

F1

ÁLLAM ÉS IGAZGATÁS

XXXV. évfolyam 10. szám ● 1985. október

ÁRA: 22 FORINT

ÁLLAM ÉS IGAZGATÁS

TARTALOMJEGYZÉK

Az első tanácsválasztás évfordulójára — — — — —	865
<i>Dr. Dalányi László:</i> A települések fejlődésének irányítását megalapozó kutatások eredményei, tapasztalatai — — — — —	870
<i>Dr. Holló András:</i> Az ügyészi általános felügyeletről jelen- és jövőidőben — — — — —	881
<i>Dr. Kolláth György:</i> Hozzászólás Madarász Tibor: Az intézeti önállóság és az államigazgatás című íráshoz — — — — —	890
<i>Dr. Prugberger Tamás—Dr. Török Gábor:</i> A fizetéseképtelenségi jog reformja elé — — — — —	902
<i>Dr. Stipta István:</i> Vármegyei reformkoncepciók az 1870:XLII. tc. képviselőházi vitájában — — — — —	910
<i>Dr. Kiss György:</i> Néhány eljárási jogintézményünk egységesítésének jövőjéről — — — — —	918

FÓRUM

<i>Dr. Molnár István:</i> A hatósági munka színvonalát befolyásoló tényezők — — — — —	928
<i>Zsiga Ferenc:</i> Kiskorú meghallgatása gyámügyi eljárásban — — — — —	936
<i>Dr. Harcsa János—Balogh Pál:</i> A társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett szabálysértési ügyek — — — — —	941
<i>Dr. Török Gábor:</i> Vita a szanalási eljárások tapasztalatairól — — — — —	946
<i>Dr. Csuth Sándor:</i> Az informatika oktatása az államigazgatásban — — — — —	948
JOGALKALMAZÁS KÉRDÉSEI — — — — —	951
KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATSZEMLE — — — — —	952
BIBLIOGRÁFIA — — — — —	956

Előfizetési díj fél évre: 132,— Ft, egész évre: 264,— Ft, egyes szám ára: 22,— Ft. Megjelenik havonként.

A Szerkesztő Bizottság elnöke: DR. PAPP LAJOS; főszerkesztő: DR. FONYÓ GYULA. Szerkesztőség: Bp. V., Kossuth L. tér 1—3. 1357. Telefon: 120-600. Kiadja a Lapkiadó Vállalat, Bp. VII., Lenin krt. 9—11. 1973. Telefon: 221-285, levélcím: Bp. Pf. 223. 1906.

Felelős kiadó: SIKLOSI NORBERT, a Lapkiadó Vállalat vezérigazgatója
Terjeszti a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Hírlapelőfizetési és Lapellátási Irodánál (HELIR) Budapest V., József nádor tér 1. 1900 közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a HELIR 215—96 162 pénzforgalmi jelzőszámra.

HU ISSN 0324—7171

Vármegyei reformkonceptiók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában

I. A Köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870: XLII tc. létrejötte (A dualizmuskori törvényhozási mechanizmus vázlatja)

1. A kiegyezési törvények biztosította közjogi alapon a közigazgatási rendszer újjászervezésére is lehetőség nyílt. A kormányzó Deák-párti kabinet hamar tapasztalta a belső igazgatás átalakításának szükségességét is, hiszen a meglévő államgépzet, különösen a helyi szervek a legszolidabb társadalmi-gazdasági reform sikerét sem tették lehetővé. A vármegyék nagy része ráadásul — zilált anyagi helyzete miatt és megfelelő szakemberek híján — lényegében alkalmatlan volt az állami és a helyi közfeladatok vitelére. Pedig az Andrássy kormánynak szüksége volt a megyékre: az államháztartás krónikus pénzhiánnyal küszködött, a minisztériumi hivatali apparátus jelentősebb fejlesztésére, új területi és helyi állami szervek létrehozására gondolni sem lehetett. Egy célszerűen véghezvitt reform után viszont a helyi törvényhatóságokat alkalmasnak vélték a központi feladatok egy részének végrehajtására is. A szorult gazdasági helyzetben újra felvetődött a megyei háziadó bevezetésének terve, vele együtt az önkormányzat fenntartásának szükségessége.

A törvényhozásnak azonban nem csupán racionalizálnia kellett a helyhatósági szervezetet, hanem meg kellett teremteni a „megye és a kormány közötti kiegyezést” is. Az osztrák—magyar „különalkut” ellenző hazai és emigráns politikusok nagy része ugyanis természetes szövetségest talált az egykori municípiumokban. Minden alkalmat megragadtak annak bizonyítására, hogy a régi megyei jogok egy részét, különösen a kormánnyal szemben érvényesíthető *vis inertiae* jogát, mint alkotmánybiztosítékot továbbra is fenn kell tartani. A vármegyei reformot idegenkedve várta jószerevével minden régi vármegyei neveltetésű politikus és ellenségesen fogadták az egzisztenciájukban érintett helyi érdekeltek is. A nemzetiségiek zöme ekkor még csupán a területi önkormányzat szélesítésére törekedett, de így is szembekerült a centralizáló hajlamú vármegyei reformkonceptióval. A törvényjavaslat képviselőházi vitája ezért élénk országos érdeklődés mellett zajlott.

2. Az 1869. április 20-ra összehívott országgyűlés trónbeszédében a törvényhozó testület egyik legfontosabb feladatáknak a *megyei igazgatás átfogó reformja szerepelt*. A Deák-pártnak a vármegyék rendezése nemcsak fontos, hanem rendkívül sürgős is volt. Az 1867-től uralmon lévő „reformpárti” kabinet egyetlen valamirevaló belservesztet reformot sem tudott még keresztülvinni. A bíraskodási reformról szóló törvény végrehajtása is késett. Ilyen körülmények között *Rajner Pál* belügyminiszter, *Tóth Vilmos* államtitkár és *Nehrebeczky Sándor* osztálytanácsos nem is gondolt az időtrábló „közvéleménykutatásra”: a minisztériumi tervezet a nyilvánosság kizárásával, sebtében készült el. Az ellenzéki sajtó buzdítása nyomán a parlamenti vita alatt számos, a rendezést ellenző, tiltakozó tartalmú felirat, módosítási javaslat érkezett be az országgyűléshez¹.

¹ Az 1869-ik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló (Továbbiakban: KN). X. kötet. 4. old. A beadott 141 kérvény közül 105 tiltakozott a javaslat ellen. A tiltakozó feliratok közül 18-at törvényhatóság, négyet község, hatot testület adott be. Magánosok 77 kérvényt nyújtottak be, amelyen összesen 13 100 aláírás szerepelt. A megyék egyébként 1867-től számos rendezési javaslatot készítettek. Ezekről részletesebben írtam a Jogtörténeti Tanulmányok V. kötetében „Megyei elképzelések a törvényhatóságok rendezéséről (1867—1868)”.

A tervezetet a belügyminiszter 1870. április 28-án terjesztette a képviselőház elé. Az indokolás is csak később készült el; május 16-án ismerhették meg a képviselők². A képviselőház a tervezetet napirendre tűzte, javaslatlá nyilvánította, majd kiadta az osztályoknak megvitatásra. Ezek — meglehetősen kevés — észrevételüket ismertették a központi bizottsággal, amely — *Perczel Béla* előadó által — 1870. június 25-én a képviselők plénuma előtt jelentést tett. Ezen a napon kezdődött a javaslat feletti általános vita, amely július 16-ig, tizennégy ülésen át tartott. A részletes, szakaszonkénti vita még tíz napig húzódott. A harmadszori felolvasás után, az 1870. július 26-i szavazással a képviselőház elfogadta a javaslat végleges szövegét. A törvényjavaslatot azonnal átküldték a *főrendi háznak*, amely azt a szokottnál gyorsabban tárgyalva, 1870. július 31-én változtatási indítvány nélkül küldte vissza a képviselőháznak. A király a végleges szöveget már másnap szentesítette, majd 1870. augusztus 2-án a képviselőház, 3-án a főrendi ház 1870: XLII. tc.-ként kihirdette.

3. A kormánypárt biztos parlamenti többsége tudában igyekezett gyorsan túljutni a parlamenti vitán. Az ellenzék mindkét, parlamenten belüli pártcsoporthozalása azonban úgy vélte, hogy — mivel a javaslat nem kapott megfelelő nyilvánosságot — a képviselők kötelessége annak hibáira rámutatni. A minisztériumi szabályozástervezet számos ponton lehetőséget is adott a kritikára; a tárgy a benne levő politikum miatt alkalmas volt a pártfelfogások üktöztetésére is. A felszólalók fejtegetéseit olvasva kiderül: a korszak vezető reform-politikusai — azonos elvi alapról is — rendkívül eltérő módon értelmezték a közjogi átalakulást, a parlamentarizmust általában, ennek hazai alkalmazhatóságát különösen.

A kormány javaslatával szemben négy indítványt nyújtottak be. *Simonyi Lajos* báró javasolta, hogy a tárgyat vegyék le a napirendről, és az ősi ülészek elé terjesszék be. Indokolása szerint a tervezet nyilvánosságra hozatala óta kevés idő telt el: a sajtó sem tudta teljes részletességgel álláspontját kifejteni. Különben is, hangoztatta, a legfontosabb törvényjavaslatot nem lenne szabad nyárra kitézni, amikor a képviselők nagy részét az aratási munkák elfoglalják. A képviselőház többsége elvetette ezt az indítványt. A kormánypárti képviselők a helyi igazgatás rendezését halaszthatatlannak tartották. Enélkül a bírósági reform keresztülvitelét és a költségvetés összeállítását lehetetlennek tartották³. *Elekes György* azt javasolta, hogy a megyék rendezését a Királyföldi szász autonómia megszüntetése után kell elkezdni. Lényegében tehát ez az indítvány is a tárgyalás elhalasztására irányult; sorsa is azonos lett az előzővel.

Az ellenzéki pártok nem találtak közös alapot a kormányjavaslat ellenében. *Tisza Kálmán* a balközép, *László Imre* a 48-as párt nevében élt a megyerendezésre vonatkozó ellenindítvánnyal.

Az általános és részletes vitában egyébként összesen 135 képviselő szólalt fel, a parlamenti napló — a kormány tagjainak beszédeivel együtt — összesen 309 hozzászólást tartalmaz. A törvényhozási mechanizmus ekkor még „vitaközpontú” volt, az előkészítésre kevesebb gondot fordítottak. A parlamenti vita hangneme fokozatosan élesedett, a tárgyalás menete a parlamenti játékszabályok, szokások részbeni alakulatlansága miatt többször megakadt.

A tanácskozási első hetében a javaslat mellett és ellen szólók a házszabályok előírásai szerint egymást felváltva mondták beszédeiket. Később azonban a kormánypárt — látva az ellenzék obstrukciós („túlbeszélési”) szándékát — szónokait visszaléptette. Az általános vita két utolsó ülésén kizárólag az ellenzéki képviselők beszéltek. Miután a házszabályok a tárgyaláshoz legalább 100 képviselő jelenlétét írták elő, a tünnetően távolmaradó kormánypárti honatyákat a baloldaliak a teremből való kivonulással kényszerítették szónokaik meghallgatására.

A vita *Mocsonyi Sándor* baloldali román képviselő felszólalása hatására vett éles fordulatot. Addig az ellenpártok szónokai javarészt csupán a javaslat „szakmai” hiányosságait boncolgatták; a román képviselő beszédében került felszínre a közigazgatási rendezés (virilizmus révén tervezett) nemzetiségellenes oldala. A Deák-párt szónokai egyre fásultabban mentegették koncepciójukat, mígnem *Hoffmann Pál* — a jobboldal körében nagy felháborodást kiváltva — megtámadta pártja javaslatát. Az

² Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődési a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1967., 119. old. A tervezet szövege: 1869–72. évi Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. V.k. 455, 456. számok

³ KN. IX. kötet. 14. old. Máthé Gábor: A magyar burzsoa igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1975. Bp. 1982. 52. old.

általános szavazást közvetlenül megelőző eset precedens jellegétől félve *Andrássy Gyulának* pártkérdéssé tették az előterjesztés elfogadását, sőt a miniszterelnök az általános vita végén a tárgyat kabinetkérdéssé nyilvánítva állását kötötte a megverendezés ügyéhez⁴.

A *részletés vita* során az ellenzék főként a megyei hatáskör bővítésére, a virilizmus kiiktatására törekedett. Jellemző, hogy a megyék hatáskörét tárgyaló szakaszhoz három módosítványt adtak be és 28 képviselő fejtette ki az álláspontját. A parlamenti többség csak néhány kisebb jelentőségű, főleg a tagjaitól jövő indítványt fogadott el. A képviselőház 403 igazolt tagjából az általános vitában 203-an, a végleges szavazáskor 150-en támogatták a kormány előterjesztését. A javaslat ellen először 145, majd 101 képviselő foglalt állást. A szavazás eredménye tükrözi az akkori parlamenti erőviszonyokat⁵.

II. A törvényjavaslat és az ellenzéki pártcsoportok megyekepe

1. A kormány kezdetben csak az elkerülhetetlen változtatásokat kívánta bevezetni. A fokozatos reformfolyamat során először a minisztériumok és a megyék közötti viszonyt szándékozta szabályozni, nem titkoltan a centralizmus alapján. A javaslat másik központi eleme a megyei testületek megfelelő átalakítása, végezetül határozott törekvés érződik a helyi ügyek vitelére és az állami feladatok közvetítésére alkalmas tisztviselői kvalifikáció bevezetésére. A községek reformját, a törvényhatóságok területi rendezését a kiváltságos területek megszüntetését a kormány halaszthatónak vélte.

A beterjesztett törvényjavaslat a megyéket olyan helyhatóságoknak tekintette, amelyek ugyan a kormány rendeleteit kötelesek végrehajtani, de helyi ügyeiket önállóan intézhetik. A kormány érdekeit a főispán képviselte, aki a helyi testületek elnöki jogát, a fontosabb tisztségviselők kijelölési lehetőségét, a törvényhatóság tevékenysége feletti felügyeleti és ellenőrzési jogosultságot is megkapta.

A parlamenti vitában az ellenzék egyik kifogása éppen a *túlzottnak vélt centralizáció* volt. Rajner Pál belügyminiszter azt fejtegette, hogy „a legszabadabb alkotmányos államokban” sincs ez másképpen. A példaként felsorolt országok (Belgium, Poroszország) között azért köztársaságokat nem említett. Képviselőtársa ugyan felhozta USA, Anglia és Svájc példáját, de merész logikával ezen országok alkotmányát centralistának minősítette⁶. Tóth Vilmos a belügyminisztérium államtitkára tett egy tévőva kísérletet arra is, hogy a főispáni jogkört a régi dignitásból vezesse le. Ez azon sikertelen próbálkozások egyike volt, amely a javaslatot történelmi alapon állónak kívánta feltüntetni.

A centralizációt nemcsak a modern közigazgatás általában, hanem hazánk „sajátosság viszonyai” is indokolják — fejtegette a miniszteri indokolás. *Kautz Gyula* világosabban fogalmazott: a megyei jogok hangsúlyozása” reánk magyarokra nézve egyenesen halált hozható széthúzást és politikai centrifugalizmust szülne”.⁷ A homályos célszót aztán később részletezték is: az állam érdeke erős központi apparátust igényel, hiszen a „legutóbbi választásokon sokan kommunisztikus agrár-mozgalmakat” indítottak és egyébként is csak erős parlamenti kormány tudja a „nemzetiségi torzsalakodásokat” megakadályozni.⁸ A centralizmus, illetve a megyéknek meghagyandó jogok mértéke terén azonban nem volt teljes egység a Deák-párton belül sem. *Justh József* a főispán tisztviselő-kijelölési jogát megszoríthatónak tartotta és igényelte a kormány helyi tisztviselője felelősségrevonásának — a javaslatból kifejejtett — szabályozását is. *Pulszky Ferenc*, aki nem akarta, hogy a „kormány a megye adminisztrációjába vegyüljön”, egyenesen károsnak nevezte a városok alárendelését a „nem polgári” főispánoknak.⁹

⁴ Hoffmann Pál felszólalása KN. IX. 302. gr. Andrássy Gyula nyilatkozatai IX. 260. old. X. 60. old. Mocsányi Sándor IX. 98. old.

⁵ Tóth Endre: Mocsáry Lajos élete és politikai pályakezdetek (1826—1974). Bp. 1967. 157. old. 20. jegyzet. Magyarország története 1848—1890. 2. kötet. Bp. 1979. 824. old.

⁶ Rajner Pál KN. IX. 44. Szirmay Ferenc KN. IX. 85. old.

⁷ Kautz Gyula KN. IX. 205. old.

⁸ Bethlen János KN. IX. 78., 80. old. A földosztási ígéretekkel való „kommunisztikus irányú” izgatás állítólag az 1869. március 18—19-i dunapataji választásokon történt. Ruzsoly József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948. Bp. 1980. 129. old.

⁹ Just József KN. IX. 224. Pulszky Ferenc KN. IX. 245—248. old.

A megyei képviselőtestület összetételére vonatkozó elképzelés váltotta ki a legtöbb ellenzést a felszólalók körében. A legtöbb adót fizetők bizottsági tagsága előzmény nélküli megoldás volt hazai alkotmánytörténetünkben.¹⁰

A kormány képviselője „hazánk sajátos viszonyaival” indokolta a *nyers virilizmus* (a legtöbb adót fizetők automatikus bizottsági tagsági jogának) szükségességét. Rajner Pál csak ezáltal látta biztosítottnak a „magasabb értelmiség és függetlenség túlsúlyát” a helyi testületekben. Tóth Vilmos államtitkár részletezte minisztere álláspontját: a függetlenség posztultuma szerinte a vagyon. Az önkormányzati feladatokat csak azok képesek ingyen ellátni, akik megfelelő anyagi lehetőséggel rendelkeznek. A virilizmus biztosítékot nyújt arra nézve is, hogy az ipar és kereskedelem — „korunknak ezen két hatalmas tényezője” — bejusson a törvényhatóságok termeibe. Ezzel az intézménnyel ki lehet küszöbölni azt, hogy „országgyűlési pártok alakulása tükröződjön” a megyei bizottságban: tehát biztosítani lehet a kisebbségek jogait. Az előzetes számítások szerint ezen a jogon Magyarországon 200, Erdélyben 100 ft évi egyenes adót fizetők kerülnének be a megyei testületbe. Ez olyan kvalifikáció, amelyen minden tisztességes ember megszerezhet magának, vélte az államtitkár. *Kerkapoly Károly* szerint az iparos-kereskedő réteg csak nyerhet a virilizmussal, hiszen őket a vidéken többségben lévő földbirtokosok úgysem választanák meg.

Az ellenzék 48-as alapról is támadta a virilizmust. Joggal hangsúlyozták, hogy az 1848: XVI. tc. a megyei bizottságok „népképviselési alapon” való reformját írta elő. A mostani kormány eltért ettől az elvtől: „a kutyabőrét az adókönyvecskével” akarta felcserélni. Nem tanúskodik különös kegyeletről történelmi vívmányaik iránt *gr. Csáky Tivadár* válasza. Szerinte „az 1848-ban néhány agitátor vezérlete alatt az útzán fölkiáltás által összeállított, 1861-ben »meghalt« kiabálások között önmagát kiegészítő megyei bizottságok” inkább kiváltságosok, mint a tervbe vett virilis testület. A virilizmus mellett szólna hangsúlyozta is, hogy az a közrendi ház reformjának társadalmi bázisaként is szolgálhat. A felsőházat egyesek már ekkor vármegyei delegátusokból kívánták összeállítani.

A legtöbb adót fizetők kétségtelenül antidemokratikus rendszerét néhány Deák-párti politikus nem is kívánta magyarázni. *Simay Gergely* szerint a szabadelvűség „elasticus” eszme, tehát belefér abba még a virilizmus is. A haladás képviselői nem a legalsóbb néprétegekben találhatók — indokolt *gr. Zichy Nándor* a jobboldal zajos tetszésnyilvánítása közepette. *Petrovay Ákos* a „teóriából kiindulva” nem védelmezte a virilis szavazatot, de szükségesnek tartotta, mint a közigazgatás garanciáját.

Trefort Ágoston és *Eötvös József* felszólalásaikban érezhetően kedvtelenül vették védelmükbe a korábbi elveikkel szöges ellentétben álló intézményt. Mindketten zenuként értelmezték a virilizmust és azt fejtegették, hogy „Svájc kivételével az önkormányzatot tisztán demokratikus alapon szervezni nem lehet” (Trefort) és a virilizmusnak nincs szabadságellenes tendenciája (Eötvös).

Andrássy Gyula a virilizmust nem nemzetiségi tekintetből és nem azért tartotta fontosnak, mert általa a kormány a hatalmát növelhetné. A magyarázata egyszerű: a jövőben a megye maga dönt saját szükségleteiről. A pénzügyi kérdésekről határozó testületben ezért a közkölségek viselésében legtöbbit vállalóknak részt kell venniük. Kissé elűtő volt a röviddel utána felszólaló Perczel Béla bizottsági előadó nézete: szerinte ezzel az eszközzel ki lehet zárni azt, hogy a bizottságok alakításánál „politikai kombinatók, vagy vallási vagy nemzetiségi tekintetek” túlzott befolyást nyernek.¹¹

2. A *balközép* Tisza Kálmán által jegyzett határozati javaslatában a kormánypárttól egyes pontjaiban lényegesen eltérő megyekoncepciót vázolt fel. Az elképzelés — nyilvánvalóan nem véletlenül — sok vonatkozásban azonos Tisza Kálmánnak 1865-ben írt röpiratában és a Magyar Sajtó 1862-es évfolyamában már közreadott gondolataival.¹²

A törvényhatóságok reformját ez a párt is szükségesnek tartotta; elképzelésében

¹⁰ Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976. 80–83. old. Csizmadia Andor i. m. 120. old.

¹¹ A virilizmussal kapcsolatos állásfoglalások a kormánypárti képviselők részéről: Rajner Pál KN. IX. 44. Tóth Vilmos KN. IX. 66. Kerkapoly Károly KN. IX. 127. Csáky Tivadár KN. IX. 258. Simay Gergely UN. IX. 289. Petrovay Ákos KN. IX. 172. Trefort Ágoston KN. IX. 165. Eötvös József KN. IX. 199. gr. Zichy Nándor KN. IX. 212. Andrássy Gyula KN. X. 59. Perczel Béla KN. X. 67.

¹² Tisza Kálmán: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest, 1865.

általában nagyobb szerepet kapott a *hagyomány*, a történeti jog hangsúlyozása. Tisza Kálmán a kormány tervezetében éppen azt kifogásolta legélesebben, hogy — bár szavakban megtartani ígéri a régi jogokat — valóságban megsemmisítené azokat.

Az ellenzék ezen mérsékeltabb csoportja nem helyeselte azt, hogy a városi törvényhatóságokat a megyékkel azonos elvek szerint szabályozzák, lényegében hasonló szervezettivé tegyék.

Elvi éllt támadták a virilizmust is; Tisza Kálmán sokszor használt kifejezése szerint ez — bár nem arisztokratikus privilégium — mégis a képviselő tagadása, hiszen „plutokratikus” alapon nyugszik. A vita során az is kiderült: Tisza Kálmánék nem hívei az általános választási jognak, de a képviselő elvét nem tagadták meg.

A balközép párt túlzottnak tartotta a kormány tervezett befolyását a törvényhatóságokra. Szerintük a főispán tisztviselőjelölési joga a gyarkolatban választást jelenet; ráadásul a főispán a törvényhatósági tisztviselőt állásából felfüggesztheti, helyettesítheti, vizsgálat alá helyezheti. Tisza Kálmán álláspontja szerint a megyei tisztviselőket kivétel nélkül választani kell és a működésük feletti felügyeletet, fegyelmi hatóságot a megyei közgyűlés számára kizárólagossá kell tenni.

A kormány tervezete a megyéknek biztosította azt a lehetőséget, hogy a törvénytelennek tartott rendeletek ellen egyszer felírjanak az azt kibocsátó minisztériumhoz. A tervezett megoldás szerint a megyék kötelesek ezt az intézkedést is végrehajtani, ha ehhez a miniszter ragaszkodik. Csak ezt követően fordulhat a megye panasszal az országgyűléshez.

Az ellenzék javaslatának érdekes újdonsága éppen az ilyen eljárásba bekapcsolható független *állambíróság* intézményének gondolata volt. A példát az USA adta, ahol a legfelsőbb bíróság még a kongresszusi határozatok törvényessége felett is ítélt, de hasonló megoldást láttak az angol Queens Bench-ben is. Ez a bíróság is törvényességi reviziót gyakorolt a miniszteri rendeletek felett.¹³

A balközép több tagja is kifejtette: a kormánynak nem célszerű túlhatalmat biztosítani, hiszen az nem független. Éppen a megye lehetne az az alkotmányos tényező, amely a kormányt ellenőrizni tudná és nem, mint a Deák-párt tervezi, fordítva, (Döry János). A helyi önállóságra szükség van, hangoztatta nagy hatású beszédében Ghyczy Kálmán, mert „ha nincs önkormányzat, a sértett jog orvoslása a higgadt eljárás helyett utcai zavarokban, utóvégre forradalomban” nyilvánul meg. Péczy Tamás is rávilágított az autonómia-barátság okára: a megyéknek meg kell adni a politikai vitaközös jogát — fejtegette — mert egyébként a politikai kérdések, a „discussiók” az utcára terelődnek. Az előzőt lehet korlátozni, az utóbbit már nem. Horváth Sándor szerint a centralizált igazgatás gyorsabb, de előli a helyi kezdeményezést.¹⁴

A Tisza Kálmán féle elképzelés szerint egyébként a törvényhatósági törvényt együtt kellett volna tárgyalni a községi törvénnyel. Ami a balközép „községi” álláspontját illeti: képviselőink nem fogadták el azokat elsőfokú autonóm egységeknek, tehát elvetették a „szabad község” gondolatát. A területi igazgatás döntő tényezőinek továbbra is a vármegyét és a városokat tekintették.

Közjogi koncepciójuk másik eleme is a Deák-párthoz közelítette őket. Egységesen vallották ugyanis, hogy a parlamenti felelős kormány szükséges a „nemzet és az egyén szabadságjogai” védelme érdekében. Egyenként különböző mértékben, de külön garanciaként mégis fenn kívánták tartani a vármegye politikai kontroll-szerpét.

A *nemzetiségi* kérdés terén Tisza Kálmán álláspontja alapvetően egyezett a kormányzó liberális reformpolitikuskóval. Úgy vélte, hogy a magyar nemzet szupremációját az államegység érdekében fenn kell tartani, de csak „természetszerű módon, a művelődés, vagyonosodás és szabadelvűség eszközeivel”¹⁵. Ezért is ellenezte a virilis szavazatot, hiszen az erre a célra alkalmatlan mesterséges eszköz.

A szabadelvűség Tisza Kálmáni változata szerint a parlamentarizmus egyik biztosítéka (a pártatlan bíróság mellett) az, hogy a kormány ne befolyásolja a választásokat. Több ellenzéki képviselő úgy vélte, hogy a javaslat benyújtásának és a hatásköri szabályok rendezésének, ez a magyarázata, tehát a kormány, a leendő választásokra gondolva, saját hatalmát növelni akarja.

¹³ Tisza Kálmán KN. IX. 38.

¹⁴ Döry János KN. IX. 90. Ghyczy Kálmán KN. IX. 181. Rédey Tamás KN. IX. 249. Horváth Sándor KN. IX. 378.

¹⁵ Tisza Kálmán KN. X. 45.

Az általános vitát lezáró nyilatkozatában Tisza Kálmán a Deák-párti előterjesztés ellen a következő szavakkal foglalta össze kritikáját: „...hiba a városokat együvé tenni más törvényhatóságokkal, a parlamenti felelős kormány egymagában nem elég garanciája a szabadságnak, ...garanciát kell keresni az egyéni szabadságnak és kell keresni abban, hogy a törvényellenes rendeletek ne találjanak végrehajtásra, ...a szabad választást megsemmisítik... minden érv semmis, melyet a virilis szavazat mellett felhoztak”¹⁶.

A balközép vezére ekkor még nem tudhatta, hogy ezeket az elveket, mint a kormányzó párt vezetője, miniszterelnökként később ő sem lesz képes teljesen érvényre juttatni. Amikor a vitában hosszasan idézte a Deák-párti politikuskok korábbi, a törvényjavaslattal ellentétes nyilatkozatait, Andrássy Gyula gr. miniszterelnök látnoki szavakkal válaszolt: „...ha tisztelt képviselő urak maholnap kormányra találnának jönni, tanácsolom nekik, égesseken el minden lapot, tépjék ki a naplóból minden beszédeket, mert... (amit) mint ellenzék ígértek, azt mint kormány talán egy jöttányit sem lesznek képesek megtartani”.

3. A frissen megalakult 48-as párt nevében László Imre nyújtott be ellenjavaslatot¹⁷. Az indítvány lényege az volt, hogy a kormány az 1848: III. tc. 26. §, az 1848: XVI. tc. 1. §-a és az 1848: XXIII. tc. szellemében a megyei, a szabad királyi városi hatóságokról és a községekről készítsen új javaslatot.

Az előterjesztés indokolásában nagy hangsúlyt kapott közjogi intézményeink fejlődésének történeti jellege. Szerintük a javaslat megtámadva „ezeréves alkotmányunkat”, a nemzet életerőit akarja elfojtani. A régi törvényhatóságok politikai jogait a jelenlegi kormány ellen alkalmazni akarták. Érdekes, egyben jellemző a párt mellett állásfoglaló Irányi Dániel felfogása. Ő korábban egyike volt a legelszántabb centralistáknak, de az utóbbi évek keserű tapasztalatai nézetei megváltoztatására kényszerítették. Úgy vélte ugyanis, hogy a Bécestől függő kormány sorra a szabadelvűséget megtagadó törvényjavaslatokat terjeszti elő (katonai bíróságokról, a nép bíróválasztási jogának elvételéről szóló, és a valóban félresikerült, egyesületi jogot kodifikálni célzó indítványokra gondolt).

Körmendy Sándor éles logikával szintén elvi alapon támadta meg a kormány meggyerendezési elképzelését. Úgy találta, hogy a kívánatos út (*decentralizáció*, önkormányzat) helyett ez a koncepció centralisztikus és bürokratikus tendenciákat tartalmaz. Társadalmi irányát tekintve pedig egyenesen arisztokratikus, holott a korviszonyok (és 1848 is) a demokráciát igényelnék. A javaslat a képviselőben a vagyont az ész, az anyagi szempontokat az erkölcsi értékek elhelyezi. Álláspontja szerint itt „Kossuth és Deák küzd egymással”, ebben a vitában pártja mindenben Kossuth Lajos intencióit követi. Tánácsics Mihály egészen eredeti, lényegében interpellációk sorozatából álló hozzászólásában a javaslatot az abszolutizmus eszközeként tartotta. „Ha fejedelmünk nem volna közös, vagy ha közös, de Buda-Pesten lálnék, ha minisztériumunk független, önálló volna, hadseregünk az országban tartózkodna, akkor ezen törvényjavaslatot elfogadni nem vonakodnám.” A virilizmusban egyenlőségellenes tendenciát látott; ő egyébként is a „napszamosok, vagy agrármunkások”, a szegény vagyontalanok egyenjogúsítását kívánja: „ők szálltak síkra 1848—1849-ben”¹⁸ — tette hozzá.

A 48-as párt túlzottnak tartotta és hevesen támadta a főispán és a belügyminiszter tervezett jogkörét is. „A kormány által kinevezett s egyedül neki felelős főispánt kényurrá teszik. A közgyűlés tagjaira uagyankkor súlyos büntetések terhe alatt olyan felelőségeket ruháznak”, amely a demokráciát, a szabad vitatkozás jogát semmisítené meg. A törvényjavaslat valóban szokatlan megoldást választott: a törvénytelen határozat meghozatalában résztvevő bizottsági tagok anyagi felelősségét is tervbe vette. A kormányjavaslat — bár általában nem tiltotta a megyék vitatkozási jogát — mégis

¹⁶ Tisza Kálmán KN. X. 56.

¹⁷ KN. IX. 19. Az ellenindítványt Madarász József, Csiky Sándor, Vályi János, Kis János, Vidáts János, Sreter Lajos, Vajda János, Matkovics Tivadar, Csanády Sándor, Gonda László, Madarász Jenő, Clementisz Gábor, Vay Mihály gr., Schwarz Gyula, Deáky Lajos, Henszlmann Imre, Mátyus Uzor, Majoros István, Tánácsics Mihály és Patay István jegyezték.

¹⁸ Irányi Dániel KN. IX. 69—72. old. Körmendy Sándor KN. IX. 214. Tánácsics Mihály KN. IX. 325. Nem a megyék kérdése a legfontosabb, hangsúlyozta Tánácsics Mihály. Erdélyben idegen törvények vannak, Fiume közjogi helyzete rendezetlen, a fiumel vasutat még nem építették ki, magyar bank nincs, a regálékat nem szüntették meg, diplomáink rendezetlen — sérelmezte.

kizárta azt a lehetőséget, hogy a parlamenti képviselők eljárásának helyességét a közgyűlés vita tárgyává tegye. A 48-as párt szerint ezzel a kormány olyan jogot tiltott meg, amit — alkotmányos fogalmak szerint — az egyéntől sem lehet elvitatni. A Deák-párt mindenestre ezzel a megoldással akarta elkerülni azt, hogy a megyék régi utasításadási jogukat felélesztve, befolyást gyakoroljanak a képviselők tevékenységére.

A következő, egyöntetűen elmarasztalt megoldás, a törvénytelen rendeletek kötelező végrehajtásának igénye szintén ellenkezést váltott ki László Imre csoportjából. Külön sérelmezték, hogy a belügyminisztert „teszik végleges bíróvá a köztörvényhatósági élet valamennyi nagy kérdésében, bíróvá még a saját maga által kiadott rendeletek kérdésében is”.

A 48-as párt a legélesebb ellenállást a virilizmussal szemben tanúsított. Élesen támadták a javaslatot, mert az letért az 1848-as, *népképviseleti* alapról és ahelyett, hogy „a szavazatjog általános, titkos, községenkénti joggá fejlesztené”, olyan személyeknek ad jogot, akik senkit sem képviselnek, „hacsak nem jó vagy rossz úton szerzett vagyonukat”. A vitában az általános választójog mellett Irányi Dániel, Csiki Sándor, Tánicsics Mihály, *Vidáts János* (aki egyébként az antidemokratikus javaslatért az előterjesztő belügyminiszter felelősségét is emlegette) és *Madarász József*¹⁹ érvelt.

A választási jogról szóló vita érdekessége volt *Majoros István* felszólalása. Ő az „alárendelt részét az emberi nemnek”, tehát a *nőket is szavazati joggal kívánta felruházni*. Úgy látta, hogy a hazai, 1848 előtti törvények is elég lovagiasak voltak a nőkkel szemben, történeti hagyományainkat tehát ezen a téren sem kellene megtagadni. „Európa összes nemzeteinek törvényei nem mutatnak föl annyi szabadságot és szabadságot a nők részére, különösen az özvegyek részére, mint a magyar törvények.” *Stanescu Imre* nemzetiségi képviselő is elfogadta ezt a gondolatot: „ez legalább egy új koreszme”, amit a „nyugati művelt államokban nagy hévvel már felkaroltak”. Átmeneti megoldásként azt is el tudta képzelni, hogy a nők először csak a virilis jogot kapják meg, és később szavazhatnának.²⁰

Az általános vita végén László Imre — mintegy összefoglalva párthívei álláspontját — a tervezett megerendezésből 1848 szellemét, az áprilisi törvényekben megnyilvánuló „demokráciát” hiányolta. A javaslat szerinte „különösen mélyen sérti a vagyonnal, bér és pénzzel a haza javának fönntartásához járuló nép érdekeit”. A helyi autonómia megszüntetésével a népet elidegeníti a közügyektől, és a centralizmus — amint az Franciaországban is történt — előbb-utóbb forradalmat idéz elő. Egyébként is most, amikor „Európa határán fekete felhők kavarnak” (porosz—francia ellentétek) nagy szüksége lehet az országnak az egységre.²¹

4. A törvényjavaslat *nemzetiségi* vonatkozásaival számos képviselő foglalkozott, hogy a megerendezés fenntartása kedvez a nemzetiségieknek: „azok az egyéni jogok, *Mocsáry Lajos* — miután rámutatott a kormány centralizáló szándékaira — kifejtette, melyekkel mindenki bír nemzetisége fenntartása és kellő kifejtése közül, épp itt nyerne tét”. Úgy látta, hogy a központosítás nyílt hadüzenet a nemzetiségi jogok ellen.²²

A nemzetiségi képviselők a 48-as párt álláspontjára helyezkedtek: a szász egyetem delegátusait kivéve a törvényjavaslat ellen szavaztak. Fellépésük *Mocsonyi Sándor* már érintett felszólalásával kezdődött. A román képviselő kifejtette, hogy a magyar kormánynak meg kell barátkoznia a nem-magyar nemzetiségek *teljes egyenjogúságával* és le kell mondania a mesterséges szupremációról. Ezért támogatta a törvényhozási bizottság „általános, egyenes, titkos és községek szerinti” választását és támadta a virilizmust és a cenzust. *Babes Vince* élénken reagált a belügyminiszter azon állítására is, amely szerint az a főispán kijelölési jogát éppen a nemzetiségi érdekek biztosítása miatt tartja fontosnak. A képviselő, aki a „nép fia”, egész családjá

19 Irányi Dániel KN. IX. 72. Csiki Sándor KN. IX. 320. Tánicsics Mihály KN. IX. 324. Vidáts János KN. IX. 378. Madarász József KN. X. 35.

20 Majoros István KN. X. 25. Stanescu Imre KN. X. 33.

21 László Imre KN. X. 65.

22 Mocsáry Lajos KN. IX. 160: A kiemelkedő politikus parlamenti szereplését lásd Tóth Ede I. m. 166—176. A törvényhatóságok átszervezéséről című fejezet. Egyébként Mocsáryval azonos állásponton volt ebben a kérdésben Simonyi Lajos is. Szerinte az önkormányzat integrálná a nemzetiségeket. KN. IX. 120. old.

s rokonsága a „földművelő nép” közül való, biztosította a minisztert; a népet nem érdekli az, hogy ki a tisztviselő. Az a fontos csupán, hogy adassanak meg számára a szabadság, a művelődés és a jólét feltételei. *Borlea Zsigmond* szerint a javaslat kizárólag az „erdélyi románok ellen van irányítva”. *Hodossiu József* Zaránd megyei képviselő sérelmezte, hogy a kormány 1867 óta a nemzetiségek ellen agresszív politikát űz.

Paulini Tóth Vilmos a tőle megszokott keménységgel bírálta a kormány nemzeti-ségi politikáját. Ő elvben sem fogadta el az „egységes politikai nemzet” fogalmát, hiszen „hazánkat nem egy nemzetiség képezi”. Szemrehányóan mondta: „Most a t. kormány tárcáját köti a virilis szavazathoz és a főispáni omnipotenciához: miért nem kötötte tárcáját ahhoz, ami csak igazságos lett volna, hogy a nem magyar nemzetiségek közművelődési intézetei is anyagilag segíeytessenek az ország által”. *Stanescu Imre* az analfabéta alföldi és erdélyi „becsületes, jómódú földrészeket”²³ sem akarja kizárni a szavazati jogból, ezért az írni-olvasni tudás cenzusát elvetendőnek tartotta.

A nemzetiségi képviselők mindazonáltal nem léptek fel egységesen a kormány előterjesztése ellen. Az érdekeiket méltányolva érző szász képviselők (*Lindner Gusztáv*, *Bömches Gyula*, *Schreiber Frigyes*) a kormány mellé álltak. A köztörvényhatóság rendezéséről szóló törvény parlamenti vitájában nem merült fel a vármegyék etnikumok szerinti kikerekítésének később sokat hangoztatott igénye sem. A nemzetiségi politikusok számára a 48-as párt függetlenségi programja, demokratikus irányú törekvései ekkor még elegendő biztosítékot nyújtottak.

²³ Mocsonyi Sándor KN. IX. 98. Babes Vince KN. IX. 383. Borlea Zsigmond KN. IX. 147. Hodossiu József KN. IX. 397. Paulini Tóth Vilmos KN. IX. 357. Stanescu Imre KN. X. 33.