

DEGRÉ ALAJOS EMLÉKKÖNYV



1995

**KÉSZÜLT
A GORDIUS HOLDING RT.
ÉS A POSTABANK ÉS TAKARÉKPÉNZTÁR RT.
TÁMOGATÁSÁVAL**

**A TANULMÁNYKÖTETET
SZERKESZTETTÉK**

**MÁTHÉ GÁBOR
ZLINSZKY JÁNOS**

ISBN 963 388 104 8

Kiadja az UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
1139 Budapest, Hajdú u. 42-44.
Telefon: 111-9004-től 08-ig, Telefax: 131-8173
Felelős kiadó: Horváth Béla vezérigazgató
Felelős szerkesztő: Dr. Márkus Lászlóné
Műszaki vezető: Harkai Éva
Műszaki szerkesztő: Bors Krisztina
A szedés TEXTÁR fényszedő programmal készült
az UNIÓ Fényszedő Üzemben
Nyomás: REGISZTER Kiadó és Nyomda Kft.

TARTALOM

In memoriam Degré Alajos (1909–1984) (M. G.)	11
ZLINSZKY JÁNOS egyetemi tanár Pázmány Péter Katolikus Egyetem Degré Alajos, a tudós	15
KÁLLAY ISTVÁN egyetemi tanár Eötvös Lóránd Tudományegyetem Degré Alajos, a jogtörténész levéltáros	19
BALOGH ELEMÉR egyetemi docens József Attila Tudományegyetem Büntetőjogi tényállások középkori magyar szentszéki perekben	25
BENEDEK FERENC egyetemi tanár Janus Pannonius Tudományegyetem Az actio Publiciana eredete és funkciója	37
BÉLI GÁBOR egyetemi adjunktus Janus Pannonius Tudományegyetem Az új adomány eredete és önálló intézménnyé válása	59
FÖLDI ANDRÁS egyetemi docens Eötvös Lóránd Tudományegyetem Werbőczy és a római jog	67
HAMZA GÁBOR egyetemi tanár Eötvös Loránd Tudományegyetem A Tripartitum mint jogforrás	77
HOMOKI NAGY MÁRIA egyetemi docens József Attila Tudományegyetem Az úrbéri telek tulajdonjogi helyzete	87
HORVÁTH PÁL egyetemi tanár Eötvös Loránd Tudományegyetem Kulturális jogok a megkésett polgári átalakulás időszakában	99
KAJTÁR ISTVÁN egyetemi tanár Janus Pannonius Tudományegyetem Modernizációnk és Európa. Adalékok a politikai vitakultúrához az 1843–44-es rendi országgyűlésen	121

KAPILLER IMRE levéltáros Zala Megyei Levéltár Kelemen Imre és családja Zalában	131
KARDOS JÓZSEF egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem Egy legitimista párt rövid története	137
MÁTHÉ GÁBOR főiskolai tanár Budapesti Egyetemi Szövetség–Államigazgatási Főiskola A közigazgatási büntetőjog elmélet-történetéhez	149
MEZEY BARNA egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem Büntetőjogi töredékek a Hármaskönyvben	161
MOLNÁR ANDRÁS levéltáros Zala Megyei Levéltár Deák Ferenc mint „becsületbeli tisztü alügyész”	173
MOLNÁR IMRE egyetemi tanár József Attila Tudományegyetem A Gaius-féle Institutio rendszer	181
N. SZEGVÁRI KATALIN egyetemi tanár Eötvös Loránd Tudományegyetem A gazdasági szervezetek jogi helyzete Franciaországban	197
PÖLÖSKEI FERENC egyetemi tanár Eötvös Loránd Tudományegyetem A városok jogállása a polgári korban	221
PRITZ PÁL egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem Pax Germanica. Német békeelképzelések a második világháború utáni időszakra	233
RÁCZ LAJOS főiskolai tanár Budapesti Egyetemi Szövetség–Államigazgatási Főiskola A primások és a magyar közjog	249
RÉVÉSZ T. MIHÁLY egyetemi docens Eötvös Loránd Tudományegyetem Tájékoztatáspolitikai a kiegyezés utáni Magyarországon	261

RUSZOLY JÓZSEF egyetemi tanár József Attila Tudományegyetem Zalai választások a Közigazgatási Bíróság előtt (1926/27–1939/40)	279
SÍK FERENC egyetemi docens Miskolci Egyetem Kossuth Lajos jogi reformtervei	291
STIPTA ISTVÁN egyetemi docens Miskolci Egyetem A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886)	299
SZITA JÁNOS egyetemi docens Janus Pannonius Tudományegyetem Magyarország és a Habsburg-tartományok kapcsolata 1526 és 1847 között	313

A FŐISPÁNI HATÁSKÖR TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA (1870, 1886)

Az 1870-es reform elvei és ellentmondásai

Az 1870:XVII. tc. egyik legfontosabb intézkedése a főispáni feladat és hatáskör átfogó szabályozása volt. A törvény előkészítői a központi hatalom és az önkormányzatok közötti kiegyezés egyik szervezeti előfeltételének a közvetítő szerepet ellátó főtisztviselői jogállás megváltoztatását tartották. A főispán nem maradhatott tovább dignitas, uralkodói kegyből adott *méltóság*, hiszen a közigazgatás korszerűsítése, a központi akarat közvetítése államhivatalnoki habitust, konkrét napi tevékenységet követelt tőle. A municipalista érületű vármegyei szemlélet és az önkormányzati elvű területi végrehajtás időszakában nem maradhatott egyszerű helytartó, a rossz emlékéü adminisztrátorokra emlékeztető *királyi megbízott* sem. A hatékony közigazgatás kiépítésének hívei, a nemzetiségi túlsúlytól aggodók, a végrehajtás államosítását követelők és a decentralizáció pártfogói egyaránt ragaszkodtak ahhoz, hogy hiányos törvények és a bizonytalan értelmű alkotmányos szokásjog helyett átfogó normák szabályozzák a főispán vármegyékkel szembeni jogosítványait. A helyhatósági önkormányzat és a felelős minisztérium összeegyeztetésének, az országos és helyi érdekek összehangolásának egyik kritikus kérdése a főispáni állás jellegének, hatáskörének szabályozása lett.

Közigazgatási jogunk első „kódexe” nem szentelt önálló fejezetet a főispán közjogi helyzetének szabályozására; a „törvényhatósági közegek”-kel együtt írta körül főbb teendőit, hatáskörét. A törvényi rendezés keretjelleű volt, kerülté az aprólékos felsorolást, gyakran mellőzte a szükséges részletezést. több esetben a fennálló gyakorlatot kodifikálta, és teret engedett a hagyományos eljárásí rendnek (pl. számonkérő szék). Olyan kategóriákat (felügyelet, ellenőrzés) használt, melyek törvényi magyarázatát nem adva, lehetővé tette az önkényes értelmezést. Hiányosságai ellenére fontos törvénye közigazgatás-történetünknek, mert először rögzítette a főispán közjogi helyzetét, közigazgatási szerepét.¹

A törvény megtartotta ugyan a székely *főkirálybírói*, a kertületek, vidékek *főkapitányi* és *grófi* címeit, de ezek közjogi mozgásterét, feladatait a főispánokéval azonos módon szabta meg. Fontos újítása volt, hogy az *örökös főispánok* részére érdemi intézkedési jogkört, tényleges közigazgatási szerepet nem biztosított, e rangot csupán tiszteleti címként ismerte el. A korabeli gyakorlatot szentesítve rendelkezett arról, hogy a vármegyei és a területén fekvő törvényhatósági város élére nem nevezhető ki *közös főispán*. Megengedte, hogy több városnak egy főispánja legyen.

A főispáni állás *jellegét* a törvény ellentmondásosan szabályozta. Az 52. § a vármegyeék és törvényhatósági joggal felruházott városok „élén” álló tisztviselőként definiálta. Az 58. § ezzel szemben az alispánt minősíti a terület „első tisztviselőjének”. Az 53. § szerint a főispán a végrehajtó hatalom képviselője. Ez a meghatározás

elvi ellentétben állt azzal a ténnyel, hogy a főispánok ekkor még a főrendi ház hivatalból jelenlévő tagjai, a törvényhozás aktív részesei voltak.

A *hatáskörre* vonatkozó törvényi rendelkezések szerint a főispán „ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot és örökdi a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett”. Nem volt tehát törvényi felhatalmazása az önkormányzatokon kívüli közép- és helyi szintű állami végrehajtás ellenőrzésére, felügyeletére. A gyakorlatot elbizonytalanította, hogy a törvény 43. §-a szerint lényegében ugyanezt a feladatot látta el a törvényhatósági bizottság is. A törvény nem határolta el az azonos tevékenység két résztvevőjének feladatait.

Az 1870:XLII. tc. 53. §-a rendelkezett a főispán *rendes* hatásköréről.

Egyik legfontosabb jogosítványa volt, hogy a megyei, széki, vidéki, kerületi rendes közgyűlések előtt *számonkérő szék*et tarthatott. Az eljáró bizottság tagjai az alispán, a főjegyző, a tiszti ügyész és az állandó választmányok vezetői, tehát az önkormányzat legfontosabb választott tisztviselői voltak. A törvény nem határozta meg, hogy ki a testület elnöke, nem szólt arról, hogy maga a főispán aktív (szavazó) tagja-e a bizottságnak. Arról sem rendelkezett, milyen döntést hozhat a testület, a hiányosságok megszüntetésére kit szólíthat fel. A városi törvényhatóságokról ráadásul nem tett említést, a résztvevők megnevezéséből egyenesen úgy tűnt, mintha itt nem kellene számonkérő székét tartani. E megkülönböztetésnek közigazgatási szempontból semmilyen elvi alapja nem volt.

A főispán jogosult volt a „hatósági tisztviselők hivatalos eljárásnak” évenkénti személyes *vizsgálatára*. Az ellenőrzött személyek köre viszont nem volt meghatározva, hiszen a „tisztviselő” kifejezést a törvény más helyen nem használta. Azt sem lehetett tudni, hogy a törvényhatóságok központi vagy vidéki szerveiről van-e szó. Nem rendelkezett arról, hogy a „hivatalos eljárás” közelebbről mit jelent, az ügy érdemére vonatkozó döntést vagy az ügykezelést is. Nyitva maradt az a kérdés, hogy az ellenőrzés során a főispán az iratokból, vagy helyszíni szemle alapján tájékozódik. A törvény szövege alapján nem lehetett eldönteni, hogy e jogkör kiterjedt-e a községekre.

A törvény az alispánhoz vagy polgármesterhez érkezett kormányrendeletekbe és más beadványokba „*betekintési jogot*” biztosított. A rendelkezés a jogosultsághoz nem párosított intézkedési lehetőséget. A törvényhatóságok álláspontja szerint ez a jog csupán a főispán informálását szolgálta, a kormánytényezők ebbe az intézkedési jogot is beleértették. A „kormányrendelet” kifejezést szűkítően értelmezve az önkormányzatok vitatták a miniszteriális rendeletek megtekintésének jogosságát. Nem rendelkezett a törvény arról sem, hogy a főispán megtekintheti-e az egyedi ügyek intézése során keletkezett iratokat, bírálhatja-e velük kapcsolatos intézkedéseket.

A főispán a „hanyag vagy vétkes tisztviselők” ellen „*vizsgálatot*” rendelhetett el. Az egyik legtöbbet sérelmezett intézkedési lehetőség hatékony fegyver volt a központi kormány kezében. A vizsgálat rendjéről, időtartamáról a törvény nem tartalmazott iránymutatást, így lényegében diszkrecionális jogot adott a főispán számára a tisztviselők tevékenységének átmeneti akadályozására.

A tisztviselők hivatalbóli *felfüggesztésének* joga akkor illette meg a főispánt, ha előtte ellenük vizsgálatot rendelt el. A felfüggesztés a vizsgálat időtartamáig szólt. Az alispánra és polgármesterre is kiterjedt, de ebben az esetben már belügyminiszteri

jóváhagyásra volt szükség. Az önkormányzati elvet védelmező kortársak ezt a hatáskört kifogásolták a legélesebben. A törvényi rendelkezésben a tisztviselők elmozdíthatóságának, kormány általi leváltásának lehetőségét látták. Joggal sérelmezték a jogorvoslat hiányát a választott önkormányzati főtisztviselők elleni eljárásban.

A főispán a felfüggesztett tisztviselők ideiglenes *helyettesítésére* is törvényi felhatalmazást kapott. Ez a jogkör nem terjedt ki az alispánokra és a polgármesterekre. Arról az esetről a törvény nem rendelkezett, ha átmenetileg ilyen tisztviselők pótlásáról kellett gondoskodni.

Garanciális okból külön nevesítette a törvény az alispán és polgármester elleni *felterjesztési* jogot. Ez akkor illette meg a főispánt, ha a törvényhatóságok választott vezetői valamely kormányrendeletet törvénysértőnek, vagy a „helyi viszonyok között károsnak vagy éppen kivihetetlennek” ítélték. Ebben az esetben a főispán köteles állást foglalni, és intézkedési javaslatát a kormánynak felterjeszteni.

A törvényjavaslat vitája során sokan támadták a főispán *kijelölési* jogát. Atörvényhatósági tisztviselők választásánál a főispán döntő befolyást kapott, hiszen a tisztújító székek személyi javaslatot előterjesztő kijelölő választmányának elnöke a főispán volt, három tagját ő hívta meg, másik három tagot a bizottság választott. Szavazatok egyenlősége esetén ő döntött.

A főispán *kinevezési* jogot is kapott. Ő választotta ki és bízta meg élethosszig a levéltárost, a tiszteletbeli tisztviselőket, a csendbiztost, várnagyot, a törvényhatóság segéd- és kezelőszemélyzetét.

A főispán *rendkívüli* hatáskörét, a törvény 54–55. §§-i szabályozták. A jogkör magában foglalta a tisztviselők és végrehajtó közegek feletti közvetlen *rendelkezés* lehetőségét, a *tiszti kereset indításának* a tisztviselők *felfüggesztésének*, *elmozdításának* jogosultságát. E kivételes hatalom 1870:XLII. tc. szabta korlátai:

– csak akkor fordulhatott elő, ha a sérelmesnek tartott rendeletet a miniszter azonnal és feltétlenül teljesítendőnek tartotta, és a törvényhatóság vagy az alispán azt nem hajtotta végre, vagy nem pontosan teljesítette,

– kizárólag minisztériumi felhatalmazással történt,

– csupán azokra a hivatalos személyekre terjedt ki, akikre a végre nem hajtott rendelet realizálásához szüksége volt, és

– csak a rendelet végrehajtására terjed ki és csupán annak végrehajtásáig tartott.

Az 1870-es törvényi szabályozás jelentős előrelépés volt a főispáni hatalom szabályozása terén. Az első olyan törvény, amely felsorolta a közreműködés területeit, körülhatárolta e fontos tisztség feladatát és hatáskörét. A szabályozás tudatos vagy véletlen pontatlansága azonban számos elvi és gyakorlati kérdést vetett fel. A törvény fontos jogköröket nem említett, a rögzítettek többségét nem részletezte, a hatáskörhöz nem rendelt eljárási szabályokat. A bontakozó közigazgatás-tudományban is többféleképpen értelmezett kifejezéseket használva elbizonytalanította a gyakorlatot. Hallgatott az állami közigazgatás területi szervei feletti jogköréről, a községekhez való viszonyáról, nem határolta el a főispán mozgásterét a hasonló feladatokat ellátó önkormányzati testületekétől. Adós maradt a főispáni hivatal jellegének elvi tisztázásával, függelmi, fegyelmi viszonyainak rendezésével, szakképesítésének szabályaival.

A közigazgatás korszerűsítése igényével és a kormány centralizációs törekvéseinek jegyében 1885-ben a Tisza Kálmán miniszterelnök által vezetett belügyminiszté-

riumban középfokú közigazgatásunk újrendezésére szigorú titoktartás mellett törvénytervezet készült. Ennek leglényegesebb elképzelései a főispáni jogállás megváltoztatását célozták.

Belügyminisztériumi tervezet a főispáni jogkör újraszabályozásáról (1885)

Tisza Kálmán a törvényhatósági reform első lépéseként a képviselőházhoz és a belügyminisztériumhoz benyújtott kérelmeket, feliratokat, javaslatokat gyűjtette össze. Az 1870 és 1885 között készült – zömmel vármegyei és városi testületi – reformterveket a belügyminisztérium belső apparátusa aszerint csoportosította, hogy azok az 1870:XLII. tc. melyik szakaszát, rendelkezését kívánták módosítani, vagy kiegészíteni. A nagy terjedelmű összegzés *1885. január 31-re* készült el.

Azt természetesnek tekinthetjük, hogy a főispáni hatalmat „elszenvedő” önkormányzati testületek nem kívánták felettes hatóságuk jogainak kiterjesztését. Az összegyűjtött indítványok között e tárgyban egyetlen jellegű javaslat szerepelt: az 1870:XLII. tc. közgyűlési határozathozatalról szóló 46. §-át kívánták kiegészíteni. A *Barkassy Géza* címzetes titkár által összeállított anyagban a főispáni jogkör tárgyaló szakasz kiegészítéseként „a szavazategyenlőség esetén az elnök dönt” szöveg került. A módosítást kísérő indoklás már jelezte a minisztériumi szándékot: a kiegészítés „az elnöki hatáskör kiterjesztése érdekében” szükséges.

Az 1885. március 4-én megfogalmazott, *Szell Ignác* osztálytanácsos által jegyzett *első* szövegszerű tervezet már világosan tükrözi a belügyi apparátus álláspontját. Az elaborátumhoz fűzött saját kezű megjegyzésekből megismerjük *Tisza Kálmán* aktuális nézetét is. A főispáni tevékenység *jellegén* az első tervezet nem kívánt változtatni; továbbra is a törvényhatósági önkormányzat ellenőrzését, a közvetített állami közigazgatás feletti őröködést tartotta feladatának. A törvény 53. §-ának feladatokat felsoroló pontjai élére azonban új szöveg került: „Az illető miniszter felhívására, vagy ha szükségét látja, saját hatáskörében az alispánhoz illetőleg a polgármesterhez, valamint sürgős esetekben a törvényhatósági és községi közegekhez rendeleteket bocsát ki, s azoktól jelentéseket bekíván. Elvi jelentőségű volt e változtatban a hatáskör *községekre* való kiterjesztése, továbbá hogy a korábbi passzív (felügyeleti, ellenőrzési) lehetőség helyett, cselekvési, *rendelkezési* jogot irányzott elő a főispán számára.

Fontos változás volt az is, hogy ezentúl a törvényhatóság legfőbb választott tisztviselőjével, az *alispánnal* szembeni fellépést is lehetővé kívánta tenni. A beavatkozás lehetősége korlátlan lett volna. A jogkibővítés magyarázata szerint a főispánok állami érdeket képviselő eljárása eddig azért ütközött nehézségbe, mert a törvények nem hatalmazták fel a kormányt arra, hogy a megyei önkormányzat mulasztása esetén az állami közigazgatás érdekében főtisztviselője útján rendelkezzen. Nem tette lehetővé azt sem, hogy a főispánok hatáskörükben a törvényhatóságokat közvetlenül utasíthassák, továbbá hogy a törvényhatósági és községi közegeket rendeletekkel kötelezzék az állami érdek tiszteletben tartására. A tervezett jogkör ebben a változtatásban gyakorlatilag megbéníthatta volna az önkormányzati

tevékenységet. A törvény végső szövegébe végül az a megszorítás került, hogy a saját hatáskörben történő intézkedés csupán a felügyeleti és ellenőrzési jogkörén belül illeti meg a főispánt. *Tisza Kálmán* a következő megjegyzéssel egészítette ki a szöveget: „a főispán a V. rendosztályú államhivatalnoki rangosztályba tartozik és 5 évi szolgálat után nyugdíj illeti meg”. A kiegészítés szövegét később maga pontosította, de mindvégig határozottan állást foglalt a főispánnak járó tisztviselői kedvezmények mellett.

A tervezet fontos változtatást kívánt a főispáni *kinevezési* jog terén. A miniszterelnök által alkalmatlannak tartott, áthúzott megjegyzés szerint „javaslatba hozható lenne, hogy azon tisztviselők, kiknek teendői különös szakképzettséget igényelnek, mint a főorvos, alorvosok, számvevő, pénztárnok, a főispán által nevezetnének ki. De ezen intézkedésnek ellene szól, hogy a tisztviselők minősítéséről az 1883. évi I. tv. kimerítően rendelkezik.” *Tisza Kálmán* ennél is szélesebb körben tervezte a főispáni kinevezéseket.

Az 1885. május 4-én elkészült, részletes indokolással ellátott *második tervezet* már pontosan körvonalazta a főispán hivatali állását. A hatáskört körvonalazó régi 53. § e változatban a következő szöveggel egészült ki: „A főispánnak azon jogot, hogy az illető miniszter felhívására vagy ha szükségesnek látja, saját hatáskörében az alispánhoz illetőleg polgármesterhez a törvényhatósági és községi közegekhez közvetlenül bocsáthat ki rendeleteket, s azoktól jelentéseket kíván be”, valamint – *Tisza Kálmán* kiegészítése szerint –, hogy „a megyében lévő állami hivatalok ügykezelését is megtekintheti, s azoktól eljárásaikra nézve felvilágosító előterjesztéseket kívánhat”, biztosítani kellene. Ez az elképzelés formálódott azután a javaslat hírhedt 54. §-ává. Az egész közigazgatási reform legtöbbet vitatott pontja szerint a főispán a területén működő összes állami szerv fölött felügyeleti jogot gyakorolna, egyes konkrét ügyekben felvilágosítást kérhetne és tevékenységükről a miniszternek jelentést tehetne. Ezen túl a főispán jogosult lett volna az illető állami tisztviselők kinevezése előtt javaslatát a miniszterrel közölni. Az államhatalmi ágak elválasztásának sérelmével *Tisza Kálmán* e jogkört az igazságszolgáltatási szervekkel szemben is érvényesíteni kívánta. A szöveg rögzíti az állami tisztviselők V. osztályba való tartozását, továbbá, hogy öt évi szolgálat után fizetése 40%-nak megfelelő nyugdíjra nyer igényt. Az indoklás szerint a törvényhozói jogukat vesztt főispánok ezután az állami szolgálatban kapnak nagyobb szerepet, és az „állásuk kevésbé biztosított voltára” tekintettel kell nyugdíjjogosultságot nyerniük.

„A köztörvényhatóságok rendelkezéséről szóló 1870:XLII. tc. módosítására vonatkozó tervezet” tisztázott, (*harmadik*) változatához a miniszterelnök újabb megjegyzéseket fűzött. A Geszten 1885. június 2-án datált, 11 lapból álló „jegyzet” három teljes oldalban taglalta a főispán hatáskörének kiterjesztésére vonatkozó elképzeléseit, és a szükségesnek tartott egyéb változtatásokat. Sorai 1949-ig meghatározó módon szabták meg a főispán jogállását.

A főispánról szóló *önálló* fejezet addigi első §-ából csupán a következő sort kívánta meghagyni: „A megyék és a törvényhatósági joggal felruházott városok élén az Ő felsége a király által a belügyminiszter felterjesztésére kinevezett főispán áll”. Minisztériumi osztálya álláspontjától és az 1870:XLII. tc. 53. §-ától eltérően fogalmazta meg a főtisztviselő közjogi státusát. Nagy vitát kiváltó sorai szerint: „A főispán a végrehajtó hatalom képviselője, a kormánynak bizalmi férfia, mint

ilyen a törvényhatóság területén működő állami közegek eljárását illetőleg az illetékes miniszterhez jelentéseket tesz, hogy ezt tehesse, bármely közegtől egyes kérdésekre vonatkozólag felvilágosításokat kívánni van jogosítva, a törvényhatósága területén működő közegek kinevezése és előléptetése alkalmával pedig az illetékes miniszter által véleményezésre mindenkor feljogosítatik." A szövegtervezet egyértelműen utal a főispáni állás tervezett politikai, *bizalmi* jellegére. Heves bírálatok nyomán végül ez a kitétel is kimaradt a törvényjavaslatból. Hasonlóképpen nagy felzúdulást okozott a főispán tervezett *véleményezési* joga a törvényhatóságok területén működő „közegek” kinevezésével kapcsolatban.

A főispán *feladatait* illető megjegyzése nem került be a végleges tervezetbe. Azt javasolta, hogy a „szorosabb értelemben vett közigazgatást illetőleg ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot és őrökdi a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett”. A főispán hatáskörében a következő módosításokat látta indokoltnak: „tapasztalatokhoz képest rendelkezik, a tapasztalatokról, kiadott rendeletekről a belügyminiszterhez jelentést tesz.” Indokoltnak tartotta, hogy a főispáni jogállást szabályozó régi törvényt a következő ponttal egészítsék ki: „az illető miniszter felhívására vagy saját hatáskörében az alispánhoz, s polgármesterhez s általuk a törvényhatósági és községi közegekhez bocsáthat ki rendeleteket, jelentéseket pedig mindezekről közvetlenül is kívánhat.” „Tovább menni ennél alig lehetne célszerű, mert két rendelkező csak zavart csinálna.”

A főispán anyagi ellátására vonatkozó szöveget Tisza Kálmán az előző elgondolását is pontosítva tervezte. Eszerint „Mint államtitviselő a V. rangosztályba tartozik, fizetése törvényhatóság nagyságához képest ugyanezen rangosztály két fokozata szerint állapítatik meg.” Az újonnan javasolt rendelkezés további engedményeket (kedvezményeket) tartalmazott. „Ki már előbb állami tisztviselő volt, azáltal, hogy főispán lett, szerzett nyugdíjigényét el nem veszti és főispáni évei is beszámíttatnak. Ki eddig állami tisztviselő nem volt, ha teljes kormányváltás folytán lép ki a szolgálatból, egy évi fizetéshez, mint végkielégítéshez tarthat igényt, ha pedig 3 évig szolgált, fizetésének 40%-ával nyugdíjazandó; minden újabb évvel nyugdíja 2%-kal növekszik. Ha azonban kormányváltás nélkül önkéntes lemondás folytán hagyta el hivatalát, végkielégítésre csak 5 évi és nyugdíjra csak 10 évi szolgálat után tarthat igényt.” A törvénytervezetre tett megjegyzéseit zárva leírta, hogy a „főispánokat illetőleg nem lesz elkerülhető egy külön törvény alkotása, mert már maga az, ami ezen jegyzetemben elmondatott, alig foglalhat mind helyet ezen novella keretében, pedig még a főispáni titkárok iránt is kell intézkedést kiadni.”

A jegyzetek alapján előbb *Benichky Ferenc* államtitkár, majd később *Tisza Kálmán* személyes *elnökleivel Lukács György, Torkos Kálmán, Novák Lajos és Jekelfalussy Lajos* miniszteri tanácsos, később *Márkus Sándor* és *Széll Ignác* osztálytanácsos, továbbá *Barkassy Géza* miniszteri titkár tartott szövegegyeztető értekezletet. A megállapodás alapján összeállított *negyedik* „formulázott javaslatot” *Barkassy 1885. június 8–12. között* állította össze.

A szövegtervezetben érintetlenül hagyták azt az elképzelést, hogy a főispáni jogkör szabályozásának önálló fejezetet kell szentelni. Az elvi jelentőségű 1. § tervezett szövege az előző változattól csak annyiban tért el, hogy tartalmazta a főispán *felmentéséről* szóló szabályt, egyebekben Tisza Kálmán geszti javaslatának

szó szerinti átvétele volt. A hatásköréről szóló a. pont a belügyminiszterhez beadandó jelentés határidejét (8 nap) pontosította. A b. pont szerint „a főispán megvizsgálja személyesen legalább egyszer évenként a hatósági tisztviselők hivatalos eljárását, ügykezelését a helyszínen és megtekinti ahányszor jónak látja az alispánhoz vagy polgármesterhez érkezett kormányrendeleteket s más beadványokat s arra tett intézkedéseket, valamint a kültisztviselőkhöz érkezett hatósági rendeleteket és egyéb beadványokat – és a szükség szerint rendelkezik.” A szöveg az 1870:XLII. tc.-hez képest lényeges változásokat irányzott elő. Lehetővé tette a helyszíni ellenőrzést, vizsgálati jogot kiterjesztette a rendeletekre és egyedi beadványokra tett intézkedésre és területileg is kiterjesztve a főispán a hatáskörét, előírta a kültisztviselők ellenőrzését.

A fegyelmi jogkört körülíró c. pontban utaltak az 1876. VII. tc. rendelkezéseire. Eszerint a főispán fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot rendelhetett el a hanyag vagy vétkes tisztviselők ellen. A felfüggesztési jogot – az előző tervezettől eltérően – korlátozás nélkül, a vizsgálat időtartamától függetlenül szabták meg.

A főispán *kinevezési* jogkörét ez a változat lényegében az 1870:XLII. tc. rendelkezéseivel egyezően tervezte. Annyiban kívánták megszorítani, hogy a főispán tiszteletbeli tisztviselőket a legközelebbi általános tisztújításig bízhat meg, de tárgyolták azzal, hogy a segéd és kezelőszemélyzetet élethossziglan nevezné ki. A tervezet *hatáskört* érintő h. pontja szerint a törvényhatósági bizottság által választott, vagy az általa kinevezett szolgabírósegédeket az alispán és esetleg az érdekelt szolgabírók meghallgatása után joga van a járásokba *beosztani* és az időközben mutatkozó szükséghez képest egyik járásból a másikba *áthelyezni*.

Ebben a szövegváltozatban kapott legnagyobb hangsúlyt a főispáni *rendelkezési jog* rögzítése. A tervezett i. pont szerint az illető miniszter felhívására az ellenőrzési és felügyeleti hatáskörében az alispánhoz, és a polgármesterhez s általuk a törvényhatósági és községi közegekhez rendeleteket bocsáthat ki, és azoktól közvetlenül jelentéseket kérhet be. Az intézkedés elen, „ha az alispánnak illetőleg polgármesternek azok végrehajtása ellen aggályai vannak, 24 óra alatt a belügyminiszterhez előterjesztést tehet, melyet a főispán a csatolt jelentés kíséretében további 24 óra alatt felterjesztetni köteles.”

A további kiegészítésben a szöveg a főispáni „*főfelügyeleti*” jogokat említi, amelyek érvényesítése végett „ezen törvény 3. §-ban megállapított hatállyal bármely határozatnak az illető miniszterhez leendő felterjesztését elrendelheti, egyidejűleg az illető miniszterhez indokolt előterjesztést tesz.”

A javadalmazást taglaló részben először itt fordul elő a természetbeli juttatásokról szóló kitétel: a főispán lakásáról a „törvényhatóság székhelyén a törvényhatóság gondoskodik.” A nyugdíjra, végkielégítésre, kormányváltással és anélkül bekövetkező hivatali szolgálat megszűnésére vonatkozó szabályok nagyjából a *Tisza Kálmán* által leírtakat követték. Csupán a szolgálati évek változtak 5-ről 3-ra, 10-ről 5-re. Az állás bizalmi jellegét erősítette a következő kitétel „ha a főispán kormányváltás nélkül önkéntes lemondását akkor is fenntartaná, ha a belügyminiszter által hivatalának folytatására írásban felszólítatik, főispán szolgálata alapján sem végkielégítésre, sem nyugdíjra igényt nem formálhat.” A tisztség tekintélyemelését célozta az az kedvezmény, amely szerint az „1885. IX. tc. (állami tisztviselők altisztek és szolgák nyugdíjazásáról) a főispánra, özvegyére és árváira is kiterjesztetik.”

A tervezet egy merőben új elemet, a főispán *fegyelmi* felelősségrevonásának szabályait is tartalmazta. A főispán ellen fegyelmi eljárást lehetett volna indítani:

- a) ha hivatali kötelességét megsérti vagy hanyagul teljesíti,
- b) ha bizalmi állásával visszaél,
- c) ha botránys magaviselet miatt tiszteletre és bizalomra méltatlanná válik.

A fegyelmi eljárást a belügyminiszter rendelné el, a vizsgálatra és az eredmény feletti határozathozatalra a belügyminiszteri tanácsosokra irányadó szabályok lettek volna érvényesek. A tervezetben szerepelt, hogy a „fentiekben túl úgy fegyelmi, mint nyugdíjazás és végkielégítésre nézve” a főispán az állami tisztviselőkkel esik egy tekintet alá, tehát ha a „(fegyelmileg) vétkesnek tartott főispán hivatalától elmozdítatik, nyugdíj vagy végkielégítési igényeit elveszti”. A felelősségre vonatkozó szabályok az 1885. szeptember 27-iki ankét nyomán maradtak ki a tervezetből.

Újdonság volt a *főispáni titkári* állás behozatala. E tisztséget a tervezet minden főispán mellé „fogalmazási, bizalmas természetű ügyekben és egyéb irodai teendők ellátására” ajánlotta. Az új hivatalnokok a miniszteri fogalmazókkal azonos rangosztályba tartoznak, a belügyminiszter nevezi ki és lépteti elő őket a főispán meghallgatása után. A tervezet szerint a belügyminiszteri gyakornokok és segédfogalmazók ezen állások betöltésénél előnyt élveznek, viszont a belügyminisztériumban bekövetkező üresedések esetén fokozatos előléptetési igénnyel bírtak.

A belügyminiszteri „hivatalnokképzést” szolgálta az az elképzelés, amely szerint e titkárok a központi szolgálatra rendelhetők be, viszont „a hasonállású központi tisztviselők külszolgálati gyakorlat elsajátítása végett főispánok mellé kiküldhetők”.

Tisza Kálmán javaslatának megfelelően a törvénytervezet ezen változata tartalmazta a 63 vármegyei és 7 önálló állású városi főispánság beosztását. A vármegyei főispán közül 17 a megye területén lévő városnak is főtisztviselője lenne. Ezek közül 14 megyében a város egyben megyei székhely volt. A tervezet érintetlenül hagyta az 1870:XLII. tc. 54. §-ában biztosított *főispáni kivételes hatalmat*.

A szöveg újabb tárgyalásra került, a tanácskozás elnöke *Beniczky Ferenc* államtitkár, résztvevői *Lukács György* államtitkár, *Ribáry József*, *Torkos Kálmán*, *Jékelfalussy Lajos*, *Trifunác Pál* miniszteri tanácsosok, *Márkus Sándor* és *Széll Ignác* osztálytanácsosok *Barkassy Géza* címzetes titkár voltak. A jegyzőkönyv szerint az előterjesztett módosító javaslatokról, többségi szavazattal döntöttek. A megbeszélés 1885. június 18., 19., 20., 21–22-én volt, amelynek nyomán az ötödik változat is elkészült.

A főispán jogállásával kapcsolatos intézkedéseket azzal a módosítással és kiegészítéssel fogadták el, hogy a főispán az *ügykezelést* is ellenőrizhesse s a tett intézkedésről személyesen is meggyőződhesék és a *községeket* is megtekinthesse. Azt a javaslatot, hogy az alszolgabírókat a főispán osztja be, elfogadták, azon módosítás azonban, hogy ugyanezt a főszolgabírákkal is megtehesse, (4:4 szavazataránnyal) függőben maradt. Tisza Kálmán – egy későbbi feljegyzés tanúsága szerint – a hatáskör kiterjesztése mellett foglalt állást.

Azt az előterjesztést, hogy a főispán bizonyos esetben elveszíthette nyugdíjazási igényét, elfogadták, de a jegyzőkönyv szerint e tárgyban még „némi aggályok forognak fenn”. Jóváhagyták azt a javaslatot, hogy egy új eskümintát kell kidolgozni és a főispán fegyelmi felelősségrevonását rövidebben kell megfogalmazni. Tisza helytelennek tartotta azt az elképzelést, hogy a főispán pecsétjében az ország

címerét használhassa. Maga a bizottság vetette el azt az előterjesztést, amely szerint a főispáni hatáskör részletesebb szabályozásáról, nyugdíjazásáról, államszolgálati beosztásáról, rangfokozatának megállapításáról ne törvény, hanem belügyminiszteri rendelet szóljon.

Az értekezlet alapján összeállított tervezetet a miniszterelnök még egyszer személyesen átdolgozta. Néhány stiláris javítást végzett, és kihúzta az esküszöveg tervezetét.

Az 1885. július 5-én és 6-án tartott értekezleten Tisza Kálmán személyes elnöklétével véglegesítették a törvénytervezet szövegét. Az utolsó e tárgyú minisztériumi megbeszélésen lényegében az általa ajánlott néhány módosítást fogadtak el. A főispáni kijelölést a tiszti állomásokra korlátozták, ha a főispán természetbeli lakást nem kapott, szálláspénzzel rendelték kárpótolni, megtartották a régi eskümintát. A megállapodás szerint a belügyminiszteri gyakoronokok főispáni titkári kinevezésükkor nem vesztik el a belügyminisztériumban szerzett igényeiket, az állandóan egybekötött főispánságokat a belügyminiszter évenként terjeszti az országgyűlés elé. A korábbi helyzetnek megfelelően a főispán felfüggesztési és elmozdítási jogát nem parancsoló módon, hanem permisszive állapították meg.

Tisza Kálmán elrendelte a szöveg véglegesítését és azt, hogy az egyik oldalon az új törvény tervezete, a másikon az 1870:XLII. tc. szabályai legyenek, „értve még az egészen kimaradó szakaszokat és részeket is.” Tőle származik az ötlet, hogy a két szöveget hasábosan kell a képviselők elé terjesztetni.²

A minisztériumi tervezet fogadtatása és a javaslat képviselőházi vitája

A szélesebb nyilvánosság a Pesti Hírlap 1885. szeptember 28-i rövid tudósításából értesült először a kormány közigazgatási reformelképzeléseiről. Eszerint a minisztérium a törvényhatóságok átalakítását „most már erélyesebben készíti elő”, és a hivatali tervezetét gyakorlati szakemberek bevonásával kívánja megvitatni. Az 1885. szeptember 27–28–29-i ankéton Tisza Kálmán elnöklete alatt a tervezet összeállításában közreműködő belügyi tisztviselők és 17 meghívott fő-, alispán és polgármester vitatta meg a minisztériumi anyagot. A véglegesített tervezetet a miniszterelnök 1885. november 21-én nyújtotta be a képviselőházhoz. Ezzel egy időben került az országgyűlés elé a képviselők mandátumának öt évre történő kiterjesztéséről és a közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi eljárásról szóló törvényjavaslat.

A köztörvényhatósági törvény tervezett módosításának élénk publicisztikai visszhangja támadt. A legtöbb cikk a reform korszakos jelentőségét hangsúlyozta és pártállástól függetlenül állította, hogy a benyújtott javaslat legfontosabb része a főispáni jogkör újraszabályozása. Az ellenzék álláspontját legmarkánsabban a *Pesti Hírlap* fogalmazta meg³, mely a javaslatot centralizációs jellegűnek nyilvánította és azt állította, hogy a főispáni állás tervezett hatásköre rossz emlékéű adminisztrátorokat idézi. Az ügyvédi kart, az ország különböző bírói testületeit, a közjegyzőket a bírói függetlenséget korlátozó 54. § lepte meg. A jogászok között élénk

mozgalom támadt, felmerült egy országos demonstráció gondolata is az igazságszolgáltatás függetlensége érdekében.⁴

A képviselőház *közigazgatási bizottsága* 1885. december 4-i ülésén vette napirendre a köztörvényhatóságokról szóló javaslatot. Az *általános* vita legelején rögtön a főispánbíróságok feletti hatásköre került szóba. *Tisza Kálmán* úgy vélte, hogy a rendelkezés nem érinti a bírói függetlenséget, de hajlandó olyan módosítást tenni, amely az aggodalmakat eloszlatja. Ragaszkodott viszont a kinevezés előtti főispáni ajánlattételi joghoz, amelyet „már 1869-ben egy minisztertanácsi ülés” határozott el. *Grünwald Béla* elhibázottnak tartotta a főispáni jogkör ilyen mértékű kiterjesztését. Szerinte a főispán nincs helyesen beillesztve a közigazgatás szervezetébe, nincs fegyelmi felelőssége, nincs törvényben előírt szakképzettsége, enélkül pedig ellenőrizni sem képes. *Szederkényi Nándor* a nemzetiségünket őrző vármegyék élén nem látna szívesen oly „nagy hatalmú közeget”, mint a főispán, *Gulner Gyula* szerint a főispán ok nélkül kap olyan hatalmat, amely illuzórikussá teszi a megyék tisztviselőválasztási jogát. Kifogásolta, hogy a felterjesztési lehetőséggel megbénítják a törvényhatóságok határozathozatali tevékenységét.

A javaslat közigazgatási bizottság előtti *részletes* tárgyalásakor 1885. december 16-án foglalkozott a főispáni hatáskörrel *Dárday Sándor* javaslatára kihagyták a szövegből a „kormánynak bizalmi férfia” kifejezést, mint „ami törvénybe nem való”. A december 18-i ülésen került szóba a főispáni felelősségének kérdése. Grünwald Béla szerint egy jogállamban elképzelhetetlen, hogy egy ily nagy hatalmi tisztviselő ellen teljesen védtelen legyen a polgár. *Tisza Kálmán* válaszában kifejtette, hogy a főispán felelőssége más hivatalnokéval összevetve jóval nagyobb, hiszen fegyelmi vétség nélkül is bármikor elmozdítható. Általános rendelkezési joga nincs, ha hatáskör nélkül intézkedik, a rendes bírói úton felel tetteiért.

A kormánypárti többségű közigazgatási bizottság jóváhagyta a javaslat főispánra vonatkozó minden lényeges pontját. A vita mégsem volt fölösleges; hozzájárult ahhoz, hogy *Tisza Kálmán* a szabadelvű párt 1886. február 22-i értekezletén bejelentette: visszavonja az ominózus 54. §-t, és nem ragaszkodik a főispánok ajánlási jogához sem.⁵

A javaslat tárgyalását a *képviselőház*² 1886. március 1-jén kezdte meg. *Bartha Miklós* képviselő szerint az általános vita „némely részeiben történelmi magaslatra emelkedett”. *Gr. Apponyi Albert* is úgy emlékezett, hogy a köztörvényhatósági törvényről a magyar parlament egyik „legszebb és legtartalmasabb” eszmecseréje folyt.⁶ A vitában felszólaló 47 képviselő e parlamentári periódusban először nem csupán a pártállás diktálta nézeteket közvetített, hanem fontos kérdésekben gyakran önálló véleményt is nyilvánított. A szabadelvű, a függetlenségi párt és a mérsékelt ellenzék képviselői gyakran vallottak azonos nézeteket. Érdekes egységfrontot alkottak a megyementő álláspont hívei, a kormány befolyását növelni kívánók és az államosítási hívei. Az előterjesztett javaslatot többen (köztük *Gr. Apponyi Albert*) a jogállamiság követelményeivel vetették össze.

A főispáni állás *jellegének* megváltoztatásától a kormány a hatékonyabb, célszerűbb közigazgatást remélt. A javaslat bizottsági előadója, *Dárday Sándor* is úgy vélte, hogy a célba vett reform legjelentősebb eleme a főispáni állás jellegének megváltoztatása. A főispán – miután felsőházi tagságát elvesztette – kizárólag a végrehajtó hatalom képviselője, a kormány helyi megbízottja lett. Nem kormányzó,

hanem ellenőrző, felügyelő közeg, amely „az önkormányzati testületeket a központi kormánnyal összekötetésbe hozza.” A javaslat *ellenzői* élesen támadták a kormány elképzelését. *Mocsáry Lajos* sajnálta, hogy a javaslat végleg megfosztotta főispánt „ősi méltóság jellegétől és harmadrangú hivatalnokká degradálta”, *Horváth Lajos* ezzel szemben azt kifogásolta, hogy a tisztviselő az maradt, ami volt. „Nem lesz ti. a kormány által a közigazgatás közvetlen vezetésével megbízott, helyhez kötött, fegyelmi alatt álló valóságos állam tisztviselő, hanem lesz, ami volt, a megyék élére állított dignitárius”. *Gr. Apponyi Albert* a közigazgatási reform nagy tévedésének tartotta a főispáni tisztség jellegének célzott szabályozását. Az állami akarat pontos teljesítését szerinte csupán állami alkalmazottaktól lehet elvárni, de a javaslat „politikai közeget” kreált. A főispán így minden megyében a kormánypárt „természetes feje” lesz, legfontosabb feladatának a hatalmon levő párt érdekeinek előmozdítását fogja tekinteni. *Szilágyi Dezső* helyeselte a centralizációs törekvéseket, de a főispáni jogállás téves szabályozása miatt nézete szerint e tisztviselő „politikai ágenssé” válik. *Ugron Gábor* – ezúttal egyetértve képviselőtársával – azt kifogásolta, hogy ezentúl a főispán megítélésének egyedüli szempontja az lesz, „hány képviselőt szolgáltatott be a nagy raktárba.” Többen (*Német Lipót, Horváth Lajos*) úgy vélték, hogy a főispáni állást történeti fejlődésünk szellemével egyezően kellett volna szabályozni, esetleg az alispáni hivatallal összevonni, vagy a főváros mintájára úgy szervezni, hogy mellette az önkormányzat tényleges irányítója megtarthatná teljes jogkörét.⁷

A képviselőházi vita másik tanulságos területe a főispáni *hatáskör* terjedelme volt. A javaslat szerint az állami érdek megkívánta a hatáskör kiterjesztését, a közigazgatás gyakorlati igényei annak részletezését, a szabadság követelménye törvényi rögzítésüket. Az elképzelés legalaposabb bírálója, *Grünwald Béla* szerint a közigazgatás hiányosságai szervezeti jellegűek, azokat a főispáni hatáskör kibővítése nem orvosolja. Az államosítás hívei vitatták, hogy a szakmai kvalifikáció nélküli főispán jobban el tudná látni a közigazgatás ellenőrzését és felügyeletét, mint a minisztériumok szakközegei. *Sághy Gyula* ezen túl azt is kifogásolta, hogy a hatáskört „általánosan, nemegyszer csak homályos körvonalakban szabályozták.” *Mocsáry Lajos* úgy vélte, hogy a dilettáns főispánok korlátlan beavatkozási jogokkal elbizonytalanítják a szakértő alispánokat. A municipalizmus egyik legharcosabb híve szerint a főispáni felterjesztési és kinevezési jog árt a közszabadságnak, kiáltó ellentétben áll az önkormányzati rendszerrel és célszerűtlen közigazgatási szempontból. *Gullner Gyula* szerint a reform csupán azt célozza, hogy a főispán jogkör kiterjesztésével a kormány a törvényhatósági önkormányzatot végképp megsemmisítse. *Busbach Péter* felvetette a főispáni hatalom közigazgatási bíróság általi ellenőrzését. *Gr. Apponyi Albert* a jogállamiság követelményének csorbulását látta a mértéktelen főispáni hatalomban.

Bartha Miklós óvott minden hatalomközpontosítástól. A függetlenségi párt vezéregyénisége szerint „nálunk a hatalomnak csak az egyik, mégpedig gyengébb keze van Budapesten, az erősebbik még a külügyek és a hadsereg gyeplőjét tartja, Bécsben”. Előterjesztett és leszavazott határozati javaslatában olyan törvény meghozatalát indítványozta, amely „az 1848-i törvényhozás szelleméhez képest a központi hatalmat és annak közegeit csak az önkormányzati étellel megférő és az

állami kormányzat szempontjából szükséges ellenőrzési és felügyeleti hatáskörre szorítja.”

A centralizáció hívei és a kormánypárti képviselők többsége szükségesnek tartotta a főispáni hatáskör kiterjesztését. A közigazgatás érdekei megkövetelik, hogy az állami érdekek közvetítését megfelelő hatalmi mozgástérrel rendelkező közeg lássa el. A főispáni hatalom kiterjesztését *Bezerédy Viktor* a magyarság védelme érdekében is elengedhetetlennek tartotta. A hazai elem – számításai szerint – 37 vármegyei törvényhatóságban kisebbségben van. Ezért létkérdés, hogy a központi hatalom képviselőjének „az állás fontosságát megillető tekintély, az adminisztrációba való kellő befolyás, s a hatályos ellenőrzés gyakorlása biztosítottassék” *Tisza Kálmán* a főispán jelölési jogának megtartását is a „magyar állam érdekében” tartotta szükségesnek. A kinevezési jogot is meg kell hagyni, hiszen ez olyan körben történik, amelyben az érintetteket a megyei befolyás alól fel kell szabadítani (*Hegedűs Sándor*). A vita legvégén a miniszterelnök cáfolta, hogy a főispán hatáskörének kiterjesztése összefüggésben lenne a közelgő választásokkal és hangsúlyozta, hogy a főtisztviselő esetleges „zsarnoksága” ellen „a megyei közgyűlés, a megyei levelezési jog, a szabad sajtó és a szabad szó” megfelelő védelmet biztosít.

Az 1886:XXI. tc. főispánokról szóló fejezete

Az 1870:XLII. tc. a „törvényhatósági közegekkel” együtt szabályozta a főispán jogállását, az új törvény már önálló fejezetet és nagyobb terjedelmet szentelt a kérdéskörnek. Az elkülönített szabályozás jelezte: az új hatáskörű tisztviselő önálló jogállást nyert, *jellegeiben* különbözik a törvényhatóság egyéb vezetőitől. A főispáni állás országosan *egységes* lett, megszűnt a korábbi megkülönböztetés a megyei és városi főtisztviselők között. Az egykori külön jogállású kerületek, székek, vidékek 1876:XXXIII. tc. általi vármegyei tagolása után vezetőik külön címei is megszűntek. Az új törvény nem említi, így közvetve megszüntette az *örökös főispáni* tisztséget. A főispánok számát az új szabályozás 70-ben maximálta, lehetővé téve egy vagy több megyei és városi tisztség összevonását.

Az új törvény határozottan elkülönítette a törvényhatóságok területén működő állami szervek feletti és az önkormányzatokkal szembeni főispáni *hatáskört*. Az előbbieket közül – *Tisza Kálmán* eredeti elképzelésével ellentétben – kivette a törvénykezési szerveket, rájuk nézve főispáni jogkört nem biztosított. Az *állami* közigazgatási tisztviselők általános eljárásáról és az általuk intézett egyedi ügyekről *felvilágosítást* kérhetett és az irányító miniszterhez *jelentést tehetett*. Az állami tisztviselők kinevezése és előléptetése esetén *ajánlattal* élhetett a kinevező felé. Ha fontosabb állásról volt szó, a miniszter köteles a főispán véleményét kikérni.

A *törvényhatósági közigazgatás* terén az előző törvényhez képest lényeges változások történtek. Az 1886:XXI. tc. 57. § az önkormányzat *ellenőrzésére* és a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei feletti *örködsre* hatalmazta fel a főispánt. Ebben a feladatkörben gyakorolhatta *rendes* jogkörét.

A főispán által tartott *számonkérő szék* gyakoriságát, az ellenőrző testületek összetételét, a – törvény – eltérően az 1870:XLII. tc.-től – részletesen szabályozta. A rendelkezések meghatározták a főispán cselekvési körét. A parlamenti vitában

kormánytényezők által hangsúlyozott azon elvvel szemben, miszerint a főispán csupán felügyel és ellenőriz, biztosította a feltárt hiányosságok megszüntetésére vonatkozó *rendelkezési* jogot. A számonkérő szék eredményéről, a tett intézkedésekről a belügyminisztert és a közgyűlést értesítenie kellett.

Az 1886:XXI. tc. lényegesen kiterjesztette a főispán tisztviselők *ellenőrzésére* vonatkozó jogosultságait. Kiiktatva az előző törvény bizonytalanságait, a vizsgálat körét kiterjesztette az ügykezelésre és a kültisztviselőkre is. Ezentúl személyesen és a helyszínen tekinthette meg a hivatalnokokhoz érkezett felsőbb rendeleteket és egyéni beadványokat, valamint az ezekre tett intézkedéseket. Egyértelművé vált, hogy ezen hatáskör a községek esetében is gyakorolható.

A főispán változatlanul jogosult volt a hanyag vagy vétkes tisztviselő ellen *vizsgálatot indítani* és azt – fegyelmi törvény keretei között – *állásából felfüggeszteni*. Az 1870:XLII. tc.-től eltérően ebbe a körbe az alispánok és a polgármesterek is beletartoztak. A felfüggesztett tisztviselők *helyettesítésére* is lehetősége volt. Kijelölési joga a hivatalából felfüggesztett alispán és polgármester helyettesítésével bővült. A főispán megkapta a közgyűlés azon jogát, amely alapján a *szolgabírókat* a járásokba *beoszthatta és áthelyezhette*.

Merőben új jogkört biztosított a törvény 57. § B/i pontja. Eszerint a főispán a miniszter felhívására vagy saját hatáskörében az alispánhoz, polgármesterhez „*rendeltek*” bocsáthat ki és *jelentéseket* kérhetett. Ezen az intézkedések ellen az önkormányzati tisztviselők a belügyminiszterhez fordulhattak, azonban, ha „az állam érdeke halaszthatatlan intézkedést” kívánt, a főispán *azonnali végrehajtást* követelhetett.

A legsúlyosabb alkotmányossági aggályokat ébresztő rendelkezés szerint a főispán lehetőséget kapott a törvényhatósági testületek döntéseinek átmeneti *felfüggesztésére* is. Ezen lehetőséget a törvénybe, miniszteri rendeletbe ütköző, vagy az „állam érdekeire sérelmesnek vélt” határozatokkal szemben érvényesíthette.

Az 1886:XXI. tc. részletesen szólt a főispán javadalmazásáról, nyugdíjazásának szabályairól, a főispáni titkári állásról. A hivatalos kormányálláspont szerint így kívánták elérni, hogy a feladatra szakemberek is vállalkozzanak.

A második törvényhatósági törvény leglényegesebb rendelkezése a főispáni állás jellegének megváltoztatása, hatáskörének kibővítése volt. A közigazgatás centralizálása felé tett fontos szervezeti reform előkészítésében és keresztülvitelében Tisza Kálmánnak meghatározó szerepe volt.

Jegyzetek

- ¹ *Sarlós Béla*: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében Budapest. 1976. (Továbbiakban: *Sarlós*) 85–87. old.; *Csizmadia Andor*: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig Budapest, 1976. (továbbiakban: *Csizmadia*) 124. *Szita János*: A magyar alkotmány történetének vázlatja 1848–1945. Pécs, 1993. 243–246. l. *Kajtár István*: Magyar városi önkormányzatok (1848–1918) Budapest, 1992. 75–76. l.
- ² A törvénytervezetek előkészítésének anyaga az Országos Levéltár BM. Elnöki Iratai III/a. 26500/1885. szám alatt A, B, b, D, D2, E, F, G jelű dossziékban található.
- ³ *Pesti Hírlap* 1885. (VII. évf.) nov. 24-i szám A főispánok az új törvényhatóságokban szerkesztőségi cikk. 1885. (VII. évf. nov. 26-i szám. *Pulszky Ferenc*: A közigazgatási reformok c. cikk, *Magyar Közigazgatás* 1885. november 26-i szám.
- ⁴ *Pesti Hírlap* 1885. (VII. évf.) dec. 6., 12., dec. 24. dec. 25-i száma, dec. 26. Jogászok és a főispán.
- ⁵ Közigazgatási Bizottság vitájára: *Pesti Hírlap* 1885. dec. 4., december 5.
- ⁶ PH 1886. febr. 22., *Csizmadia* 180. l.
- ⁷ *Csizmadia Andor* 181. l. Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója (továbbiakban KN) X. köt. 47. l.
- ⁸ A főispáni hatásköréről: Grünwald Béla KN IX. köt. 284. l., Sággy Gyula KN IX. köt. 323. l., Mocsáry Lajos KN IX. 344–347. l., Gullner Gyula KN IX. 374. Busbach Péter X. 77. Gr. Apponyi Albert IX. 389. l.; Bartha Miklós IX. 303. l., Bezerédj Viktor IX. 306. l., Tisza Kálmán KN IX. 315. l., Hegedűs Sándor KN X. 30. l., Tisza Kálmán KN IX. 382. l.