

PAPP CSABA ISTVÁN*

Vármegyei önkormányzatiság az 1886:XXI. tc. hatálybalépését követően**

I. Bevezetés

Csekey István tanulmányában a következőket fogalmazta meg: „Minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit a közigazgatása megvalósítani képes. Hiszen a közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata.”¹

Emiatt okkal merülhet fel a kérdés, miszerint: Hogyan tudta a közigazgatás „életre kelteni” az alkotmányt a második törvényhatósági törvény létrejöttének időszakában? A szakirodalom egységes álláspontot képvisel abban, hogy a törvényhatóságok jogköre csorbult az 1886:XXI. tc. hatályba lépését követően, mivel a kormány minden eszközzel azon volt, hogy a centralizáció révén kézben tartson minden szálat.

Tanulmányomban áttekintem az 1886. évi törvényhatósági szabályozást, a törvényhatóságok szervezetén belül azokat a sajátosságokat, amelyek különösen a kormány centralizációs elképzeléseit segítették elő, a törvényhatóságok önkormányzati hatásköréről kialakított álláspontokat, az eltérő véleményeket ütköztetve egymással. Dogmatikai szempontból megvizsgáltam és elemeztem a felügyelet és önkormányzatiság viszonyát valamint azt, hogy milyen reformjavaslatok fogalmazódtak meg. Ennek alapján a korabeli és a jelenkori közigazgatással, közigazgatás-történettel foglalkozó szerzők e tárgykört érintő tanulmányait dolgoztam fel.

Kérdésként fogalmaztam meg, hogy a kormány és a törvényhatóságok között meghúzódó ellentét milyen mértékben nyomta rá a bélyegét a kormány centralizációs törekvéseire, és a törvényhatóságok ellensúlyozni tudták-e ezeket a törekvéseket, ha igen, milyen eszközök álltak rendelkezésükre.

* PhD hallgató,

** Jelen tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3-SZTE-18 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ CSEKEY ISTVÁN: *Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték*. Magyar Társadalomtudományi Szemle 1913/1. 18. p.; Bővebben lásd: RUSZOLY JÓZSEF: *Csekey István és a magyar alkotmány*. Egy életmű rövid áttekintése. Jogtörténeti szemle, 2003/3. 37–46. pp.

II. Előzmények és az 1886. évi szabályozás

A kiegyezéssel a Magyarország és Ausztria közötti közjogi viszony rendezésére egyedülálló megoldás született. A közös ügyek intézésétől eltekintve Magyarország önállóságot élvezett az Osztrák-Magyar Monarchián belül, az ország állam- és kormányformája megfelelt a parlamentáris monarchia ismertetőjegyeinek.²

A társadalomban és a gazdasági életben végbement változások generálták a közigazgatás átszervezését is. A kortársak abban egyetértettek, hogy a régi szervezetrendszer további fenntartása zsákutcának bizonyult.³ Szükség lett volna egy olyan erőtenyező létrehozására is, amely a felelős kormány végrehajtói tevékenységét ellenőrizni tudta volna.⁴ A közigazgatás reformja alkalmával a vármegyéket lehetetlenség volt megkerülni, amelyre nem is törekedtek, azok központi helyet foglaltak el a korszak politikai programjaiban.⁵ A téma szempontjából nem szükséges a kort jellemző centralista-municipalista vitát részletesen ismertetni, annak csupán egyetlen mozzanatát szeretném kiemelni. Érdeemes megemlíteni ugyanis Tisza Kálmán, aki a tanulmány kulcsszereplője, 1865-ben kifejtett álláspontját a kérdést illetően. Munkájában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vármegyei szervezetet összeegyeztetni a modern parlamentarizmus elveivel nem okoz nehézséget.⁶ Közigazgatási ügyekben a kormányé a döntés, a vármegyék feladata annak végrehajtása, emellett saját belügyeiket önállóan intézhetik. Bár ezt még ellenzéki politikusként a vármegyék autonómiáját védve hangoztatta, de mintha megalapozta volna vele miniszterelnökként elfoglalt álláspontját is, amikor pedig már a centralizáció mellett kötelezte el magát.⁷

² KOZÁRI MONIKA: *A dualista rendszer*. Pannonica. Budapest, 2005. 15.; Bővebben lásd: ANTAL TAMÁS: *Szilágyi Dezső nézetei az alkotmányos kormányzásról*. In: Glässer Norbert et al. (szerk.): *Fogadd a koronát...*: Ünnepek és válság, hagyományok és reformkoncepciók. Solymossy Sándor Egyesület, MTA-SZTE Vallási Kultúrákutató Csoport. Szeged, 2021. 221–234. pp. MÁTHÉ GÁBOR: *Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői*. Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 2022/18. 178–188. pp. MEZEY BARNA: *Alkotmánytörténeti alapok. Alkotmány és közigazgatás a polgári átalakulás előtt*. In: Képes György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2013. 9–47. pp. RUSZOLY JÓZSEF: *Két adalék az újabb magyar alkotmánytörténelemhez. Az 1849. évi nemzetiségi törvényről és az 1867. évi osztrák-magyar kiegyezésről – a külföldnek is*. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, 2004/18. Szeged, 3–45. pp.

³ SARLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 25–26. pp.

⁴ STIPTA ISTVÁN: *A vármegyék alkotmánybiztosító szerepe*. (továbbiakban: Stipta 1998.) In: Bana József (szerk.): *Győri tanulmányok. Győr-Moson-Sopron Megye Soproni Levéltára*. Győr, 1998. 87. p.; Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *Közjogi viták a vármegyék rendeletfőltételi (vis inertiae) jogáról*. Miskolci Jogi Szemle. 2020/15. 270–276. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Az ellenállási jog a dualizmuskori törvényhozási vitákban*. In: Varga Zs. András – Patyi András – Ábrahám Márta (szerk.): *Bulla Aurea 800. Nyolc évszázad közjogi üzenete*. Kúria. Budapest, 2022. 167–178. pp.

⁵ STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények*. (továbbiakban: Stipta 1995a.) Osiris. Budapest, 1995. 70. p.

⁶ STIPTA 1995a. 70. p. Bővebben lásd: TISZA KÁLMÁN: *Parlament felelős kormány és megyei rendszer*. Ráth Mór. Pest, 1865.

⁷ SZÉKELY TAMÁS: *A közigazgatás átalakításának programja. Modernizáció és nemzetállam-építés a dualizmus korában*. In: Csibi Norbert – Schwarczwölder Ádám (szerk.): *Modernizáció és nemzetállam-építés. Haza és/vagy haladás dilemmája a dualizmus kori Magyarországon*. Kronosz. Pécs, 2018. 167. p.

Az 1886:XXI. tc. természetesen nem minden előzmény nélkül született meg. Beilleszthető volt azon törvények sorába, amelyek a közigazgatás rendjének átalakítására törekedtek. Említést érdemel az 1869:IV. tc., amely törvénnyel a közigazgatás és a bírászkodás egymástól noha elválasztásra került, nyitva maradt egy nagyon fontos kérdés: mi lesz a vármegyék szerepe ezt követően, hogyan lehet őket összeegyeztetni a felelős kormányzaton alapuló parlamenti rendszerrel.⁸ Sarlós Béla mutatott rá arra, hogy a különválasztás elvének törvénybe iktatása még önmagában véve kevésnek bizonyult. Égetővé vált annak rendezése is, hogy a törvényhatóságok milyen fokú autonómiával fognak rendelkezni az új közigazgatási rendszerben.⁹

A vármegyék ügyének rendezésére 1870-ig kellett várni. Ebben az évben a törvényhozás elfogadta a köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc.-et. A törvény kimondta, hogy a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedhetett, emellett feladata volt az állami közigazgatás közvetítése. Ezen túlmenően országos politikai ügyeket is megvitathattak, álláspontjukat szabadon kifejezheték a kormány és más törvényhatóság számára, ezeket akár kérvények útján a Képviselőházhoz is felterjeszthették.¹⁰ Kétségtelen, e jogkörnek az előzményei a rendi korba nyúlnak vissza, mégsem lehet teljes mértékben egyetérteni Kozárral, aki szerint ez a rendi korszakból fennmaradt jogosítvány lett volna.¹¹ Állítását Sarlós érvelésével kell árnyalni, aki rámutatott arra, hogy a rendi jellegű vármegyei jogosítványokra egy polgári típusú közigazgatási szervezetet nem lehetett felépíteni.¹²

⁸ SZÉKELY: i. m. 167. p. Bővebben lásd: ANTAL TAMÁS: *A bírói hatalom gyakorlásának jogszabályi változásai a dualizmus korában (1890–1914)*. 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. 9–21. pp.; ANTAL TAMÁS: *A bírói függetlenség megtörése Magyarországon: az 1948. évi XXII. tc. elfogadása*. In: Peres Zsuzsanna; Bathó Gábor (szerk.) Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. 25–35. pp.; MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom két alapvető törvénye*. In: Gosztonyi Gergely; Révész T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti parerga II: Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 195–203. pp.; MÁTHÉ GÁBOR: *A bírói hatalom gyakorlásáról az 1869. évi IV. törvény megalkotása*. In: *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*. Kúria. HVG-ORAC. Budapest, 2019. 37–49. pp.; MEZEY BARNA: *Az 1869. évi IV. tc. jelentősége*. In: Peres Zsuzsanna; Bagossyné Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk”... A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Országos Bírósági Hivatal. Budapest, 2019. 17–23. pp.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten*. FORVM Acta Juridica et Politica 2018/8. 241–253. pp.; STIPTA ISTVÁN: *A bírósági igazgatás és felügyelet elvi kérdései a dualizmus kori tudományos és törvényhozási vitákban*. In: Peres Zsuzsanna; Bathó Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2021. 971–979. pp.

⁹ SARLÓS i. m. 23. p.; KOZÁRI i. m. 197. p.; STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

¹⁰ SARLÓS i. m. 26. Bővebben lásd: VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro publico bono. Magyar közigazgatás. 2018/1. 180–199. pp.

¹¹ KOZÁRI i. m. 201. p.

¹² SARLÓS i. m. 15. p.

A törvényhatóságok és a kormány közötti viszonyrendszer fő jellemzőjeként említendő meg, hogy a kormány igyekezett folyamatos ellenőrzése alatt tartani a törvényhatóságokat.¹³ Különös említést érdemel a főispán személye, mert rajta keresztül tudta érvényesíteni politikai akaratát.¹⁴ Később, 1876-tól kezdve, ehhez a körhöz csatlakozott a közigazgatási bizottságok felállása is.

Csorba megállapítása az, hogy az 1870:XLII. tc.-kel érvényesülni tudott a központi akarat, de ez még nem volt oly mértékben nyomasztó a törvényhatóságok számára, hogy a helyi viszonyokban a decentralizált döntéshozatalnak is gátat szabjon.¹⁵ Más vélekedés szerint az autonómia is csak látszat volt, a törvényhatóság önkormányzati szerepkörét és a centralizáció mértékét biztosító garanciákban megállapodás nem született.¹⁶ Hiányzott a gazdasági függetlenség is, hiszen a törvény hiába rögzítette azt, hogy az önkormányzat és a közigazgatás fenntartásához szükséges költségeket a törvényhatóságok maguk állapítják meg és gondoskodnak ennek fedezetéről, ez utóbbi nem tudott megvalósulni. A törvényhatóságok folyamatos államsegély biztosítására szorultak rá.¹⁷

Tizenöt év elteltével a középszintű közigazgatás szervezete ismét átalakításra került. A cél egy olyan korlátozott önkormányzatiság létrehozása volt, amelyben a kormány centralista törekvéseit a főispáni jogkörök kiszélesítése által minden körülmények között érvényesíteni tudja.¹⁸

1886-ban a törvényhozás elfogadta az ún. második törvényhatósági törvényt, amelyet 1886:XXI. tc.-ként ismerhet az olvasó. Az 1870:XLII. tc.-kel összevetve első pillantásra nem is tűnnek fel azok a lényeges változások, amelyek markánsan meghatározták a középszintű igazgatás további működését. Ezt elősegítette a kodifikációs szerkezet, ezen

¹³ KOZÁRI i. m. 200. p. Bővebben lásd: KAJTÁR ISTVÁN: *A polgári modernizáció közigazgatási autonómiáinak jogtörténeti keretei*. In: Gergely Jenő; Strausz Péter; Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2004. 192–207. pp. KAJTÁR ISTVÁN: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Európa – haladás – Magyarország. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003. MEZEY BARNA: *Államosítás és autonómia: Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében*. In: Gergely Jenő; Strausz Péter; Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2004. 13–24. pp. VARGA NORBERT: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban*. *Collega*, 2002/6. 59–63. pp. VARGA NORBERT: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely, 2007/4. VARGA NORBERT: *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár*. Debrecen, 2006. 228–229. pp. VARGA NORBERT: *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. *Pro Publico Bono*, 2018/6. 180–199. pp.

¹⁴ STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

¹⁵ CSORBA LÁSZLÓ: *A dualizmus rendszerének kiépülése és konszolidált időszaka (1867–1890)*. In: Gergely András (szerk.): *Magyarország története a 19. században*. Osiris. Budapest, 2005. 373. p.

¹⁶ STIPTA 1995a. i. m. 86–87. pp.

¹⁷ EREKY ISTVÁN: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. (továbbiakban: EREKY 1910.) Grill Károly Könyvkiadó-vállalata. Budapest, 1910. 84. p. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján*. (Továbbiakban: Pétervári 2021) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2021. 164. p.

¹⁸ EREKY 1910. i. m. 89. p.

belül a hasábos tagolás szerinti szerkesztési mód is. Lényegében a törvényhozó testület novelláris változtatások helyett kódex formájában fogadta el az új törvényt.¹⁹

A törvényjavaslat miniszteri indokolása úgy fogalmazott, lényegre törő változásokat az új törvényi szabályozás nem tartalmaz, csupán a gyakorlati reflexiók alapján kell olyan módosításokat végrehajtani, amelyek a meglévő törvény hiányosságait szeretnék kiküszöbölni.²⁰

A vármegyei rendszer fenntartása mellett érvelők veszélyt láttak a túlzott centralizációban, és nem tápláltak kellő bizalmat a parlamentarizmus intézményrendszere irányába.²¹ Az ellenzéki erők féltek attól, hogy a kormány közigazgatási gyámkodásának kiterjesztésével végleg megszűnik a vármegye önállóan létezni és idézve az egyik ellenzéki képviselő megállapítását, nem lesz több mint „dróton járó gépezet”.²² Álláspontjuk szerint a főispán jogköreinek kiterjesztése által a belügyminiszter bármely szempont alapján közbe tudna avatkozni.²³ Emellett további függőségi helyzetet teremtett, hogy a főispán hivatala ezentúl megszűnne méltóság lenni, s csupán a kormány kiszolgáló emberévé válna. Nem láttak kellő garanciát ennek ellensúlyozására, ezért követelték a közigazgatási bíróságok mint független testületek felállítását, amely a vitás kérdéseket el tudná dönteni a közigazgatás szervezetrendszerén kívül.²⁴ Továbbra is síkra szálltak a felirati és a levelezési jog védelme érdekében, amely mint másik garanciális elem fékezhetne volna a centralizációt.²⁵ Harmadik biztosítékként követelték, hogy a vármegyei tisztségviselők választás útján nyerjék el hivatalukat, a főispán előzetes kijelölési jogát pedig pontosan körül kellett volna szerintük határolni, mert a tervezett szabályozás is a pártérdekeket erősítette, korlátozva ezzel a választás szabad jogát.²⁶ A főispán jogköreinek kiterjesztése mellett az önkormányzati és a központi közigazgatási hatáskörök összemosása kiváló alkalmat teremtett a belügyminiszter számára a folytonos beavatkozásra a felügyelet eszközei mögé rejtőzve. Ennek orvoslására a központi közigazgatást teljesen le kellett volna választani az önkormányzati jogok gyakorlásától.²⁷

Az elfogadott új törvény további hibája volt, hogy egyes helyeken csak általánosságban fogalmazott meg rendelkezéseket, a konkrét szabályozásról hallgatva. Ez már az 1870:XLII. tc. esetében is megfigyelhető volt. Az első törvényhatósági törvény elfogadá-

¹⁹ SÁRLÓS I. M. 154., STIPTA ISTVÁN: *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején.* (továbbiakban: Stipta 1995b.) *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica.* Szeged, 46. Tom. 5. Fasc. (1995) 41. A korabeli jogalkotás folyamatára bővebben lásd: MEZEY BARNA: *Törvény-előkészítés a dualista Magyarországon.* In: Csizmadia, Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok.* Tankönyvkiadó. Budapest, 1983. 169–181. p.

²⁰ STIPTA 1995b. 43. p. Indokolás a „köztörvényhatóságokról” szóló törvényjavaslathoz. 262. sz. Képviselőházi irományok IX. kötet. Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság. Budapest, 1886. 192. p.

²¹ MOSCOVITZ IVÁN: *Önkormányzatunk mint alkotmányos garancia.* Grill Károly Könyvkereskedése. Budapest, 1893. 76. p.

²² Bartha Miklós felszólalása. Képviselőházi napló. IX. kötet. (továbbiakban: KN.) Pesti Könyvnyomda-részvény-társaság. Budapest, 1886. 300. p.

²³ Stipta 1995b. 48. p.

²⁴ KN. 48. p.

²⁵ KN. 53. p.

²⁶ KN. 54. p.

²⁷ KN. 49. p.

sakor viszont még erre azért volt szükség, hogy a vármegyék autonómiája ezáltal is biztosítva legyen.²⁸ Ereky rámutatott arra, hogy 1886-ra ez a vélekedés megfordult, és az új törvényhatósági törvényre már inkább lehetett úgy tekinteni, hogy az a kormány eszközének bizonyult éppen a vármegyék ellenében. Ettől kezdve a törvényi szabályozás nem a kooperációt, a produktív együttműködést segítette elő, hanem a kormány és a törvényhatóság közötti ellentét mélyítéséhez járult hozzá.²⁹ Csekey viszont ellentétes álláspontot képviselt, szerinte a vármegyék „államosítása” téveszme, az állam és önkormányzat nem egymás ellentétei, ellenkező esetben az állam csak az önkormányzatiság megsemmisítésével emelkedhetne fel. Az önkormányzat nem különálló egysége az államnak, hanem szerves része.³⁰ Az 1870:XLII. tc. létrejöttével az ellentétek rendezésére megnyugtató álláspont nem született. Ez korlátozott politikai és végrehajtói jogosultságok gyakorlásához vezetett, amely állandó kompromisszumra kényszerítette a kormányt és a törvényhatóságokat.³¹ A folytonos kompromisszumok 1886-ra végül a kormánynak kedveztek, ezáltal az önkormányzati rendszer jelentős torzulást szenvedett, Egyed István szavával élve elkorcsosult.³² Az önkormányzatiság magában semmit sem ér, ha valódi hatásköre nincs és csupán annyi eszköz van a kezében, amellyel maradék jogkörét mindenáron igyekeznek megvédeni.³³

III. Önkormányzatiság és felügyelet

A nemzet alkotmányos szabadságának gyakorlására a parlamentarizmus önmagában nem tudott kellő biztosítékot nyújtani.³⁴ A rendszer megfelelő működése érdekében bizonyos ellensúlyokra volt szükség, ezért az önkormányzat intézménye jó megoldásnak bizonyult, amely vármegyei szinten már rendelkezett történeti előzményekkel.³⁵

Magától értetődött, hogy egyetlen közigazgatási szerv képtelen lett volna mindent, különösen a helyi érdekű ügyeket egyetlen központból irányítani és elintézni. Az önkormányzat volt a legkézenfekvőbb arra, hogy a helyi akarat a legteljesebb kifejeződésre jusson. A helyi lakosok ennek köszönhetően ugyanis ügyeiket helyben maguk tudják intézni és igazgatni.³⁶

Az önkormányzat egy meghatározott területen tudja igazán jól kifejteni hatását, azonban ez nem a magánérdekek körét, hanem a közügyek vitelét szolgálja.³⁷ Ha pedig ezen

²⁸ PÉTERVÁRI 2021. 55. p.

²⁹ ÉREKY ISTVÁN: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. 1. kötet. (továbbiakban: Ereky 1917.) Sziklai Henrik kiadása. Eperjes, 1917. 128–129. pp.

³⁰ CSEKEY i. m. 21–24. pp.

³¹ STIPTA 1995a. i. m. 87. p.

³² EGYED ISTVÁN: *Vármegyei önkormányzat*. (továbbiakban: Egyed 1929.) Eggenberger-féle könyvkereskedés. Budapest, 1929. 85. p.

³³ ÉREKY ISTVÁN: *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*. Grill Károly Könyvkiadó-vállalata. Budapest, 1908. 264. p.

³⁴ EGYED ISTVÁN: *Választás vagy kinevezés*. (továbbiakban: Egyed 1911.) Katolikus Szemle 1911/9. 944. p.

³⁵ Bővebben lásd: MOSCOVITZ i. m.

³⁶ EGYED 1929. i. m. 92. p. TOMCSÁNYI Móric: *Önkormányzat és decentralizáció*. Atheneum. Budapest, 1911. 6. p.

³⁷ EGYED 1929. i. m. 96. p.

közfeladat ellátása az állami érdekekkel találkozik, ekkor mondható el az, hogy az önkormányzat végrehajtói funkciót lát el.³⁸ „[A] nemzet tagjai – mint állami szervek – beállanak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukra az állam akaratát.”³⁹ A helyi viszonyok ismerete a végrehajtás színvonalát is nagymértékben növelni tudja, ezáltal a legcélszerűbbé válik.⁴⁰ A helyi közügyek intézése nemcsak azt követeli meg, hogy azokról a helyi polgárok maguk döntsenek, hanem megfelelő közvagyonnal is rendelkezniük kell, amely felett szintén maguk rendelkezzenek. Így lehet eljutni a helyi belügyek kérdésköréhez, amely territóriumonként igen sokszínű képet mutattak.⁴¹

A feladatok végrehajtása céljából az állam az önkormányzatot közjogi testülettel emelte és jogalanyisággal ruházta fel.⁴² Ezáltal a helyi szervek az állam részeit képezték, ebből következően az államnak felügyeletet kellett gyakorolni felettük.⁴³ A felügyeletre egyrészt azért volt szükség, hogy az önkormányzatot létrehozó személyek egyéni jogait az önkormányzat ne sértse meg, másrészt azért, hogy az önkormányzat ne elszigetelt módon, hanem a közigazgatás egész rendszerével összehangolva tudjon együttműködni.⁴⁴ A kérdés csupán az volt, a felügyelet tartalma meddig terjedjen. A helyi önkormányzat minden egyes döntése kötve legyen-e a kormány (a miniszter) jóváhagyásához vagy a kormány adjon szabadságot ezen szerveknek és bizalmat szavazzon-e a helyi szerveknek a döntés helyességét illetően.⁴⁵ A legkézenfekvőbb az lehetett volna, ha a felügyelet csak odáig terjed, ameddig a felügyeleti szerv a törvényes eljárásra kötelezi az alá tartozó szervet.⁴⁶

A jogalkotó számára több lehetőség is kínálkozott, hogy az adott kor igényeihez igazodva a lehető legmegfelelőbb felügyeleti módot válassza ki a törvényi szabályozás megalkotásakor. Ezek közül a két legfontosabbat kell megemlíteni. Az egyik az ún. helybenhagyás, a másik a jóváhagyás formulája. A helybenhagyást alkalmazva a felügyeleti szerv az alsóbb fokon álló szervet arra kötelezte, hogy meghozott döntését mutassa be törvényszerűségi ellenőrzés végett. Az ilyen típusú ellenőrzés deklaratív jogi aktusnak számított. Jóváhagyási aktus alkalmazásakor viszont deklaratív jellegről szó sem lehetett, csakis provizórikus joghatályról. Ez esetben a meghozott döntést végrehajtani azután lehetett, ha a felettes szerv azt minden tekintetben jóváhagyta. A jogalkotó ezt az utóbbi megoldást választotta, s ez az 1886:XXI. tc.-ben az előzetes jóváhagyás intézményeként vált ismertté. A törvényhatóság döntése csak akkor vált végrehajthatóvá, ha a miniszter azt jóváhagyta, vagy kifejezett hallgatásával a törvény által megszabott határidő eltelt. A törvény ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a vizsgálat nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi követelmények alapján is lefolytatható. Kétségtelen az is, hogy ez a felügyeleti forma elmélyültebb munkát igényelt, mint pusztán a helybenhagyás intézménye, viszont

³⁸ EGYED 1929. i. m. 96. p.

³⁹ EGYED 1929. i. m. 96. p.

⁴⁰ EGYED 1929. i. m. 98. p.

⁴¹ EGYED 1929. i. m. 41. p.

⁴² TOMCSÁNYI i. m. 10. p.

⁴³ TOMCSÁNYI i. m. 14. p.

⁴⁴ RÉNYI JÓZSEF: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Franklin Társulat. Budapest, 1896. 21. p.

⁴⁵ RÉNYI i. m. 36. p.

⁴⁶ RÉNYI i. m. 21–22. pp.

a vizsgálódás több időt is vett igénybe.⁴⁷ Rényi úgy látta, erre az erős felügyeletre azért volt szükség, mert a társadalom nem volt elég érett Magyarországon ahhoz, hogy csak a legszükségesebb ügyekre szoríthassák ezt.⁴⁸

A célszerűség értelmezését az általam vizsgált szerzők mindegyike megemlítette, mint káros felügyeletgyakorlási módszert, azonban részletesebb elemzésére nem tértek ki. Egyed tanulmányában erre annyi megállapítást tett, hogy a „kormánygyakorlat szerint” nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi és államérdekhez fűződő szempontok alapján is megvizsgálta az illetékes miniszter a törvényhatóság döntéseit.⁴⁹ A célszerűség kérdéskörével a legrészletesebben Magyary foglalkozott, igaz a közigazgatási jogi aktusok tárgyalásán keresztül. Eszerint az értelmezés szerint a közigazgatás útján megvalósuló döntések elsődleges célja a közszükségletek kielégítése. A közérdek érvényre juttatása mellett azonban mérlegelésre kerülnek az adott döntést jellemző egyéb célszerűségi és méltányossági szempontok is. A legfőbb cél tehát minden esetben a közérdek megóvása.⁵⁰

Szót kell még ejteni a főispánnak azon jogköréről – 1886:XXI. tc. 57. § k) pontja -, amely szerint ha valamely közgyűlési határozatot törvénybe vagy valamely miniszteri rendeletbe ütközönek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt, annak felülvizsgálatát elrendelhetette azáltal, hogy a miniszternek felterjesztette. Természetesen a felterjesztett határozat csak akkor vált végrehajthatóvá, ha a miniszter azt a vizsgálat után jóváhagyta. Rényi ezért joggal tette fel a kérdést, hogy mi volt ez, ha nem a diszkrecionális jogosultságok kiterjesztése az önkormányzati önállóság rovására.⁵¹

Tomcsányi is hangot adott annak, hogy a törvény egyes helyeken nem fogalmazott elég világosan és konkrétan, helyette általánosításokkal operált. Tanulmányában a „saját belügy” törvényi fogalmát emelte ki és vetette elemzés alá, hogy ennek szabatos körülírása nem történt meg.⁵² Az 1886:XXI. tc. számos helyen használt még ehhez hasonló általánosságban meghatározott fogalmakat. Ilyen volt például a 10. § is, amely alapján a kormány jogosult volt a hozzá felterjesztett határozatokat megsemmisíteni, ha azok illetéktelenek vagy törvénybe ütközők voltak, továbbá indokolt esetben új eljárásra is kötelezheték a törvényhatóságot. Itt az „illetéktelen” kifejezéssel akadnak problémák, amelynek bővebb kifejtése szintén elmaradt a jogalkotó felől. Ez újabb táptalaja volt a diszkrecionális jogkörök gyakorlásának.⁵³ Megemlíthető még ebben a körben a 12. § (3) bekezdése is. Ha a törvényhatóságnak olyan szabályrendeletet kellett alkotnia, amelynek elfogadására valamely törvény kötelezte, „a kormány jogosult volt a hiányok kiküszöbölésére azon módosításokat, átalakításokat kívánni”. Mivel ez konkrétan meghatározásra nem került, felvetődik a kérdés, hogy a kormány (pontosabban a miniszter) milyen módon

⁴⁷ RÉNYI i. m. 42. p.

⁴⁸ RÉNYI i. m. 155–156. pp.

⁴⁹ ÉGYED 1929. i. m. 273. p.

⁵⁰ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 590–591. pp.

⁵¹ RÉNYI i. m. 139. p.

⁵² TOMCSÁNYI i. m. 56. p.

⁵³ RÉNYI i. m. 142. p.

bocsáthatott ki felhívást a törvényhatóság részére a módosításokat illetően. További kutatást igényel, hogy csak figyelemfelhívással élhetett-e vagy utasítás formájában konkrét szövegtervezetet bocsátott-e ki a törvényhatóság számára.

Mindezek tükrében Rényi kissé idealisztikusan fogalmazott, amikor azt írta, hogy a felügyelet nem ellensége az önkormányzatnak, hanem inkább azzal összepárosuló rendszer, amely a közigazgatás egészét szolgálja így.⁵⁴

IV. Szervezeti sajátosságok

Az 1886:XXI. tc. 2. §-a alapján a törvényhatóságok hatásköre kettős természetű volt. Egyrészt ide tartoztak azon ügyek, amelyek országos jelentőséggel bírtak (állami közigazgatási feladatok), másrészt a helyi érdekű ügyek játszottak fontos szerepet, amelyek kapcsán kulcsfontosságú volt a járási szervezet közvetítő szerepe a községek irányában.⁵⁵ Emellett országos ügyeket is megvitathattak, egymással és a kormánnyal álláspontjukat közölhették és a törvényhozás felé kérvényt nyújthattak be.

Moscovitz úgy vélte, a dualizmus korának parlamentarizmusa, azon belül a felelős kormányzás intézménye az addig megszokott önkormányzati rendszert teljesen átszabta, és így a közigazgatást meglasztította, kiszorította belőle a szakértelmet, a gyakorlati elemeket s teret engedett a protekciónak.⁵⁶

A törvényhatóság szervezetét közelebbről megvizsgálva a legszembevetőbb az, hogy mind az önkormányzati, mind a központi közigazgatásból fakadó feladatokat ugyanannak a tisztviselői személyzetnek kellett végrehajtania a teljes dualizmus korában.⁵⁷

A főispán személyében a törvényhatóság élére olyan személy került, aki a kormány bizalmi embereként elsődlegesen nem a vármegye érdekeit szolgálta.⁵⁸ A törvényi szabályozás ezt nem is „rejtette véka alá”, s mint a végrehajtó hatalom képviselőjét széles jogkörrel ruházták fel, ezzel kezébe adták a helyi közigazgatás feletti hatalmi kontrollt.⁵⁹ Hatáskörei érintették a vármegyei közigazgatási szervezet minden elemét. Az 1886:XXI. tc. rendelkezései értelmében a legfontosabb testületi szervek felett elnökölt, kinevezte a főbb tisztviselőket és bizottsági tagokat, a számonkérő szék fejeként a közigazgatást ál-

⁵⁴ RÉNYI i. m. 38. p.

⁵⁵ EREKY ISTVÁN: *A mi alkotmányunk.* (továbbiakban: Erekly 1943.) Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 340. p. A járások szervezetére bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Az Osztrák-Magyar Monarchia alsó közepszintű közigazgatása a kiegyezést követően.* FORVM Acta Juridica et Politica, 2019/9. 113–125. pp. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A járások mint területi egységek polgári átalakítása a kiegyezést követően.* FORVM Acta Juridica et Politica, 2020/10. 2. pp. 221–237. PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján.* Pro Publico Bono, 2020/8. 238–259. pp.

⁵⁶ MOSCOVITZ i. m. 38. p.

⁵⁷ EREKY 1917. i. m. 133. p.

⁵⁸ EGYED 1929. i. m. 359. p. Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886).* In: Máthé Gábor; Zlinszky János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv.* Unió Kiadó, Budapest, 1995. 299–312. pp.

⁵⁹ SÁRLÓS i. m. 156., Erekly 1943. 341. p.

landó ellenőrzés alatt tartotta, fegyelmi jogkört gyakorolt a hanyag vagy vétkes tisztviselővel szemben. Helytálló az a vélekedés, amely szerint a főispán jogköreinek bővítésével a kormány szorosabbra kívánta fűzni a köteleket a közte és a törvényhatóságok között fennálló felügyeletet illetően.⁶⁰ Felügyeleti tevékenysége mellett intézkedési jogkörrel is felruházták, amely által rendeleteket bocsáthatott ki az ügyek intézésére.⁶¹ A túlzott hatalomkoncentráció ellen természetesen a vármegyék tiltakozásuknak adtak hangot, amelyben rendre a főispán autokráciájának visszaszorítását követelték.⁶²

Az előbb említettekén túl az 1886:XXI. tc. 57. § A) pontja további jogkörrel is felruházta a főispánt. Ez alapján a törvényhatóságához tartozó összes állami közeg eljárására vonatkozóan (kivéve a törvénykezési szerveket) bármikor felvilágosítást kérhetett, azokról jelentést tehetett az illetékes miniszternek, a miniszter felszólítására pedig kötelessége is volt ezt megtenni. Ezen túlmenően személyi javaslattal is élhetett, ha az alá tartozó törvényhatóságnál egy állami állást be kívántak tölteni vagy elő akartak valakit léptetni. Fontosabb pozíciók esetében pedig még azt is megengedte számára a törvény, hogy az illetékes miniszterhez írásbeli észrevételt is intézhessen.⁶³

Látható, hogy a főispán igen széles jogkörei által napi kapcsolatba került a helyi és állami közigazgatással. Ellentmondásos azonban, hogy a kinevezés elnyeréséhez külön képesítési feltételek sem szükségeltettek, sőt jogkörei mellett a kötelezettségei kevésnek bizonyultak.⁶⁴

A törvény 58. §-a rendszeres illetményt, az 59. § pedig nyugdíjjogosultságot biztosított számára. Ezek a rendelkezések azonban eltörpülnek az előbb említett jogkörök mellett, ezért hiába illette őt a törvény a vármegye élén álló személynek, a főispánt nem lehetett a vármegyei tisztviselői kar többi tagjai közé sorolni.⁶⁵ Joggal vélekedtek úgy a kortársak, hogy a főispán személyét a „csodaszörny-szerű állapot” jelzővel írták le utalva arra, hogy a kormány a hozzá köthető bizalmi embereken keresztül igyekezett befolyását kiterjeszteni a vármegyékre.⁶⁶ A főispáni hatáskörök törvényi szabályozásával olyan rugalmassá sikerült tenni hatalmi jogosítványait, hogy bármikor tetszés szerint tágíthatóak is voltak, amely jobban megfelelt az aktuális pártpolitikai érdekeknek.⁶⁷

Az alispán tisztségére elmondható volt, hogy személyéhez kötődött az ún. valódi, hivatalfőnöki jogok sokasága, amelyek a vármegye tényleges igazgatási tevékenységéhez voltak szükségesek. A középszintű közigazgatás fejeként a napi működést irányította, rendelkezett a tisztviselői karral, kifelé ő képviselte a vármegyét. Működését az alispáni hivatal segítette. A tisztséget választás útján lehetett betölteni, a törvényhatósági bizottság közgyűlésétől függött, kit választottak meg a hatéves ciklusra.⁶⁸

A fontosabb tisztségviselőket, mint például a tisztí főügyész, a főjegyző, a főpénztárnok, a főszámvevő, az árvaszéki elnök stb. szintén hat évre a törvényhatósági bizottság

⁶⁰ SÁRLÓS i. m. 154–155. Erekly 1908. i. m. 262. PÁRTOS BÉLA: *Választás vagy kinevezés? Adalék a közigazgatási reformhoz*. Eggenberger-féle könyvkereskedés. Budapest, 1891. 15. p.

⁶¹ RÉNYI i. m. 113. p.

⁶² MOSCOVITZ i. m. 42. p.

⁶³ SÁRLÓS i. m. 161. p.

⁶⁴ MOSCOVITZ i. m. 41. p.

⁶⁵ EREKLY 1908. i. m. 133–134. pp.

⁶⁶ MOSCOVITZ i. m. 60. p.

⁶⁷ CSEKEY i. m. 25. p.

⁶⁸ EGYED 1929. i. m. 203–204. pp.

közgyűlése választotta meg. A tisztviselői kar zömét azonban a főispán nevezte ki élethossziglan tartó időre már az 1886:XXI. tc. értelmében. A korabeli szakirodalomban élénk vita folyt, hogy helyes-e a kinevezés rendszere, nem inkább minden tisztséget választás útján kellene-e betölteni. Mindkét álláspont hívei felsorakoztatták érveiket és ellenérveiket. Egyed kinevezés mellett szóló kardoskodását a következőképpen lehet összefoglalni. Az akkori viszonyok megkövetelték, hogy a közigazgatási ügyek intézésére egész ember álljon rendelkezésre, akinek munkája elvégzéséért rendszeres illetményt kell juttatni. Megszűnt tehát már az, hogy ingyenesen, csupán tiszteletből és közérdekből végezzenek ilyen jellegű munkát. Különösen igaz volt ez, ha valaki szakpályára készült, hiszen ez adott neki a későbbiekben, nem ritkán élete végéig biztos állást, megélhetést és előrelépési lehetőséget. Ezt választással, amely csak meghatározott időre szólt, nem lehetett volna elérni.⁶⁹ A választás mellett érvelők álláspontjukhoz két okból ragaszkodtak. Az egyik az volt, hogy a közügyek iránti érdeklődést továbbra is fent kell tartani, erre a legalkalmasabbnak az bizonyult volna véleményük szerint, ha a szűkebb körben élők saját maguk soraiból tudnak választani. A másik ennél is lényegesebb szempontjuk az volt, a választással továbbra is befolyást tudtak gyakorolni a közigazgatás irányítására.⁷⁰ Egyed a kinevezés mellett érvelt, de kompromisszumra is hajlandó volt. Az ún. bizalmi állások tekintetében, mint például az alispán, tiszti főügyész és főszolgabíró, megtartotta volna a választást, ahogyan a törvényi szabályozás azt előírta. Azzal érvelt, hogy az e pozíciókba kerülők többségében nem függenek a közigazgatási tisztviselői életpálya jellegétől, mert nem a tisztviselői kar alsóbb rétegéből választották meg őket. Ha azonban mégis előfordult ilyen, akkor sem kellett az illetőnek kockázatot vállalnia, mert már kellő időt eltöltött a közzolgálatban, így megélhetése biztosított volt az után is, hogy a mandátuma a hatéves időtartamot követően lejárna.⁷¹ Pártos szerint a választási jog 1886. évi korlátozásával a vármegyei igazgatástól a közvélemény elfordult, eluralkodott a közöny. A lakosságot ugyanis már nem érdekelte a mindennapi működés vagy a fontosabb ügyek megtárgyalása, a publikum csak a személyi kérdések tárgyalására lenne nyitott.⁷² Csekey is hasonló véleményen volt: „Míg választásról volt szó, mindenki betódult a közgyűlési terembe, de amikor az önkormányzatot anyagi, kulturális vagy más egyéb célokból érintő munkára volt szükség, ott távol tartották magukat az önkormányzatot gyakorló polgárok.”⁷³ Pártos továbbá úgy látta, a választás sokkal célszerűbbnek mutatkozna, mert a helyben lakók egymás ismeretségéből adódóan egymásnak bizalmat tudnának szavazni, mintsem a törvényhatóságtól távol eső belügyminisztériumban a felterjesztések tanulmányozásával (a főispán ajánlásával együtt) döntenek egy-egy állás betöltéséről.⁷⁴ Egyed viszont ebben azt a veszélyt látta, hogy a sógorsági, rokonsági kapcsolatok ezáltal nem szűrhetőek ki, s megnőhet a korrupció veszélye is.⁷⁵

⁶⁹ EGYED 1911. i. m. 944, 948. Bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában*. FORVM Acta Juridica et Politica, 2020/10. 81–97. pp.

⁷⁰ EGYED 1911. i. m. 946. p.

⁷¹ EGYED 1911. i. m. 949. p.

⁷² PÁRTOS i. m. 11. p.

⁷³ CSEKEY i. m. 33. p.

⁷⁴ PÁRTOS i. m. 12. p.

⁷⁵ EGYED 1911. i. m. 951–952. pp.

Egyed továbbá arra is felhívta a figyelmet, a tisztviselői kar nemcsak a választás vagy a kinevezés rendszerével került függő helyzetbe, hanem a fegyelmi eljárás kapcsán is, amely által szintén a főispán, rajta keresztül pedig a kormány került hatalmi túlsúlyba.⁷⁶ A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot és az érintett tisztviselő felfüggesztését legnagyobb részt a főispán rendelhette el, továbbá a fegyelmi ügyben keletkezett valamennyi határozatot hivatalból akár meg is fellebbezhette.⁷⁷

Az 1886:XXI. tc. részletesen szabályozta a törvényhatósági bizottság összetételét is. Ezzel kapcsolatban egyrészt az a probléma vetődött fel, hogy a bizottság tagjai többségében laikus tagokból álltak, akik kellő szakértelemmel és közigazgatási tapasztalattal aligha rendelkeztek. Másrészt az ő személyükön keresztül a döntések háttérében a politikai érdekek is megjelenhettek, amelyek elvonták a figyelmet a helyi közigazgatás valóban hatékonyan működtetéséről.⁷⁸ A törvényhatósági bizottság önmagában véve az ügyek vitelére alkalmatlannak bizonyult. Az egyes ügyek szakszerű elintézését a tisztviselői karnak kellett végeznie.⁷⁹ A törvény azt is megengedte a törvényhatósági bizottság számára, hogy országos ügyeket is napirendjére tűzzön, mintha „minden megye terme egy-egy kis országgyűlés” maradt volna.⁸⁰ Félő volt, ha az országos ügyek tárgyalása túlsúlyba kerül, a helyi ügyek intézése csorbát szenved, mert a törvényhatóság „az egyes polgárok ügyeivel nem ér rá bibelődni.”⁸¹ Kozárral kell egyetérteni abban, hogy a vármegyék elsődleges feladata nem az országos ügyekkel való foglalkozás lett volna.⁸²

Sarlós a következőket írta: „A törvényhatósági önkormányzat a dualizmus korában csakis a kormány politikai irányvonalával összhangban, a kormány képviselője: a főispán és a törvényhatóság első tisztviselője az alispán közötti egyetértés mellett működhetett alkotmányosan és zavartalanul.”⁸³ A szervezeti rendszer fenti áttekintését követően ez az idézet már nem tekinthető helytállóknak, mert az 1886:XXI. tc. hatálybalépését követően a főispán már jelentős hatalmi túlsúllyal rendelkezett a vármegye egésze felett, amelyekkel az alispán mint a vármegye első tisztviselőjének jogosítványai kevésbé voltak összemérhetőek.

⁷⁶ EGYED 1911. i. m. 952–953. pp.

⁷⁷ EGYED 1911. i. m. 953. p.

⁷⁸ ÉREKY 1917. i. m. 128–130. pp. Bővebben lásd és a törvényhatósági jogú városok szervezetével vö.: ANTAL TAMÁS: *Törvényhatósági közigazgatás és község-háztartás. A közigazgatás.* In: Makó Imre – Marjanucz László (szerk.): *Hódmezővásárhely története III. A forradalmak időszakától a tanácsrendszer létrejöttéig, 1918–1950. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata. Hódmezővásárhely, 2019. 131–165.* RUSZOLY JÓZSEF: *A szervezet.* In: Blazovich László (szerk.): *Tanulmányok Csongrád megye történetéből.* 2004/35. 11–50. pp. VARGA NORBERT: *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján.* In: Mezey, Barna; Révész, T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 606–623. pp. VARGA NORBERT: *A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden.* In: Balogh, Elemér; Homoki-Nagy, Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. 715–726. pp.

⁷⁹ EGYED 1911. i. m. 937. p.

⁸⁰ ÉHEN GYULA: *Közigazgatásunk általános reformja egyúttal közgazdasági vonatkozásban.* Seiler Henrik utódainak nyomdaja, Szombathely, 1905. 14. p.

⁸¹ ÉHEN i. m. 13. p.

⁸² KOZÁRI i. m. 201. p.

⁸³ SARLÓS i. m. 43. p.

V. Megoldási javaslatok

A felügyelet és a szervezeti kérdések tárgyalását követően érdemes áttekinteni, a kortársak milyen megoldásokat javasoltak a problémák orvoslása érdekében. Szinte egyetértettek abban, hogy a kormány hatalmi túlsúlyával és centralizációjával szemben valamiféle ellensúlyokra lett volna szükség. Rényi is úgy látta, kizárólagosan a kormánynak adni jogot a felügyelet gyakorlására nem volt helyes. Erősítette volna a törvényhozás ellenőrző szerepét, valamint a bírói hatalmi ág kontrolltevékenységét is szóba hozta.⁸⁴ Ereky ezt azzal egészítette ki, hogy a vármegyei önkormányzat az 1886-os törvényi szabályozást követően már nem volt alkalmas arra, hogy eléggé erős alkotmányvédelmi tevékenységet tudjon kifejtetni. Ő ebben látta indokát egy független testület, a közigazgatási bírósági rendszer felállításának.⁸⁵ Moscovitz azonban ellentétes álláspontot képviselt, szerinte a korábbi hagyományokra építve igenis szükség lett volna az alkotmányvédő szerepkör megőrzésére. A parlamentarizmus rendszerét ostromozva kijelentette, ha a gyorsan változó társadalmi és politikai erőviszonyok függvénye miatt az ebbe vetett bizalom elveszne, és nem tudná betölteni ellenőrző szerepkörét, még mindig ott maradnának a vármegyék, amelyek át tudnák venni ezeket.⁸⁶

Eötvös szerint a kormány és a vármegyei önkormányzat hatásköreit egyértelműen el kellett volna határolni egymástól, ugyanakkor a vármegyének engedelmességgel kellett volna a kormány utasításaival szemben tartoznia. Az önkormányzati jogok megsértése esetére egy olyan jogorvoslati rendszer kiépítését szorgalmazta, amely kellő ellensúlyt tud képviselni a kormány törvényellenes intézkedéseivel szemben.⁸⁷

Ereky az ellentétek feloldására a közigazgatási rendszer területi reformjára tett javaslatot. Ennek alapján létrejött volna egy köztes szerv a kormány és a törvényhatóságok között, ezt hívta kerületeknek. Élén a kerületi főispánnal, mind a kettő közötti közvetítővel. A kerületek felállításával a már említett hatáskörök is jobban elkülönültek volna egymástól.⁸⁸ A területi reform kérdése az 1886:XXI. tc. parlamenti vitájában is felmerült. Az alsó középszintű egységek elképzelése szerint, a járások területét kellene hozzáigazítani a bírósági szervezet területi tagozódásához, elősegítve ezáltal a két hatalmi ág ebbéli találkozását.⁸⁹

Pártos felvetette, hogy a főispán kinevezésekor ne csak a kormány iránti lojalitás és hűség domináljon, hanem vizsgálják meg a kinevezendő főispán alkalmasságát is, különösen a közigazgatásban való jártasság terén.⁹⁰

⁸⁴ RÉNYI i. m. 32. p.

⁸⁵ CSEKEY i. m. 27. p.

⁸⁶ MOSCOVITZ i. m. 76–77. pp.

⁸⁷ Eötvös József reformelképzeléseit idézi Stipta István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közigazgatási jogvédelem*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 247. p. Bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *Eötvös József a célszerű központosításról és az önkormányzatok szükségességéről*. Jogtörténeti Szemle, 2014/16. 8–19. pp. STIPTA ISTVÁN: *Adalékok Eötvös József önkormányzat-védő felfogásához*. In: Varga Norbert (szerk.): VI. Szegedi Jogtörténeti Napok báró Eötvös József születésének 200. évfordulója alkalmából. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 157–164. pp.

⁸⁸ EREKY 1917. im. 142–143. pp.

⁸⁹ Horváth Lajos felszólalását idézi STIPTA 1995 b. i. m. 50. Az eredeti felszólalást lásd: KN. 376. p.

⁹⁰ PÁRTOS i. m. 20. p.

A választás és kinevezés problematikája véget nem érő vitákat eredményezett, azonban mindkét oldal egyetértett abban, hogy a vitákat nem szabad olyan mederbe terelni, amely által a közvélemény érdeklődése „lelappad” és közönnnyel viseltetnének ez iránt.⁹¹ A viták ellenére kompromisszum született abban, hogy a törvény általi választási rendszert (6 évre szólót) fenn lehet tartani, ha a legmegfelelőbb embert választják meg. A származási és a rokoni kapcsolatokat, mint szempontokat viszont minden körülmények között figyelmen kívül kell hagyni.⁹² A kijelölő választmány intézményét meg kell szüntetni, hiszen amíg ez fennállt, nem volt értelme valódi választási szabadságról beszélni.⁹³

Pártos még ezen is továbblépett és a virilizmus intézményét is meg akarta szüntetni. Helyette azt javasolta, hogy a törvényhatósági bizottság kétharmadát közvetlen válasszák meg, a maradék egyharmad részre pedig az így megválasztott tagok tettek volna javaslatot és választották volna meg úgy, hogy minden társadalmi réteg képviselve lett volna a bizottságban. A legtöbb adót fizetők helyett az értelmiségi elemek kaptak volna vezető szerepet.⁹⁴

Álláspontja szerint érdemes lett volna növelni a vármegyei végrehajtó személyzet létszámát is. Egyrészt az alispán túlságosan leterhelt volt, így precíz munkavégzés nehezen volt tőle elvárható, másrészt a főszolgabíróét kellett volna kellő létszámú személyzettel ellátni, hogy ő pedig minél többet tudjon érintkezni személyesen a járása lakosaival.⁹⁵ A feladatok sokasodása azonban nem eredményezte az anyagi támogatás biztosítását, erre Ereky hívta fel a figyelmet.⁹⁶

Terjedelmi okok miatt nem lehet rá bővebben kitérni, mégis említést érdemel, hogy a jogvédelem biztosítása érdekében az 1896:XXVI. tc. általi közigazgatási bíróságok felállításával és a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907:LX. tc. megalkotásával jelentős előrelépések történtek.⁹⁷

VI. Összegzés

Az 1886:XXI. tc. megalkotásával a kormány törvényhatóságok feletti hatalmi befolyása egyre inkább növekedett. Számos ponton kerültek olyan rendelkezések a törvénytörvénybe, amelyek a centralizációs igényeket szolgálták. Ereky szerint a központosító tevékenységgel és a túlzott felügyeleti tevékenységgel a vármegye fokozatos hanyatláson

⁹¹ PÁRTOS i. m. 11. p.

⁹² PÁRTOS i. m. 26. p.

⁹³ CSEKEY i. m. 34. p.

⁹⁴ PÁRTOS i. m. 26. p.

⁹⁵ Uo. 28–29. pp.

⁹⁶ ÉREKY 1943. i. m. 36. p.

⁹⁷ EGYED 1929. i. m. 364. p., 367. p. Bővebben: Uo. 364–379. pp. A közigazgatási bíraskodás történetére bővebben lásd: STIPTA ISTVÁN: *A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája*. FORVM Acta Juridica et Politica 2017/7. 99–135. pp. STIPTA ISTVÁN: *A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíraskodás*. FORVM Acta Juridica et Politica 2018/8. 305–329. pp. STIPTA ISTVÁN: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.

ment keresztül.⁹⁸ Ennek következtében nem is volt arra irányuló szándék, hogy a kormány és a törvényhatóság között húzódo ellentétek feloldásra kerüljenek. Egyet lehet érteni Csorba megállapításával, hogy minden erőfeszítés ellenére a közigazgatás rendszerének modernizálását folyamatosan áthatotta a fennálló rendszer védelme.⁹⁹ Sovány vigasz volt a törvényhatóságok számára, hogy jogaik megnyirbálásának kompenzációjaként a községek feletti gyámkodás feladatát adták cserébe.¹⁰⁰

A vármegyék élén megtartotta a főispánokat, akiket még szélesebb jogkörökkel ruházott fel. Az 1870-es törvényhez képest már olyan pozíciót betöltő személyről lehetett beszélni, aki a törvényhatóság tevékenységébe aktívan közbe tudott avatkozni.

A szervezetrendszer kialakítása is a kormány felügyelő-ellenőrző tevékenységének érvényesülését szolgálta. Az alispán annak ellenére, hogy a vármegye első számú tisztségviselője volt, olyan erős jogkörökkel, mint a főispán, nem rendelkezett. A vármegyei tisztségviselők egy része választás, míg másik része kinevezés útján nyerhették el hivatalukat, amely bizonyosfajta függőséget eredményezett vonatkozásukban az őket pozícióba juttató testület vagy személy irányában.

A törvényhatósági bizottság összetétele és hatásköre is felvetett néhány kérdést amatt, hogy hatékonyan el tudja-e látni feladatát. Erekyvel kell egyet értenem abban, amely szerint az, hogy országos ügyeket is megvitathatott, némileg elvonta a figyelmet a helyi ügyekre való fokozottabb koncentrációról, az ezek intézéséhez szükséges erőforrásokat is szétforgácsolta.¹⁰¹

A törvényi szabályozás legnagyobb hibája mégis az volt, hogy megalkotásakor a törvényhozó „a külsőségekre fektet[te] a súlyt” és nem vette figyelembe az aktuális politikai, gazdasági, társadalmi követelményeket.¹⁰² A vármegyék részére kellő hatáskört nem biztosítottak, amelyek mégis csekélyke önkormányzatiságuk védelmi mechanizmusát követelték.¹⁰³ A vármegyei önkormányzatnak és a parlamentarizmus alapjain nyugvó kormánynak nem egymás ellenségeiként kellett volna egymásra tekinteniük. Annak az eszmének kellett volna szemük előtt lenni, hogy „együtt teszik ki a nemzet teljes szabadságát.”¹⁰⁴ Pártos idézetével zárva tanulmányomat: „Nem annyira hatalmas kormányra, mint inkább hatalmas és erős államra van nekünk szükségünk.”¹⁰⁵

⁹⁸ EREKY 1943. i. m. 339. p.

⁹⁹ CSORBA i. m. 365. p.

¹⁰⁰ STIPTA 1995a. i. m. 83. p.

¹⁰¹ EREKY 1917. i. m. 130. p.

¹⁰² EREKY 1908. i. m. 263. p.

¹⁰³ EREKY 1908. i. m. 264. p.

¹⁰⁴ EGYED 1911. i. m. 943–944. pp.

¹⁰⁵ PÁRTOS i. m. 9. p.

CSABA ISTVÁN PAPP

MUNICIPALITY AUTONOMY AFTER FOLLOWING THE COMING
INTO FORCE OF ACT XXI OF 1886.

(Summary)

The specialized literature represents a unified position that the powers of the legislative authorities were curtailed after following the coming into force of act XXI of 1886, as the government was determined to control every thread through centralization.

In my study, I review the municipality's autonomy regulation of the act XXI of 1886, the specificities within the organization of the legislative authorities that especially promoted the centralization ideas of the government, the positions formed on the self-governance powers of municipalities, contrasting the different opinions with each other. From a dogmatic point of view, I examined and analyzed the relationship between the government and municipalities and what reform proposals were formulated. Based on this, I processed the studies of the authors dealing with public administration and public administration history concerning this subject area.

I formulated the question as to what extent the opposition between the government and municipalities left its mark on the centralization efforts of the government, and whether the municipalities were able to counterbalance these efforts, and if so, what tools were available to them.