalakítása a történeti gyökerekhez ragaszkodva, a lakosság által akceptált modern igazgatást tudott létrehozni, ami mintát nyújt a jelen jogalkotójának és jogalkalmazójának is, ezáltal elősegítve a jogintézmények gyakorlati életben való hatékonyabb működését.

## MÁTÉ PÉTERVÁRI

### Das Stuhlrichteramt – Brücke zwischen der Ständischen Welt und der Bürgerlichen Staatsorganisation

(Zusammenfassung)

Der Stuhlrichter war gewählter Beamte der Komitat (Adelsautonomie) in der ständischen Zeit, der Geschäfte des Bezirks nachging. Die Bezirke waren die Verwaltungsebene unter den Komitate. Der Stuhlrichter übte sein Amt gemeinsam mit seinem Geschworene im Reformzeitalter aus. Zu seinem Wirkungskreis gehörte Verwaltungs- und Gerichtsaufgaben vor der Ungarischen Revolution 1848/49.

Nach dem Österreichisch-Ungarischen Ausgleich von 1867 bot sich dem ungarischen Reichstag die Möglichkeit, seine Staatseinrichtung auf eine rechtsstaatliche Grundlage zu

<sup>79</sup> KN 1869. X. k. 282.

<sup>80</sup> MEZEY Barna: *A bírói szervezet átalakítása és a büntetés-végrehajtási intézetek a 19. században*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szegedi Egyetemi Kiadó – Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2011. 101-102.

stellen. Die ungarische Regierungspartei musste die ständische Traditionen im Lauf der Verwaltungsreform berücksichtigen, weil die ungarische Bevölkerung und die Opposition Nostalgie nach der vor 1848 Komitate empfanden.

Dieser Aufsatz demonstriert, wie das Stuhlrichteramt des Reformzeitalters in bürgerliches Verwaltungsorgan nach dem Ausgleich umgesetzt wurde. Der Reichstag bewahrte die Institution der historischen Verfassung, so eine Brücke wurde zwischen die ständische und die rechtsstaatliche Staatseinrichtung geschlagen.

Ich analysiere die Umbildung der Bezirksebene in meiner Studie aufgrund der Erfordernisse der bürgerliche Verwaltung, die Emil Récsi in seiner Monografie mit dem Titel „*Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra [Handbuch der Verwaltungs-Gesetzkunde, nach dem gegenwärtigen Stande der österreichischen Reichsgesetzgebung mit besonderer Rücksicht auf Ungarn]*“ zusammenfasste. Diese Grundsätze waren die Zentralisierung, die Einheitlichkeit, die Einmannführung, die Verantwortlichkeit und die Gewaltentrennung von Verwaltung und Rechtsprechung. Gemäß des Gesetzartikels XLII:1870 sollte die Komitate ihre Verwaltungseinrichtung ausarbeiten und diese Entwürfe vorlegen, dem königlichen ungarischen Minister des Innern, um sie zu genehmigen. Ich demonstrierte die Verwirklichung dieser Grundsätze mit der Hilfe von diesen Archivmaterialien des Innenministerium.