

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XLVI.
Fasciculus 5.

STIPTA ISTVÁN

**A vármegyei szervezet átalakítása Tisza
Kálmán miniszterelnöksége idején**

Szeged, 1995.

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ, EMESE
ÉGETŐ, JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY,
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI,
JÓZSEF VERES

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ, ÉGETŐ
EMESE, KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY,
PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ,
VERES JÓZSEF

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324—6523

Közigazgatási reformok 1875 után

Tisza Kálmán ellenzéki pártvezérként leggyakrabban a kormány közigazgatás terén követett politikáját és mulasztásait bírálta. A korabeli magyar igazgatás állapota meglehetősen sok érvet kínált az egyébként is eléggé fejlett kritikai érzékű bihari politikusnak. A kiegyezést követő állami, különösen közigazgatási reformok nélkülöztek az átfogó koncepciót, bevallottan a legszükségesebb változtatásokat irányozták elő és végrehajtásuk gyakran résszerű, kompromisszumos, nem egyszer eredmény nélküli volt. Az ország pénzügyi helyzete eleve lehetetlenné tette a kor kívánta változások keresztülvitelét, de hátráltatta a közigazgatás modernizálását a kiegyezés eredményezte sajátos közjogi helyzet is. Az Andrássy-kabinet nem vizsgálhatta a központi, középszintű és helyi végrehajtás ügyét az alkotmányjogi keretektől függetlenül. A dualizmus létrehozásában érdekelt politikai elit az új állami apparátust általános feladatain kívüli szolgálati szerepre kényszerítette; rábízta a helyi ellenzéki erők semlegesítését, a szeparatív nemzetiségi csoportok fékentartását.

Az ország önállóságának 1867-es visszaszerzése utáni újjáépítés aktív állami tevékenységet feltételezett. A nyugat-európai liberális tendenciákkal ellentétben nálunk ekkor elképzelhetetlen volt a korlátozott, vagy minimális állami közreműködés, hiszen a szellemi viszonyok konszolidálása és a termelői szféra aktivizálása egyaránt központi szervezést, átgondolt irányítást igényelt. A jogélet terén évszázados hiányosságokat kellett pótolni, át kellett törni a neoabszolutizmus-kori közönyt, szakítani kellett a befelé forduló, visszatekintő szemlélettel. Ezzel párhuzamosan kellett ezen feladatok egyik legfontosabb eszközét, a közigazgatást is reformálni, az állami feladatok vitelére képessé tenni. Egy alapvetően szokásjogias szemléletű, önkormányzatra épülő adminisztrációt országosan egységes feladatok ellátására kellett felkészíteni, ügyelve arra, hogy ne kerüljön lényegesen többre az előzőnél. Rövid időn belül állást kellett foglalni az átöröklött végrehajtási szervezet sorsáról, továbbélő közigazgatási hagyományaink átvételéről vagy elvetéséről. El kellett dönteni, hogy milyen legyen a városi szervezet és a vármegyék jövője. Már az első évben határozni kellett arról, hogy kialakítható-e teljes értékű területi önkormányzat egy olyan országban, ahol a lakosság jelentős része ellenséges vagy kiszámíthatatlan viszonyban áll a kormányzó többséggel.

A kérdésekre nem született egyértelmű válasz. Alapos kutatást igényelne, egyáltalán születhetett volna-e. Az 1867-et közvetlenül követő években az állami szervezetben csupán a politikai, hatalmi érdekeket alapvetően érintő területeken történt tudatos átalakítás. A teljes állami függetlenség, az átfogó elképzelés, a szükséges egyetértés, az elméleti megalapozottság hiánya miatt nem jött létre olyan organikus törvény, amely egységes módon szabályozta volna az állami akarat végrehajtásának szervezeti és eljárási rendjét. Ez a helyzet a kortársak előtt is nyilvánvaló hátrányos következményekkel járt. Nem véletlen, hogy Tisza Kálmán hatalomra jutása után először a közigazgatás alapos reformját ígérte. Ezen belül is elsősorban a középfokú igazgatás, a vármegyék szerepének egyértelművé tételére törekedett. Amikor 1875-ben a belügyminisztériumot átvette, a következő nyilatkozatot tette:

"Az országnak is adminisztrációra van szükség, én a megyék keretében akarom azt létesíteni. Felszólítom tehát őket és a főispánokat a támogatásra, mert az ország nem (...) lehet adminisztráció nélkül. Aki a megyét akarja, annak be kell bizonyítani, hogy annak keretében jó adminisztráció lehet és az állam érdekei is érvényesülhetnek."¹

Tevékenységét mindvégig ebben a szellemben folytatta. Ha miniszterelnöksége általunk vizsgált időszakot érintő - tíz évét tekintjük, az általa javasolt törvények közül jelentős arányt képviselnek a közigazgatást szabályozó normák. Legtöbb átfogó törvény 1876-ban született (kilenc), miniszterelnökségének második évében négy. Ezt követő öt évben összesen hat olyan törvényt hozatott tető alá, amely a központi, a középszintű vagy a helyi végrehajtást módosította. Ezzel szemben 1883-ban négy organikus átszervezésre vonatkozó tervezetet készítettet és fogadtatott el, a következő két évben személyes kezdeményezésére három törvény született. Ezután következett az 1886-os nagy reformok időszaka, amely az 1886:XXI. és XXII. tc.-ket, a törvényhatóságok és községek szabályozásáról szóló átfogó szabályozást eredményezte.²

Ha az 1886:XXI. tc. rendelkezéseinek közvetlen előzményeit, egyben Tisza Kálmán közigazgatási reformtevékenységének szellemiségét, indítókait kutatjuk, át kell tekintenünk a közreműködésével készített legfontosabb tervezeteket, javaslatokat és elfogadott törvényeket.

Ezek sorában - időrendet tartva - kétségkívül legfontosabb az 1876:VI. tc., a *közigazgatási bizottságokról* szóló törvény volt. A szabályozás az addigi állami tevékenység egyik leglényegesebb hiányosságát, a miniszteriális és önkormányzati szervek tevékenysége közötti koordinálatlanságot igyekezett megszüntetni. Az állami és törvényhatósági tisztviselők működése közötti összhang biztosításán túl a közigazgatási bizottság ellenőrzési hatáskört is kapott, amelyre zaklatott múltú közigazgatásunknak nagy szüksége volt. A testület hatáskörébe utalt ügyek intézése gyorsabb lett, nem kellett minden esetben a nehézkes törvényhatósági bizottság üléseire

¹ Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló X. köt. (továbbiakban KN X.) 140-141. p. Tisza Kálmán legfontosabb reformelgondolásait Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. (Pest 1865) c. röpiratában foglalta össze. Közigazgatási reform-tevékenységének értékelésére. Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban Bp. 1979. 250-271.; Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében Bp. 1976. (továbbiakban: Sarlós) 117-169. p.; Kajtár István: Magyar városi önkormányzatok (1848-1918) Bp. 1992. 83-87. p.; Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976. (továbbiakban: Csizmadia) 108-110.; 175-185. p.

² Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején 1886-ig alkotott közigazgatási tárgyú törvények: 1876:V. tc. a községi törvény kiegészítéséről; 1876:VI. tc. a közigazgatási bizottságokról; 1876:VII. tc. a fegyelmi eljárás szabályozásáról; 1876:XII. tc. a Királyföld rendezéséről; 1876:XIV. tc. a közegészségügy rendezéséről; 1876:XV. tc. a közadók kezeléséről; 1876:XX. tc. némely városi törvényhatóság megszüntetéséről; 1876:XXVIII. tc. a népiszkolai hatóságokról; 1876:XXXIII. tc. némely törvényhatóság területének szabályozásáról. 1877:I. tc. a törvényhatóságok véglegesen megállapított területének törvénybe iktatásáról; 1877:XX. tc. a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről; 1877:XXII. tc. a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról; 1877:XXIV. tc. a megyei mérnöki állomások megszüntetéséről. 1879:XXVI. tc. Kis-Küküllő székhelyének meghatározásáról; 1879:XXXI. tc. az erdőkről. 1880:LV. tc. Krassó és Szörény megye egyesítéséről. 1882:XX. tc. a közigazgatási bizottság módosításáról. 1883:I. tc. a köztisztviselők minősítéséről, 1883:XV. tc. a megyék háztartásáról; 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságokról; 1883:XLIV. tc. a közadók kezeléséről. 1884:XVII. tc. az ipar gyakorlásáról. 1885:VII. tc. a főrendiház szervezetének módosításáról; 1885:XI. tc. az állami tisztviselők nyugdíjazásáról. 1886:XX. tc. a népfölkelésről; 1886:XXI. tc. a törvényhatóságokról; 1886:XXII. tc. a községekről.

hagyatkozni. A bizottság fegyelmi jogkört is gyakorolt első fokon saját tagjai, fellebbviteli fórumként - a főispánt és a királyi ügyészt kivéve - a közigazgatás állami és önkormányzati tisztviselői fölött. Széleskörű jogorvoslati hatásköre is volt, bár nem vált "contentiosus" fórummá, a polgárokat nem védte a közigazgatási szervek által okozott sérelemmel szemben. Tisza Kálmán 1886-os álláspontja szerint e fórum "a különböző ágazatoknak lehetővé tette, hogy egy ponton érintkezzenek és ahelyett, hogy egymást támadnák, egymást támogatni is képesek legyenek."³

Az 1886:XXI. tc. parlamenti vitájában a korszak névadója a magyar közigazgatás érdekében álló személyes sikerének tartotta a községi törvény módosítását. Az 1876:V. tc. alapvetően megváltoztatta az 1871:XVIII. tc. *fegyelmi eljárásról* szóló rendelkezéseit. E törvény alapján felelősségre lehetett vonni azokat is, akik a kormányrendeletben megszabott kötelességeiket elmulasztották, és legálisan büntethetők voltak, akik kötelességeik teljesítésére képtelennek bizonyultak. Tisza Kálmánt gyakorlati tapasztalatai indíthatták a nyilvánosan botrányt okozó, vagy erkölcstelen életet élő előjárásági tag elleni fegyelmi eljárás kodifikálására. Figyelemre méltó azonban, hogy a korábbi törvénnyel ellentétben a vétkes tisztviselő ügyében nem rendes bíróság, hanem a felettes közigazgatási hatóságok, végső fórumként a belügyminisztérium döntött. Már ebben a rendelkezésben is megnyilvánul Tisza Kálmánnak a közigazgatás feletti bírói kontrollt makacsul elutasító felfogása.

E törvényhez kapcsolódik az 1876:VII. tc. is, amely a törvényhatóságok tisztviselőinek, segéd, kezelő személyzet elleni *fegyelmi eljárásáról* szolt. Ebben az esetben is kizárta a bírósági utat, első fokú érdemi hatáskörrel a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányát, legfelsőbb felülvizsgálati joggal a belügyminisztert ruházta fel. Az említett törvények Tisza Kálmán szerint a megyéknek meghagyott jogokkal szemben biztosították az államhatalom sikeres működését azokkal szemben, akik a kötelességüket teljesíteni nem akarták. Ezért a kormánypárt hatalmi érdekeit védő rendelkezésért az ellenzék hevesen támadta őt, "de alig merültek fel konkrét észrevételek arra, hogy tisztviselő, aki nem pártunk érdekében járt el, üldöztetésbe vétetett."⁴

A *közegészségügyről* rendelkező 1876:XIV. tc. az állami igazgatás terjeszkedésének fontos dokumentuma. Elvi jelentőségű 1. §-a szerint a "közegészségügy vezetése az állami igazgatás köréhez tartozik". A törvény rendelkezéseinek megsértőivel szemben a bíróság járt el, de az ügyek intézése terén a közigazgatási szervek pontos hatásköri listát kaptak, maga a törvény is szokatlanul alaposan részletezte a szolgabíró, a járási orvos, a törvényhatósági tisztviselők, és a törvényhatósági bizottság feladatkörét. Elrendelte, hogy minden törvényhatóságban egészségügyi bizottságot kell alakítani, amely tanácskozó, véleményező és indítványozó testület, járvány esetén ügydöntő szervvé alakul át. Ez a törvény tekinthető a dualizmus addigi első olyan átfogó normájának, amely egy szerteágazó igazgatási területet egységes irányítás alá vont, áttekinthető szervezeti rendszert épített ki és részletező módon írta elő a közreműködő szervek teendőit. Előremutató a törvény által érintett iskolai egészségügy, az állami fegyházak és börtönök, kórházak, a gyógyszerészeti, járványügyi szervek teendőinek vertikális megosztására való törekvés. Az ügyek

³ Csizmadia Andor: A "közigazgatási bizottság" a polgári állam szervezetében. Jogtörténeti tanulmányok II. Bp. 1968. 121-125. p.; Sarlós 117-131. p.; Tisza Kálmán miniszterelnök mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-re egybehívott enquete tárgyalásai Bp. 1880. 20. p.

⁴ Tisza Kálmán: KN X. 141. p. A korabeli fegyelmi eljárásról: Csizmadia 158. p.

decentralizálása révén először döntöttek azon a közigazgatási fórumon, ahol a kérdés felmerült és az elbíráláshoz legfőbb információ állt rendelkezésre. A törvényhatósági szervezet korábbi monopóliuma a tágabb értelemben vett közegészségügy területén megszűnt.

Jellegeiben hasonló ügytípusra, az állam jelentős érdekelttségét érintő *adóügyre* is hasonló megoldás született. A közadók kezeléséről szóló *1876: XV.* tc. is Tisza Kálmán azon reformjaihoz tartozik, amelyek során minden állami szempontból fontos tevékenységi kört központilag irányított, önkormányzati érdekkörtől elkülönített szervekre igyekezett bízni. Ebben az esetben az állami közigazgatást a királyi adófelügyelők végezték, akiket a közigazgatási bizottság ellenőrzött. A központi végrehajtás irányítója a pénzügyminiszter lett, aki az egyenes adók kivetésére, beszedésére, behajtására, kezelésére vonatkozó rendeleteit közvetlenül alárendelt tisztségviselőihez intézte. A vármegyék és törvényhatósági jogú városok testületei érdemi ügydöntő hatáskört állami adóügyben ettől kezdve nem gyakorolhattak.

Azokban az esetekben, amikor az állami érdekek nem jelentkeztek közvetlenül, a törvényhatóságok igazgatási szerepköre is jelentősebb lett. Erre egyik példa a népiskolai hatóságokról szóló *1876: XXVIII.* tc. A *népiskolaügy* közigazgatása az 1. § szerint a vallás- és közoktatásügyi miniszter feladata, ellátásában azonban a törvényhatóságok is közreműködnek. A gyámügyről rendelkező - egyébként szintén korszakos - törvény (*1877: XX.* tc.) a vármegyék javára némi engedményt tett. Hiába érvelt *Szilágyi Dezső* és *Teleszky István* a közigazgatási hatáskör kiterjesztése ellen, Tisza Kálmán ragaszkodott ahhoz, hogy a vitás ügyekben, még magánjogi jellegű kérdésekben is a közigazgatási hatóság döntsön. E két törvényre utalt 1886-ban, amikor megyékkel kapcsolatos tevékenységéről szólva kifejtette: "megtartotta a megyék keretében az alsóbb fokozatot, biztosítva azt is, hogy ahol kell, a központi kormány ellenőrzése és beavatkozása sikeres legyen az adminisztráció érdekében."⁵

A törvényhatóságok *területének beosztásáról* szólva szellemi atyja szintén hangsúlyozta, hogy a megyék kikerekítéséről szóló törvények (*1876: XXXIII.* tc., *1877: I.* tc.) kompromisszum termékei. A szabályozás „respectálni akarta a történelmi hagyományt mindenben, ahol lehet, s szakítani vele ott, ahol a területek össze nem függése miatt azt fenntartani célszerű adminisztráció szempontjából nem lehetett.”⁶

A *kisebb polgári peres ügyekben* való eljárásról szóló *1877: XXII.* tc. a közigazgatási szervek egy részét az igazságszolgáltatás gyorsabbá tétele érdekében bírói joghatósággal ruházta fel. Az 1869: IV. tc. értelmében a közigazgatás és bíraskodás elvi elválasztása megtörtént, a vármegyék végérvényesen elvesztették ítélezési jogosultságukat. Tisza Kálmán kormánya és a törvényhozás a gyakorlat igényeiből kiindulva mégis szakított a hatalommegosztás alapelvével: a községi bíró a megyei szolgabíró és a városi békebíró részére ítélezési jogkört biztosított. A felsorolt igazgatási tisztviselők akkor láthatták el ezt a feladatot, ha az a "közigazgatás hátráltatása nélkül lehetséges volt" és megfelelő képzettséggel vagy jártassággal rendelkeztek. A középfokú közigazgatási hatáskör bővítését ellensúlyozta a "*megyei*

⁵ Tisza Kálmán KN X. 142. p.; Degré Alajos: A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig. Jogtörténeti Értekezések 8. szám (Szerk. Kovács Kálmán) Bp. 1977. 125. p.

⁶ Tisza Kálmán KN X. 142. A területrendezést érintő 1870: XLII. tc. meghozatala utáni törvények: 1872: XXXVI. tc.; 1873: XI. tc.; 1873: XXVII. tc.; 1876: XII. tc.; 1876: XX. tc.; 1876: XXXIII. tc.; 1877: I. tc.; 1880: L. tc.; 1881: LXIV. tc.

mérnöki állomások megszüntetéséről" szóló 1877:XXIV. tc., amely e fontos tisztséget államosítva országos államépítészeti hivatalokat hozott létre.

Az erdőtörvény (1879:XXXI. tc.) minden lényeges közigazgatási, erdőrendészeti hatáskört elvont a törvényhatóságoktól és azt a közigazgatási bizottság, illetve ennek keretében alakult albizottság részére biztosította. Másodfokú jogkört ettől kezdve ezen tárgyakban is az ágazati miniszter gyakorolt, az erdők feletti felügyeletet pedig a vármegyéktől független erdőkerületek élén álló miniszter által javasolt, uralkodó által kinevezett királyi erdőfelügyelők látták el. A vármegye újabb évszázados jogosítványát veszítette el.

Az 1883:I. tc. első kísérlet volt közigazgatás-történetünkben a hivatali *tisztség betöltéséhez* szükséges *feltételek* meghatározására. "Nagy küzdelem volt ez is, - emlékezett 1886-ban - melynek célja az volt, hogy a választott tisztikar is mentül előbb, bár kíméletével az eddig szerzett jogoknak, teljesen képzett egyénekből alakulhasson meg." A kvalifikációs törvény a vármegyékben az alispánoktól, valóságos és tiszteletbeli jegyzőkből, szolgabíráktól és szolgabíró-segédektől jogi szakképesítést várt el.

A megyék háztartását az 1883:XV. tc. rendezte. A korábbi gyakorlattól eltérően, amely szerint évenként utalták ki a megyék számára a szükséges közigazgatási költségeket, a felhasználható közigazgatási, árva és gyámhatósági összeget törvényben rögzítették. Növelte a törvényhatóságok anyagi mozgásterét az a lehetőség, hogy a területükön beszedett állami egyenes adó 3 %-át meg nem haladó mértékű házadót vehettek ki. Ezt a körülményt a miniszterelnök az önkormányzati jog fontos kibővítéseként értékelte.

Tisza Kálmán gyakorlati indokból halogatta a közigazgatási határozatok bíróság előtti általános megtámadását lehetővé tevő törvény meghozatalát. Egyedül az egyenes adó és illetékügyekben keletkezett viták esetében tett kivételt. A *közsadók* kezeléséről szóló törvény (1883:XLIV. tc.) a törvényhatóságok területén királyi adófelügyelősegeket állított fel, amelyek ellenőrzését a közigazgatási bizottságokra bízta.

Az *ipartörvény* (1884:XVII. tc.) a közigazgatási szervek hatáskörének kíméletével szabályozta a közreműködő hatóságok feladatkörét és eljárási rendjét. A vármegyei alispán másodfokú fórumként döntött a szolgabíró, vagy a városi tanács döntésének megfellebbezése esetén. A törvényhatóságok területén véleményadó feladatkörrel ipartanácsok jöttek létre. Ezek elnöke az alispán volt, tagjait a közigazgatási bizottság és a területen működő kereskedelmi és iparkamara választotta. Az iparigazgatás az egyetlen olyan - ezen periódusban szabályozott - terület, amelyben a hagyományos szerveknek meghatározó szerepük maradt.

A *főrendiház* régen várt reformja közvetlen hatással volt Tisza Kálmán megyeszervezeti elképzelésére. A főispáni állás méltóság-jellegének megszüntetése és a hivatalbóli főrendiházi tagság eltörlése után várható volt, hogy az arisztokrata elit a közigazgatás terén nyer kárpótlást. Az 1885:VII. tc. elfogadása után valóban lázas törvény-előkészítő munka kezdődött a belügyminisztériumban. A megyetörvény megváltoztatásakor a tervezet előkészítői a miniszterelnök-belügyminiszter személyes instrukciói alapján a főispáni jogkör kiterjesztésére fektettek különös hangsúlyt.

Az 1885:XI. tc. az állami tisztviselők nyugdíjazásának feltételeit határozta meg. A szabályozást az önkormányzati alkalmazottak zajos tiltakozása kísérte, hiszen mint a nem állami tisztviselők, a rendezés során hátrányos helyzetbe kerültek. A törvény elvi

szempontból is kifogásolható, hiszen az önkormányzat az 1870:XLII. tc. általi feladatkörében állami közigazgatást is közvetített, a végrehajtás országos feladatainak egy részét a törvényhatóságok hivatalnokai látták el. A képzett önkormányzati tisztviselők állami szolgálatba lépését e törvény is ösztönözte, a vármegyékben úgyszólván azok maradtak, akik bírósági, ügyészégi beosztást vagy állami hivatalt nem kaptak.

Az 1886:I. tc. az országgyűlés tartamának meghosszabbításáról, az öt évre szóló képviselőválasztásról rendelkezett. A korabeli ellenzék egy része magyarázta a Tisza kabinet erőltetett ütemű közigazgatási reformtevékenységét. Kétségtelen, hogy a "generális" tapasztalhatta az aktív politikai erők egyre növekvő elégedetlenségét: a végrehajtás "célszerűbbé", hatékonyabbá tételétől, mindenekelőtt a főispáni jogkör kiterjesztésétől a közeli választásokon fontos szavazatokat remélt.

*

Az 1886:XXI. tc. közvetlen előzményeként tekinthető közigazgatási reformok áttekintése után érdemes számbavenni a korabeli állami és önkormányzati adminisztráció legjellemzőbb hiányosságait. Ebben segítségünkre lesz az 1886:XXI. tc. parlamenti vitájának anyaga, a korabeli sajtó, a politikai publicisztika és értékes adalékokat nyújt a törvényhatóságok - többnyire tiltakozó feliratokban megtestesülő - álláspontja.

A Tisza-periódus első tíz évének legjellemzőbb kormányzati-politikai hiányossága az *átfogó reformkonceptió* hiánya volt. A rendszer névadója többször hangsúlyozta, hogy nem akarja experimentumoknak kitenni az országot. A történeti múltat alapul vevő, óvatos, javító jellegű kormányzati magatartás helyénvaló lett volna egy olyan országban, melynek állami szervezete, közigazgatási apparátusa a kor kívánta színvonalon áll. A koradualizmus azonban nem ilyen szervezetet hagyott örökül. A meglévőből kiindulva, annak elvi érinthetlenségét kinyilvánítva nem lehetett a helyi érdektől megszabadított végrehajtást teremteni. Szilágyi Dezső szerint a közigazgatási reform még 1886-ban is egészében megoldásra várt és csak az elvi kérdések eldöntése (centralizáció vagy önkormányzatiság) után és csupán a választott rendszer belső logikáját követve lehetett volna reformálni. A kormány által követett összebékítő megoldás csaknem az ország tönkretételéhez vezetett.⁷

Miközben lényegében nem sikerült korszerű állami igazgatást kiépíteni, jelentősen csökkentek a szilárd *önkormányzati* rendszer megteremtésének esélyei is. A vármegyék autonómiáját menteni kívánók keserűen tapasztalták, hogy a szaporodó decentralizált állami szervek minden jelentős hatáskört átvettek vagy a teremtett párhuzamosság révén gyakorlatilag lehetetlenítettek. A statutumalkotás jogát például az iparügyi, gyámügyi, közegészségügyi, magyar állampolgárságról, a nyilvános betegápolásról, cselédtartásról, megyei mérnöki állásról, rendőri büntető törvénykönyvről, erdőkről, vízjogról, közdók kezeléséről szóló törvények olyan esetekben is korlátozták, amikor ezekről a helyi viszonyok ismeretében a vármegyék célszerűbben dönthettek volna.

⁷ Szilágyi Dezső KN X. 52. p. A képviselő választási programbeszédében is hangsúlyozta a közigazgatási reform fontosságát. Szilágyi Dezső beszédei (szerk.: Fayer Gyula és Vikár Béla) Bp. 1906. I. köt. 224-226. p.

A korszak végére egyre nyilvánvalóbbá váló hiányossággá vált a közigazgatási szervek *hatáskörének szabályozatlansága*. A törvényhatósági testületek mozgásterét szabályozó 1870:XLII. tc. jogászilag pontatlan rendelkezései önmagukban is számos konfliktust teremtettek. A feladatokat megszabó törvények terminológiája sem volt egységes. A főispáni hatáskört körülíró törvényi szövegrészek azonos értelemben használták a "felügyelet", "ellenőrzés" kifejezéseket, a koordinációs tevékenység lényeges mozzanatai rejtve maradtak az 1876:VI. tc. szövegében. A közigazgatási szervezetünk közép és alsószintjén tovább élt a szokásjogi gyakorlat, amelyre egyébként a hézagos közigazgatási törvények és rendelvek is gyakran hivatkoztak.

Az állami szervezet modernizálását hátráltatta a hagyományos szerveinkhez, mindenekelőtt a *vármegyékhez* kötődő *ellentmondásos felfogás*. Korszakunkra felerősödtek a megyei autonómia felszámolására irányuló követelések, az igazgatás államosítását elkerülhetetlennek tartó álláspontok. Ezzel egyidőben bontott újra zászlót a hagyományörző tábor is. Az államosítást követelők azzal érveltek, hogy a modern állam feladatai megszorodtak, ezeket a szeparatív hajlamú és politikai önállóságra törekvő önkormányzatok nem képesek átvállalni. Hazánk egyébként is - amint az irányzat egyik zászlóvivője, *Szilágyi Dezső* hangoztatta - centralizált államok közé van beékelve, tehát már az önvédelem igénye és szüksége is a belső hatalom koncentrálását parancsolja. Az átalakított közigazgatási teendők zömét "egy, az állam által kinevezett, szakszerűen feladatára képzett és a kellő biztosítékokkal ellátott hivatali szervezeteknek kell átvennie".

A hazai politikusok másik táborába élesen szembeszállt a vármegyei intézménnyel. *Veszter Imre* a korabeli közigazgatás legsürgetőbb kérdésének a megyék átalakítását tartotta, hiszen ezen szervek "hazánk legvitálisabb érdekeit kompromittálják". A Bach-korszak után visszaállított megyei igazgatás alatt "alig készült út, híd, az árvaügy országosan kétségbeesítő állapotba került", az egészségügyi adminisztráció "dacára a kitűnő törvénynek, nálunk csak papíron létezik", a megye rendszete pedig a "pandúrok és persecutorok visszaéléseiben kulminál". A megye képtelen a nemzetiségekkel való megbékélésre, azok kormányzására. A nemzet egykor tisztelt ősi intézményét a képviselő szerint az 1880-as években már gyűlölte a lakosság kétharmad része.⁸

Ezzel szemben a megyék megtartásáért harcolók úgy vélték, hogy a közigazgatási reformot a hagyományos intézményeink kíméletével kell végrehajtani. Szervezetének korszerűsítése után hatáskörébe kerülhetne minden olyan ügy, "amely a helyi viszonyokat ismerő autonóm elemek által helyesebben intézhetnek el, mint a központban, a helyi viszonyokat nem ismerő, legnagyobbbrészt csak elméleti műveltséggel rendelkező és képzettséggel bíró központ közegek által."⁹

A megyei önkormányzat átalakítását az 1880-as évek municipalistái is elkerülhetetlennek tartották. Bíralták a sikertelen 1876-os területi reformot, hangsúlyozták, hogy a megyék határait történeti alapon, de a kor igényeinek megfelelően kell átalakítani. A célszerűtlen járási beosztás helyébe arányosabb területfelosztást és a járási székhelyek racionálisabb kijelölését követelték. Szükségesnek vélték a megyei közgyűlés hatáskörének kiterjesztését, a tisztikar hatékonyabb ellenőrzését, a megyei igazgatás és a politika elválasztását.

⁸ Szilágyi Dezső: KN X. 47. p.; Veszter Imre KN X. 92. p.

⁹ Az 1884-87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója IX. kötet (továbbiakban: KN IX.) Horváth Lajos felszólalása 371. p.

A korabeli közigazgatás *szervezeti tagozódása* sem felelt meg az állami adminisztráció korszerű követelményeinek. Az ország nagyságát figyelembe véve szükség lett volna egy középszintű területi egységre, amely több törvényhatóság területén felmerült állami jellegű ügyekben döntve tehermentesíthette volna a minisztériumokat. Erre nézve az igazságügyi szervezet királyi táblái megfelelő analógiát kínáltak. "Jól kormányozni távolról lehet, de közigazgatást folytatni közelről kell" - vélte Szilágyi Dezső.¹⁰ Korszakunkban a megyében decentralizált szerveként a pénzügyminisztert az adófelügyelő, a vallás- és közoktatási minisztert a tanfelügyelő, a közmunka és közlekedésügy miniszterét az építészeti felügyelő, a kereskedelmi minisztert a közgazdasági előadó, az igazságügyminisztert a királyi ügyész képviselte. A hadkiegészítés és mozgósítás sikere a rendi korszakra emlékeztető módon változatlanul a szolgabírák, jegyzők jóakarátán, szakértelmén múlt.

A jogállamiság korabeli követelményeit a közigazgatási szervezetünkön számonkérők joggal hiányolták a közigazgatási bíróságot. Ennek hiányában az állampolgár kénytelen volt jogorvoslatért ugyanahhoz a fórumhoz fordulni, amely a feltételezett vagy valódi jogsértést elkövette. Szilágyi Dezső ugyan már ekkor hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróság nem nyújt a kormány önkénye ellen abszolút biztosítékot, de az ügyek három csoportjában nélkülözhetetlen. A bírói jogorvoslat nem mellőzhető azon határozatok esetében, ahol a közjogi, közigazgatási döntések révén egyéni, állampolgári jogokról született döntés. Felvetette, hogy az önkormányzati testületek kormánnyal szembeni függetlenségét, alkotmányos, törvényben biztosított jogait érintő döntéseket, a központi végrehajtás és az önkormányzatok közötti vitás kérdéseket csak független bírói fórum döntheti el. Végül a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozónak ítélte a választási ügyek törvényességének felülbírálatát.

Tisza Kálmán a közigazgatási bíróság ügyében kezdettől fogva tartózkodó álláspontra helyezkedett. Szavakban nem ellenezte, sőt a végrehajtó hatalmat kevésbé érintő pénzügyi jellegű ügyekre létre is hozatta. Gyakran hivatkozott az osztrák közigazgatási bíróság elhúzódó ügyeire, amikor a hazai ellenzék a közigazgatás egészére, elvi felülvizsgálatára nézve is követelte e fórumot. A fontos alkotmányos garanciát nyújtó szerv felállítására azért nem került sor, mert úgy vélte: a közigazgatási bíróság a kormánnyal szemben ellensúlyt képez, konkuráló politikai hatalomként lép fel. Úgy vélte, hogy e szerv hatásköre nem terjedhet ki arra, "amire [...] közigazgatási hatalom kell és nem semmisíthet meg rendelteket." A politikai egyensúlyozás mestere világosan látta: a független bíróság jelentősen csökkentette volna a kormány mozgásterét.

A dualista közigazgatás további hiányossága a *tisztségviselők alkalmazási módjának és kvalifikációjának szabályozatlansága* volt. A főispáni kijelölési jog révén a kormány jelentős befolyást gyakorolt az önkormányzat kulcspozícióit ellátó tisztviselőkre. A testületi választás révén a hivatalnokok éppen azokkal kerültek függő helyzetbe, akikkel szemben a közérdeket érvényesíteniük kellett volna. Az önkormányzati állásra pályázók köre egyébként lényesen szűkült azáltal, hogy a bíróságok és minisztériális szervek jobb anyagi feltételek mellett alkalmazták a szakképzett tisztviselőket. Horváth Lajos szerint a megyei tisztikar nagy része nem állt

¹⁰ Szilágyi Dezső KN X. 47-49. p.; Tisza Kálmán KN IX: 139. p.; ugyanilyen szellemben Gulner Gyula KN IX. 364. p.

feladata magaslatán, "egyiküknél kellő képesség, a másiknál a szükséges megbízhatóság hiányzott". Orbán Balázs szerint a hivatalnokok hanyagsága, hűtlensége leginkább onnan eredt, hogy nem az állam, hanem a kormány beosztottainak vélték magukat, nem az irányadó törvényeket, hanem főispánjuk akaratát tekintették zsinórmértéknek.

Az ellenzék gyakran hivatkozott arra, hogy a korabeli adminisztráció ellehetetlenülését, a tisztviselők demoralizálását a megyei igazgatással szembeni *politikai elvárások* is elősegítették. Ugron Gábor szerint ott rossz a megye, ahol "korteskedés van, ahol megszűnik a közigazgatás a közérdeket szolgálni és a párt érdekében kezd működni." Ha a főispánok utasítására csak egyszer is megszegik a törvényt a választásnál, ez egy "olyan bizalmas viszonyt teremt az ellenőrző és ellenőrzött között, amelyben a hivatalnok máskor is feljogosítva érzi magát a törvényellenes cselekedetre."¹¹

A tisztviselők jogállását, szolgálati helyzetét nem szabályozta törvény. Hiányzott a *szolgálati pragmatika*, az alkalmazás, javadalmazás, tisztviselői viszony megszüntetése kérdésében nem születtek országos egyöntetűséget biztosító jogi normák. Jellemző Tisza Kálmán reakciója a kérdést firtató ellenzéki bírálatra: a tisztviselők jogállását valóban rögzíteni kell, de kár sietni, mert a "régi szabályok, szokások alapján" el lehet dönteni a legfontosabb vitákat. A fegyelmi ügyek terén az állami kiválmakat "tudomása szerint" a minisztériumokban alakított fegyelmi hatóságok közvetítik. Olyan fegyelmi törvényt akart, amely mellett adminisztrálni lehet, ezért ezen a területen nem látta lehetségesnek a bírói jogorvoslatot.¹²

Az 1880-as évek törvényhatósági rendszere megújításra várt. Az egyre erősebben bíralt Tisza Kálmán - több jel is utalt erre - tíz évvel a kormányzat megszerzése után politikai hatalmának védelmére kényszerült. A közigazgatás javításának kétségtelenül meglévő szándéka mellett igyekezett pártja politikai jövőjét is hatékony állami eszközökkel biztosítani. Az öt évre módosított választási ciklus előtt erősíteni kívánta a képviselői mandátumok sorsára hagyományosan nagy befolyást gyakorló *főispáni* jogkört. Az 1870:XLII. tc. ellen ellenzéki korszakában oly határozottan fellépő politikus a kormányzat meghatározó személyiségeként a törvény módosítására szánta el magát. A törvénytervezet előkészítését, a koncepció kialakítását, a normaszöveg megfogalmazását, a törvényhozás menetét meghatározó módon befolyásolta, személyes közreműködése minden érdemi mozzanatnál igazolható. A tervezet minisztériumi előkészítésének első teendőjét is ő határozta meg, elrendelve az 1870-es köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc. bírálatára, megváltoztatására irányuló vármegyei, városi feliratok, kérvények összegyűjtését és feldolgozását. A képviselőházhoz, miniszterelnökhöz, a különböző minisztériumokhoz címzett, irattárba került beadványok jól tükrözték a korabeli közigazgatás állapotát.

Az 1870:XLII. tc. a gyakorlatban

Grünwald Béla az első átfogó közigazgatási törvényünket "közéletünk legnagyobb hazugságának" tartotta, amely a megyei önkormányzat helyett centralizációt vezetett be "erő és nagyság nélkül", a szabadság helyett főispáni és

¹¹ Horváth Lajos KN IX. 372.; Orbán Balázs KN X. 23. p.; Ugron Gábor KN X. 111. p.

¹² Tisza Kálmán KN X. 139. p.

tisztviselői önkényt deklarált, választás helyett erőszakos kinevezést honosított meg, a "közérdek megvalósítása helyett a helyi és személyi érdek uralmát eredményezte; a nemzeti genius nevében a nemzet érdekeinek legnagyobb veszélyét idézte elő". *Beöthy Ákos* az 1886:XXI. tc. parlamenti vitájában szintén ezt a törvényt hibáztatta, mert egy önmagát túlélt szervezetet tartott életben, "amelyből hiányzik az erő, és nincs képesség az állami feladatok terhének átvállalására." Az átgondolatlan szabályozás megszakította az összeköttetést a központ és helyi szervek között. Hazánkban "mindegyik helyhatóság egy kis sziget, külön kormányzati típusal, különböző igazgatási eljárással a helyhatósági tisztviselő csak a szűk megyei viszonyok szülte látókörből tekint mindent, országos szempontokról fogalma sincs." Az 1848-as törvények megteremtették az ország törvényhozási egységét, az 1870:XLII. tc. elmulasztotta az ennek megfelelő közigazgatási rendszer kiépítését.

A közigazgatás államosításának híveivel ellentétben a hagyományörző 48-as párthoz tartozók úgy vélték, hogy ez a törvény "temette el végképp a vármegyék régi dicső autonómiáját". A törvény, hangsúlyozta *Bartha Miklós*, sikertelen kísérlet volt a régi vármegyék és a parlamentarizmus összeegyeztetésére. Egyedüli eredménye a központosítás lett, amely hazánk elvesztésével is járhat, mert "nálunk a hatalomnak csak egyik, mégpedig gyengébb keze van Budapesten, a másik, az erősebbik kéz, amely a külügyek és a hadsereg gyepöljét tartja, Bécsben van."

Az 1870:XLII. tc. a városi fejlődés szempontjából is kedvezőtlen következményekkel járt. *Neusziedler Károly* szerint a megyei és az ettől alapvetően eltérő városi ügyek sablonszerű szabályozása visszavetette a városi önállóságot. A főváros példászerű fejlődésének egyik magyarázata éppen az, hogy sajátosságait nem korlátozó önálló szervezettel rendelkezett. A képviselővel szemben Tisza Kálmán védte meg a törvényt, arra utalva, hogy a városok 1848 előtti adminisztratív szabadságra irányuló igények éppen 1870-ben teljesültek.

A kortársak többsége úgy vélte, hogy az 1870:XLII. tc. legfontosabb szervezeti jellegű intézkedése a *főispáni hatáskör* törvényi rögzítése volt. Ebben öltött testet az állami beavatkozás, ez a hivatal közvetítette a minisztériumi akaratot. Tisza Kálmán szerint e tisztség, különösen a kijelölési jog nyújtotta lehetőség biztosította a magyar állam érdekeit a nemzetiségi területeken.¹³

A területi önkormányzat polgári kori szervezetét és működését 1949-ig meghatározó alaptörvényről a dualizmus politikai közvéleménye ellentétes módon foglalt állást. Tanulságos azok véleményét is áttekinteni, akik közvetlenül érintettek voltak, akik az 1870:XLII. tc. végrehajtása során annak minden lényeges hiányosságát elszenvedni kényszerültek. A törvényhatósági jogú vármegyék és városok feliratait sokat elárulnak a közigazgatás korabeli viszonyairól.

a) A törvényhatósági bizottságok hatásköre, működése

Legtöbb javaslat a testületi szervek hatáskörével, működésével foglalkozott. Az önkormányzati testületek létszámának csökkentésére több törvényhatóság is javaslatot tett. A felterjesztésekből kiderül, hogy a nagy létszámú, gyakran 500-600 tagú törvényhatósági bizottság komoly tanácskozássra, a felelősség célszerű érvényesítésére,

¹³ Grünwald Béla KN IX. 288.; Beöthy Ákos KN IX. 308.; Bartha Miklós KN IX. 300.; Neusziedler Károly KN IX. 333. p.; Tisza Kálmán KN IX. 2338.; KN X. 138. p.

a helyi közélet elvi irányítására csak nem alkalmatlan volt. A tanácskozás gyakran komolytalanná vált, mert a napirenden rendkívül sok ügy szerepelt, melyek nagyobb része tisztán adminisztratív jellegű, kezelési természetű volt. *Máramaros* megye 1879. évi felirata szerint ez "kifárasztja a megyei közönséget s rendszeresen az történik, hogy miután néhány tárgyról hosszadalmas vita keletkezett, a nagyközönség megunja a további tanácskozmányt és néma rezignációval hallgatja, hogy a főjegyző felolvassa a tárgysorozatot, felolvassa az állandó bizottmány indítványait, a főispán ezen indítványokat elfogadottaknak jelenti ki, s ha néhány negyed vagy néhány órán át ezen felolvasások és határozati kijelentéseknek tanúja volt, befejezte tevékenységét és visszavonulva átengedi a tért a zöld asztalnak". A megye egy munkaképes, 30-40 személyből álló testület létrehozását látja célszerűnek, amely *hatáskörét* a legfontosabb ügyekre, a törvényhatósági háztartás előirányzatának és végrehajtásának ellenőrzésére, a megyei hivatalok "berendezésére és szervezésére" és egy megyei közigazgatási tanács választására korlátozná. Ez a testület látná el a "valódi közigazgatás" irányítását.

A módosító indítványok nagy része az 1870:XLII. tc. 43. §-ának megváltoztatására irányult. Ennek különösen m./ pontjában foglalt rendelkezés adott okot a községi szervezet és a megyei törvényhatóságok közötti konfliktus állandósulására. A rendelkezés szerint a községektől a községi törvény értelmében felterjesztett vagy fellebbezett ügyek másodfokú elbírálása a megyei törvényhatóság közgyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozott. A községi törvény (1871:XVIII. tc.) 27. § szerint a község minden sérelmes határozata ellen az érdekeltek 15 nap alatt a törvényhatósághoz folyamodhattak. A törvény alapján a községi képviselőtestületi határozatok elleni beadványokat kizárólag a törvényhatósági közgyűlés bírálhatta el. A rendelkezés ellen számos törvényhatóság tiltakozott. *Három- és Miklósvárszék* 1874-ben a képviselőházhoz beadott elaborátumában részletes magyarázattal is szolgált. Ebből kiderül, hogy a községi igazgatás jelentős sérelmet szenved a törvény miatt. Ha ugyanis a községi képviselőtestület a megtámadott határozatot közvetlenül a törvényhatósági gyűlés megtartása után hozta, várni kell a következő ülésig, "addig pedig gyakran a neheztelt határozat közigazgatásilag már nem orvosolható, s bekövetkezik a költséges kártérítési kereset".

A felirat jól érzékelteti a törvényhatósági bizottság döntéshozó tagjainak helyzetét. A felelősséggel összekötött erkölcsi és törvényszabta köteletségének sem tehetett mindig eleget a bizottsági tag, mert nincs meg az arra kívánható idő. A törvényhatóságonként gyakran a százat elérő községek költségvetési előirányzatai, éves számadásai rengeteg időt igényeltek; ezek áttekintése "akkor is lehetetlenség lenne, ha a törvényhatóság közgyűlése egész éven át együtt volna". Csak azt tehetik a képviselők, hogy "az előadó előterjesztését jóhíszeműen elfogadják". A szék kormányzó testülete javasolta, hogy községi ügyek intézésére az alispán kapjon törvényi felhatalmazást a testületi ülések közötti időszakban. A törvényhatóság 1872. április 24-i ülésén egyébként erről már döntött, a határozat a belügyminiszter által "hallgatólagosan helyben is hagyatott, később azonban előfordult egyes eseteknél a törvényekre hivatkozással a döntés megsemmisített".

Az erdélyiek szervezkedése visszhangra talált *Sopron megye* törvényhatósági testületében is, amely 1879-es felterjesztése szerint az 1870:XLII. tc-t úgy kell módosítani, hogy a "megye alispánja a th. közgyűlése által adandó felhatalmazás alapján és utólagos felelősség mellett a különben közgyűléséhez intézett fellebbezési ügyekben jogérvényes határozatot hozhasson." *Fogarás megye* azonos tartalmú

kérelmét azzal egészítette ki, hogy "ezen határozatok ellen a fellebbezési jog a magas minisztériumhoz épségben fentartassék". Abból a körülményből, hogy *Kolozs* megye 1879-ben - élve levelezési jogával - az ország összes törvényhatóságát álláspontja támogatására szólította fel, arra következtethetünk, hogy a községek elemi érdekeit az 1876:VI. tc. sem védte meg. A megye tarthatatlannak vélte a jelzett állapotot, amely a közigazgatás általános érdekeit, a községi önkormányzatot és az egyes állampolgárok jogait alapvetően sérti.

A gyakorlatban valóban gyakran előfordult, hogy a községek fontos ügyeiben hozott határozat megfellebbezése esetén az ügy sokáig elhúzódott és helyrehozhatatlan károk keletkeztek. Hasonló volt a helyzet azokban az ügyekben is, amelyekre az 1871:XVIII. tc. törvényhatósági jóváhagyást írt elő. A községi képviselőtestület által megtartott választások is ide tartoztak, így gyakran előfordult, hogy helyi tisztségek hónapokig betöltetlenül maradtak.

A törvényhatósági bizottság tagjai mindig nehéz helyzetben voltak, amikor szakkérdésről kellett dönteniük. Az ügyek egyre növekvő számában kellett kérdésekről kellett határozniuk, amelyekben nem rendelkeztek megfelelő ismeretekkel. Ezekben az esetekben a döntéshez szakértői véleményre lenne szükség. Igaz - folytatódik az érvelés - lehetne rendkívüli közgyűlést összehívni, de "sajnos azt tapasztaljuk, hogy az évenként háromszor tartani szokott rendes közgyűléseink is felette gyéren látogatottak, mert a törvényhatósági bizottság tagjainak nagy részét a súlyos anyagi gondok a részvételtől visszatarjták. Ez áll a rendesre, még inkább a rendkívüli. Ha többször tartanánk rendkívülit, a rendes közgyűlés megtartása válna lehetetlenné."

A felirat az alispáni jogkör utólagos felelősségre vonás lehetősége melletti kiterjesztését javasolta "a törvényhatósági közgyűlés által megjelölendő ügyekben", tehát szélesebb körben, amint az a korábbi javaslatokban szerepelt. A kérelmet támogatta *Háromszék*, *Torda-Aranyos*, *Küküllő*, *Fogaras* törvényhatósága.¹⁴

b) A törvényhatósági testületek összetétele

A törvényhatósági bizottság összetételével kapcsolatban több felirat sérelmezte, hogy a bizottsági tagok számát a törvény a népességszám időközi változásától függetlenül határozta meg. *Jász-Nagykun-Szolnok* megye feliratában *Mezőtúr* város kérését közvetítette a minisztérium felé, amely szerint a törvényhatósági bizottság választott tagjainak számát a községek aktuális lakosságának megfelelően kellene megállapítani. A megye ezzel ellentétben a választójogosultak számát ajánlotta a felosztásnál figyelembe veendő szempontjának. Kérte a minisztériumot, hogy a törvényhozás előtt kezdeményezze "az első alakuláskor megállapított törvényhatósági választói kerület megváltoztatását a népességi és közigazgatási viszonyok változásához képest." *Hajdú vármegye* vezető testülete 1880. augusztus 17-én azért tartott rendkívüli bizottsági közgyűlést, hogy a bizottsági tagok választásának módjára nézve javaslatot dolgozzon ki. A terjedelmes felterjesztés szintén azt kifogásolta, hogy az időközi népességszám-változásokat a választókerületek kialakításakor az 1870:XLII. tc.

¹⁴ Az iratok az Országos Levéltár BM Ált. K150-1885-II-2-2650. szám alatt találhatóak. A felterjesztések külön jelzetei a törvényhatóságok említésének sorrendjében. Máramaros: BM:47194/1879.; Három és Miklósvárszék BM 42842/1879.; Sopron vármegye BM 25788/1879.; Fogaras vármegye 48428/1879.; Kolozs BM 25788/1879.; Háromszék BM 25788/1879.; Torda-Aranyos BM 33512/1879.; Küküllő BM 46149/1879.; Fogaras vármegye uott.

rendelkezései alapján nem lehetett figyelembe venni. A törvény 25. §-a például elrendelte, hogy a 200 választóval nem rendelkező község nem képez külön választókerületet, de nem szólt arról, hogyan lehet változtatni ezen a helyzeten, ha a választók száma az említett határt elérte.

A feliratok mellé csatolt minisztériumi állásfoglalásokból kitűnik, hogy a törvényhatósági választókerületek kialakításának, határai módosításának kérdésében a központi végrehajtás irányítói sem voltak azonos állásponton. Ung megye 1874-ben területét új választókerületekre osztotta fel; a rendelkezést a belügyminiszter törvénybe ütközőnek tartotta. A törvényhatóság 1874. november 9-i bizottsági közgyűléséből sértődötten válaszolt a miniszternek. Szerintük az 1874. október 15-i 42.479 sz. belügyminiszteri leirat azon kitétele, hogy a "választókerületek változás alá nem jöhetnek", a megye autonomikus jogának törvénysértő kétségbevonását jelenti. Az 1870:XLII. tc. 43. § b. pontja a választókerületek alakítását a közgyűlés hatáskörébe utalta. A megye ragaszkodik ezen jogához.

A Tisza-kabinet árnyaltabban közelítette meg ezt a kérdést. Komárom megye főispánjának kérésére ugyan nem támogatta a választókerületi határok "gyökeres megváltoztatását, de ha a választókerület részleges kiigazítása folyik, nem ellenzi, ha ez ott történik, ahol elkerülhetetlen". Jász-Nagykun-Szolnok megye 1883-ban ismételt beadvánnyal fordult a képviselőház kérvényi bizottságához az 1870:XLII. tc. 91. §-nak magyarázata céljából. A beadványra a belügyminiszter válaszolt, aki elismerte, hogy egyes választókerületekben a választók számának változása területi korrekciót igényel. Ezért a belügyminiszter olyan esetekben, amikor egyes községek egyik választókerületből a másikba való átcsatolása, vagy a választási székhely azonos kerületen belül más községbe való áttétele került szóba, beleegyezést ígért. A választókerületeknek "egy pár megye részéről célbavett gyökeres átalakítását, új területi beosztását" azonban - miután az 1870:XLII. tc. a választókerületek újbóli átalakítására nézve nem tartalmaz intézkedést - nem engedélyezte.¹⁵

c) A virilizmus-ellenes városi és vármegyei állásfoglalások

A legtöbb adót fizetők bizottsági tagsági joga az 1870:XLII. tc. megalkotásakor is a legnagyobb vitát kiváltó kérdés volt. Az intézmény bizonytalan elvi alapokon állt, és számos gyakorlati kérdést vetett fel a bevezetés utáni évtizedekben is. A módosítására, esetleges kiiktatására a törvényhatóságok részéről szervezett támadás éppen Tisza Kálmán közjogi szerepének megnövekedése idején indult meg. Az érdekeltek abban reménykedtek, hogy az újdonsült miniszterelnök-belügyminiszter kormányzati pozíciójában is ragaszkodik ellenzéki időszakában hangoztatott virilizmus-ellenes álláspontjához. Különösen a városi törvényhatóságok csalódtak ezen feltevésükben.

A virilizmus-ellenes országos fellépést Komárom szabad királyi város az 1875. október 12-én tartott közgyűlésében elfogadott határozattal indította el. Az ország összes törvényhatóságának megküldeni rendelt állásfoglalás éles hangú bírálata volt az 1870:XLII. tc.-nek, amely szép jogokkal ruházta fel a törvényhatósági bizottságot, "de nem gondoskodott egyszersmind arról is, hogy a bizottság magasztos hivatásának

¹⁵ Jász-Nagykun-Szolnok: BM 22604/1883. és 26992/1883.; Hajdú: BM 39134/1880. sz.; Ung: BM 42479/1874. sz.; Komárom vármegye BM: 5915/81. sz. A kérdésre nézve az idézettekkel tartalmilag egyező indítványt tettek: Krassó: BM 38581/1880.; Szilágy BM: 13806/1880.

megfelelően alakíttassék". Tagjai lettek a testületnek olyanok is, akik "nemcsak elegendő szellemi képességgel nem bírnak, de polgári erényekben sem tündökölnek". Ha igaz, hogy a törvényhatóságok az alkotmány védbástyái, ez nem képzelhető el anélkül, hogy a "hazaszereteten és törvénytiszteleten kívül meglegyen az a méltósága és tekintélye is, mely egyedül erkölcsi alapon épülhet fel." A vagyont harácsolással, tisztességtelen eszközökkel megszerzők automatikusan tagjai lettek a legfelsőbb döntési fórumnak; ezzel a törvényhatóságok "tekintélye és méltósága semmissé vált." A helyzetet a virilis jogú személyek választásának bevezetése oldaná meg. Az 1872:XXXVI. tc. a fővárosba bevezette ezt az intézményt; ki kellene terjeszteni a törvényhatósági jogi városokra is.

Kolozsvár szabad királyi város testülete már korábban kérte a virilizmus eltörlését a képviselőháztól. Most - Komárom feliratához csatlakozva - megelégedne a célzott módosítással, mint amellyel a "szabadelvűség követelményeihez" jutnánk közelebb. Az adózókat, "szellemi képesség és jellem tekintetében" meg kell válogatni. Javasolja, hogy egy háromszoros létszámot tartalmazó listáról válasszanak bizottsági tagokat városokban és megyékben egyaránt.

A *szegedi* felirat szerint a nyers virilizmus révén olyanok is politikai szerephez jutnak, kiknek a "közjó iránt sem hajlamuk, sem érzékük nincs, akik az erkölcsi feladat fontosságát mérlegelni nem képesek". Nem méltóak arra, hogy "a bizalom, az értelem és a tőke képviselői között helyet foglaljanak." *Sopron* 1875. december 15-én készült felirata tanulmányértékű összefoglalása a virilizmus öt évi tapasztalatainak. Elismeri, hogy a vagyon és birtok képviselőinek a közéletben nagy szerepe van, de csak akkor lesz fenntartó elem, ha képviselői megfelelő szellemi képességekkel rendelkeznek és morális értékkel is bírnak. Gyakran előfordul, hogy "erkölcsi hullák" döntenek fontos ügyekről. Tanulságos a feliratnak a része is, amelyben azt fejtegeti: a virilis tagok választását a vármegyékre nem lehet kiterjeszteni. A szegényebb megyékben az adócenzus már most is rendkívül alacsony, ezen "arány pedig a háromszoros számbóli választás által oly csekély mérvre szállíthatna, hogy a vagyon képviseltetésének eszméje majdnem képzelődéssé satnyulna". Ezzel ugyan a törvényhatóságok elméleti egyenrangúságának elve sérelmet szenved, de e két közjogi kategória között a valóságban is nagy különbség van. A város a háromszoros jelölti listáról az "összes választók" bizalmát elnyert személyeket látná szívesen virilis bizottsági tagként. *Debrecen* saját viszonyait tekintve a legtöbb adót fizetők kétszeresét venné fel a listára, *Heves-Külső Szolnok* megye ezzel ellentétben a hatszoros létszámra tett javaslatot.

Budapest szerint a "vagyon csak a szellemmel és jellemmel párosulva képezi az állam életének fontos fenntartó elemét", a virilizmus választói elvvel való összeegyeztetését "feltétlenül előnyösnek" tartotta. *Esztergom* szabad királyi város is tarthatatlannak vélte, hogy a fontos döntési jogkörrel bíró virilis képviselővel szemben a törvény olyan csekély szellemi követelményt támaszt (írni, olvasni tudás), amellyel "a legalsó polgári állásra sem lehet pályázni."¹⁶

¹⁶ Komárom: BM 55417/1875.; Kolozsvár BM 62572/1875.; Szeged BM 59732/1875.; Sopron BM szám nélkül 4534/596. kgy. szám alatt; Debrecen BM 37757/1876. sz.; Heves-Külső-Szolnok BM 1388/1875. sz.; Budapest BM 26014/1876. sz.; Esztergom BM 24715/1876. sz. Hasonló értelemben nyilatkozott Szatmár város közgyűlése BM 59737/1875., Szatmárnémeti szab. kir. város testülete BM. 61934/1875., Újbánya szab. kir. bányaváros 1876. febr. 3-án tartott közgyűlésen 101/1876. számon elfogadott határozatában, és Hódmezővásárhely th. bizottsága BM 12462/1876.

d) Egyéb reformra érett megyei hiányosságok

A korabeli megyei közigazgatás öröklött problémája a hivatalnoki fegyelem hiánya és felelősségre vonás szabályozatlansága volt. Erről központi normák nem szóltak, a helyi önkormányzatok maguk döntötték el, milyen esetekben vonják felelősségre, hogyan számoltatják el választott tisztviselőiket. Ezért váltott ki nagy visszhangot *Temes vármegye* 1884. szeptember 22-i döntése, amellyel a rendbírság bevezetését határozta el. Ebben lényegében a megyei tisztviselők, segéd, kezelő személyzet és a községi előljárók által elkövetett "csekélyebb beszámítás alá eső hanyagságok és mulasztások" esetén alkalmazható büntetéseket határozták meg. A szabályzat utal az 1876:VII.tc. 1. §-ra és az 1876:V. tc. 18. § a pontjára, amelyek szerint a fentiek bármilyen hanyagsága fegyelmi úton torolható meg. A megye álláspontja szerint ez a szabályozás nem felel meg a törvényhatósági közigazgatás érdekeinek. A törvényes fegyelmi eljárás indokolatlanul hosszú ideig tart, nem veszi tekintetbe azt, ha időközben pótolták a mulasztást. A közigazgatási apparátus egy részének idejét leköti és nem teszi lehetővé azt, amit a jó és gyors közigazgatás megkíván, hogy a vétség azonnal megtorolható legyen.

A minisztérium terjedelmes leiratban tagadta meg a szabályrendelet jóváhagyását. Álláspontja szerint a hanyag törvényhatósági és községi tisztviselőkkel szemben az 1876:VI. tc. és 1876:VII. tc. megfelelő retorziókat tartalmaz. A halasztást nem tűrő intézkedések körüli mulasztások esetén az 1870:XLII. tc. 5. §-a és az 1876:V. tc. 22. §-a kínál hatékony beavatkozási lehetőséget.

A törvényhatóság viszontváltásában nem osztotta a miniszter álláspontját. A testület szerint a helyi rendelkezés nem ütközik a törvényekbe, ellenkezőleg, kiegészíti azokat. Ráadásul az újabban hozott normák (különösen az 1877:XX. tc. és az 1883:XLIV. tc.) szellemével egyező szabályozást tartalmaz. Komoly ellenvetést tettek az 1870:XLII. tc. 58. § k. pontjában és az 1876:V. tc. 22. §-ban körülírt eljárással kapcsolatban is. Ez a felelősségre vonási mód nem célszerű, mert egy másik tisztviselőt köt le "pedig lenne annak elég dolga". A megyei igazgatásban "kevesen vannak, a munka pedig sok."

A belügyminisztérium akkor válaszolt a felíratra, amikor már megkezdődött a törvényhatósági törvény módosítására elrendelt belső előkészítő munka. Az újabb leirat szerint a belügyminiszter nem hagyta jóvá a szabályzatot, de ígérte, hogy a köztörvényhatóságok és községek rendezéséről szóló törvények módosításakor figyelem fog fordíthatni arra, hogy a "törvényhatóságoknak a szóban levő rendbírság életbe léptetésére irányuló óhaja a most fennforgó törvényes akadályok elhárításával teljesebbé menjen." A minisztérium ezen ígéretét nem tartotta be.¹⁷

Az 1870:XLII. tc. megváltoztatását követelő feliratok belügyminiszterhez címzett egyéb beadványok között említést érdemel *Szende Béla* hadügyminiszter 1874. december 23-i, belügyminiszterhez címzett átirata. A levél az 1870:XLII. 58. §-t érintett, amely a katonai beszállásolási ügyekben való intézkedést az alispán hatáskörébe utalja, a fellebbezések elbírálását a belügyminiszterre bízta.

A honvédelem érdekeit sértő rendelkezés megváltoztatását kérő hadügyminiszter azzal érvelt, hogy a katonai elhelyezések ügye és a polgárok ezzel kapcsolatos sérelmeinek elbírálása - a katonai főhadparancsnokságok és a megyék

¹⁷ BM 5537/1884.; BM 3668/1885. sz.

meghallgatása mellett - eddig a honvédelmi tárcához tartozott. Az indokolás jól tükrözi a honvédelem dualizmus államberendezkedésén belüli kiemelt helyzetét. "A sorhad elhelyezése, illetőleg a törvényhatóságok területére való elosztása a honvédelmi miniszter előzetes beleegyezésével, a honvédség pedig kizárólag a honvédelmi miniszter intézkedése folytán, de mindkét esetben ő császári... királyi Felség jóváhagyása mellett foganosítottatik, mert a dolog természete és a csoportoknak a katonai érdekek szerinti összefüggése követeli, hogy az elhelyezés a katonai kiképzés, a gyors mozgósítás és a jutányosabb élelmezés feltételeinek megfeleljen. A véderőnek a törvényhatóságok jogát képező beszállásolása pedig az elhelyezéssel oly szerves összefüggésben áll", hogy arról a minisztériummal egyetértésben kell dönten. Mivel a "sorhad és honvédség elszállásolása" a honvédelemmel szoros kapcsolatban van, a fellebbezést a honvédelmi miniszterhez kell benyújtani.

A belügyminiszter elismerte, hogy az 1870:XLII. tc. vonatkozó szakasza "az egyes minisztériumok hatáskörére tényleg fennálló ügybeosztásnak" nem felel meg. Gr. Szapáry Gyula ígérte, hogy a tervezett átfogó törvényi szabályzásnál e kérdésre tekintettel lesz. Addig is a törvényhatóságokat "körrendelettel oda fogom utasítani, hogy a kérdéses ügyben keletkezett határozatok elleni fellebbezéseket közvetlenül a honvédelmi miniszterhez terjesszék fel."¹⁸

II.

Belügyminisztériumi előmunkálatok a köztörvényhatósági törvény módosítására (1885-1886)

a) A törvényhatósági felterjesztések összegyűjtése és az első négy "munkálat"

Tisza Kálmán szigorú titoktartást elrendelve utasította a belügyminisztérium vármegyei ügyosztályának e célra kiválasztott munkatársait az 1870:XLII. tc. reformjának előkészítésére. Az *első* tervezetet *Barkassy Géza* címzetes titkár állította össze. A hat íves "Adatok és jegyzetek a köztörvényhatósági törvény módosításához" című elaborátum 1885. január 31-én készült el.

A számos eredeti ötletet tartalmazó, a törvényhatóságok korábbi felterjesztéseit korrekt módon feldolgozó összeállítás láthatóan preconcepció nélkül, a közigazgatás korabeli hiányosságait reálisan számbavéve készült. A módosító indítványok magyarázatát, a javaslatba hozott korrekciók okait is részletesen taglalta minden esetben megjelölve a felterjesztő törvényhatóság nevét és javaslatának indokait. A munka azért is figyelemre méltó, mert a belügyminisztérium irattárában nem található olyan forrásokra utal, melyeket a törvény későbbi tervezetének kialakításakor figyelembe vettek. Megjegyzést érdemel, hogy a szövegtervezetek között Barkassyé az egyetlen, amelyre Tisza Kálmán nem tett módosító észrevételeket, feltehetően nem is látta.

¹⁸ BM 3422/1874.; BM 54191/1874. sz.

A tervezet az új törvény elején a megyei és városi törvényhatóságok név szerinti felsorolását ajánlotta. Az elképzelés logikus volt, hiszen az 1870:XLII. tc. 1. §-ban említett székek, vidékek, kerületek és a Királyföld időközben elveszítették törvényhatósági jogaikat, Budapest önálló jogállást nyert, a határőrvidék közigazgatása is átalakult. A 63 vármegye és 24 törvényhatósági jogú város név szerinti felsorolását az előkészítésben közreműködő minden kormányzati tényező és a törvényhozók is támogatták.

Az 1870:XLII. tc. 3. § pontosan körülírt esetekben az önkormányzati jogkörben hozott határozatok érvényességéhez miniszteri jóváhagyást írt elő. Az erről rendelkező szakasz pontatlanságból "kormányhoz" felterjesztendő határozatról szólt, amelyre nézve Vas megye 1879-ben bíráló észrevételt is tett. Az 1886:XXI. tc. Barkassy javaslata szerint helyes értelmezést kínálva "illető miniszter" kifejezést használt. Hasonlóan törvényi szentesítést nyert a régi törvény 8., 9., 10. §-ainak elhagyását célzó indítvány, amely az árvaszékek eljárásáról, gyámhatósági teendőikről szólt. A tervezet összeállítója megjegyezte, hogy *Torontál* megye az árvaügyet illetve az árvaszékeket a közigazgatástól elválasztva a bíróságokkal kívánta "szorosabb összeköttetésbe hozni". A törvényhatóságok gyámhatósági jogait egyébként az említett 1877:XX., az 1885:VI. és 1886:II. tc-k szabályozták.

Az 1870:XLII. tc. a virilis jogú bizottsági tagság feltételül szabta, hogy a honpolgár "országgyűlési képviselőválasztásra jogosítva" legyen. Ez a megfogalmazás nyitva hagyta azt a kérdést, hogy szükséges-e a választói névjegyzékben való felvétel, vagy elegendő az igazolt választói jogosultság. A javaslat nem ajánlotta, csupán megemlítette *Torontál* megye 1884-es javaslatát, melyben választás és census mellett még az értelmiségnek is teret követelt a törvényhatósági bizottságban. A bizottsági tagság feltételeket a 20. § - többek között - az írni-olvasni tudást szabta meg. Barkassy javasolta, hogy ide az "állam hivatalos, vagy legalább az illető törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvét" kellene írni, "nehogy olyanok is bejussanak, kik vagy csak zsidóul, vagy az országban nem dívó külföldi nyelven tudnak írni, s olvasni." Az 1886:XXI. tc-ben nem látjuk viszont a javaslatot, de a törvény ezen szabályai a korábbiánál lényegesen precízebben írták körül a bizottsági tagságot kizáró okokat.

A *bizottsági tagok* számáról rendelkező 25. § módosítását az ismertetett feliratokra hivatkozva úgy javasolta megállapítani, hogy az az általános népszámlálásokot követő években módosítható legyen. A javaslat az új törvények 24. §-ban szószerint szerepel. Hasonlóan helyet kapott a törvényben az az elképzelés, amely szerint a választott bizottsági tagok hivatali ideje 6 helyett 10 év legyen. A közgyűlés hatásköréről szóló 43. §-t lényegében az időközben hozott törvények rendelkezéseinek (1876:VII., 1883:XV. tc.) megfelelően javasolta kiegészíteni, de jelezte, hogy *Torontál* megye a közgyűlés teendőinek megszorítását kérte, Kolozs vármegyei törvényhatósága az alispánt felhatalmazandónak tartotta arra, hogy a közgyűlés által meghatározott ügyekben jogérvényes határozatot hozhasson.

A javaslat a közgyűlés előkészítését ellátó *állandó választmányt* (Közép-Szolnok megye javaslatával szemben) megtartandónak vélte, csupán a járási tisztviselők, községi előljárók kizárását indítványozta. Az 1886:XXI. tc. 48. §-a ezt a megoldást választotta.

A törvényhatósági bizottság működésére nézve "az elnöki hatáskör kiterjesztése érdekében" sikerrel javasolta, hogy szavazategyenlőség esetén a főispán szavazata döntsön. A szavazati joggal rendelkező tisztviselők listája a törvényben nem volt

pontosan körülírva, a testületben számbeli fölényben voltak a választott hivatalnokok. A javaslat szerint ez "sérelemmel jár a nagyobb kvalifikációval bíró, de kinevezett tisztviselőkre nézve", ezek számát növelni kell. Az elfogadott törvény ebben a szellemben emelte fel a nem választott, közgyűlésen szavazati joggal rendelkező alkalmazottak számát.

Az első tervezetet összeállító minisztériumi hivatalnok gyanútlanására jellemző, hogy a *főispáni jogkörről* szóló törvényi rendelkezéseket is csupán az időközi törvényekre és a célszerűségi követelményekre tekintettel tervezte megváltoztatni. A kinevezési jogkör terén mindössze néhány stiláris változtatást javasolt.

Az *alispán jogállásával* kapcsolatos - a felterjesztések egyikében sem szereplő - érdekes javaslat szerint ad hoc alispáni tisztség bevezetése is indokolt lenne, melyet a közgyűlés előterjesztésére a belügyminiszter engedélyezne. Az indoklás szerint erre a gyakorlat igényei miatt van szükség, mert gyakran előfordul, hogy az alispán akadályoztatva van.

A *tisztviselők választására* nézve a hatályos és az 1886:XXI. tc. által is megerősített szabályozással (hat év) ellentétben tíz éves ciklust javasolt, tekintettel arra, hogy a bizottságot is ilyen időszakra választaná. A javaslat indokolásában szerepel, hogy Torontál megye minden tisztviselőre nézve "állami kinevezést" javasolt. A "disciplináris hatalom növelése és a köztisztviselői tekintély megóvása érdekében" a hivatalból felfüggesztett tisztviselő jelölését nem támogatta.

A régi törvény 73. §-át kiegészítő, a tisztviselők kártérítési felelősségét korlátozni kívánó javaslat nem talált visszhangra. Az elképzelés szerint - amely Gömör megye egyik előterjesztése nyomán született - kártérítési kereset köztisztviselő ellen csak akkor lenne indítható, ha előtte a mulasztást fegyelmi határozat állapította meg.

Javaslat készítője - ezen a ponton ismét ellentétben nagyhatalmú miniszterével - a feliratokból azt a következtetést vonta le, hogy a vármegyék és törvényhatósági jogú városok szervezetét külön-külön kellene szabályozni. "Ezen elkülönítés azért is kívánatos, mert az újabb törvényekben már többször lehetett azt észlelni, hogy csak a megyék, ezek beosztásai, hatóságai vétettek figyelembe, míg a városokra vonatkozó rendelkezések csak utólag ékeltettek be."

Barkassy Géza hat ív terjedelmű tervezete korrekt hivatalnoki munka volt. Előítélettől mentesen, tisztességes módon gyűjtötte össze a törvényhatósági feliratokat és szűken vett szakmai szempontok szerint készítette módosító indítványait. A törvényhatósági törvény elkészítésének azonban 1885-86-ban nem csupán az volt a célja, hogy a törvények szövege közötti ellentmondásokat, stiláris bizonytalanságokat és a közigazgatási gyakorlat által felvetett hiányosságokat orvosolja. A közreműködő minisztériumi apparátus a politikai intenciókat később ismerte meg.¹⁹

*

A *Szell Ignác* osztálytanácsos által 1885. március 4-én összeállított "*második munkálat*" az 1870:XLII. tc. két fontos területét, a *törvényhatósági bizottságról* szóló II. és a *közgyűlések működését* taglaló III. fejezetét érintette. Elvi változást ez a

¹⁹ A tervezet a BM 26500/85. sz. aktában (219-232. p.) található meg. A szövegben említett, de a felirati anyagok között nem található feliratok jelzetei: Vas megye 16315/79.; Torontál megye 67352/84.; Heves megye 7885/76.; Háromszék 52415/74.; Közép-Szolnok megye 43796/75.; Alsó-Fehér megye 62334/84.; Marosszék 12171/79.

tervezet sem irányzott elő, de a javasolt módosításokat a törvényhatóságok felterjesztésétől függetlenül, "hivatalból" merítette. Az előirányzott változtatások zömmel technikai jellegűek voltak, amelyekből lényegesen kevesebb jelent meg a későbbi törvényben, mint az előző tervezetből.

A tervezet egyetlen érdemi javaslata az volt, hogy a virilis listából kimaradt személy a névjegyzék ellen a közgyűléshez fordulhatott volna egyéni *jogorvoslatért*. A közgyűlés határozata ellen további fellebbezési jogot látott indokoltnak. Ezt a szövegrész Tisza Kálmán "kimarad" megjegyzéssel húzta át. A közigazgatási bírósághoz való fellebbezési jogot majd az 1896:XXVI. tc. 41. §-a biztosítja.

Az 1886:XXI. tc. szövegében viszont megtalálható az a javaslata, miszerint az adóhivatalok az adókimutatásokat minden év augusztus 31-ig kötelesek a törvényhatóságok rendelkezésére bocsátani. Így a több helyen adózók befizetett összegeit kellő időben egybe lehetett számítani.

A törvényhatósági bizottsági tagok *választásának* törvényességéről 1870-től a közgyűlés által választott állandó bíráló választmány döntött. A második minisztériumi tervezet a belügyminiszternek rendkívüli felülvizsgálati és megsemmisítési jogot kívánt biztosítani. Ez a jog a módosító indítvány értelmében hivatalból, kérelemhez kötöttség nélkül illette volna meg a belügyminisztert. A törvényi megoldás csupán annyiban tért el a javaslattól, hogy a felülvizsgálati eljárásra a főispán vagy a választmány valamelyik tagjának felterjesztésére kerülhetett sor (1886:XXI. tc. 43. §).

A régi törvény III., közgyűlésekről szóló fejezetében a legfőbb helyi testület üléseinek előkészítését ellátó *állandó választmánnyal* kapcsolatban élt azzal az indítvánnyal, hogy az alispánt kivéve a többi tisztviselő és a községi előljárók a testület tagjai ne lehessenek. Az 1870:XLII. tc.-ből hiányzó összeférhetetlenségi rendelkezést az előterjesztés szellemében az 1886:XXI. tc. már tartalmazta, a megyei kültisztviselőket kizárta a testületből.

A közgyűlésen részt vevő és szavazati joggal rendelkező tisztviselők köre a törvény meghozatalakor élenken vitatott kérdés volt. A Széll Ignác javaslata szerint minden választott és kinevezett rendes tisztviselőt megilletné ez a jog. A törvény végül a bonyolult taxációt választotta, amelyben az alacsonyabb rangú megyei hivatalnokokat kizárta, a minisztériális alárendeltségi tisztviselők némelyiket részesítette a közgyűlési határozatok feletti döntés lehetőségében.²⁰

*

A minisztériumi törvény-előkészítés - még mindig a nyilvánosság kizárásával - lefolyt - *harmadik* mozzanata a főispánokról szóló fejezet elkészítése volt. Ebben a tervezetben, amely összeállítója *Novák Lajos* volt, már érződött a közigazgatási reformmal szembeni politikai elvárás, tükröződött a kormányhatalom erősítését célzó törekvés. A szövegszerű tervezet - ellentétben az 1886:XXI. tc.-vel - ennek ellenére nem szánt külön fejezetet a főispáni jogállás meghatározására és bevezető soraiban a tisztviselőt változatlanul a végrehajtó hatalom képviselőjeként definiálta. A hatáskörét szabályozó normák szaporítását azonban azzal indokolta, hogy a törvényhatósági önkormányzat ellenőrzése és a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás

²⁰ A második munkálat "Az 1870.tc. módosítása illetőleg kibővítése körül felmerült észrevételek" címet viseli. Az 1870:XLII. tc. 20, 22. szakaszaiban tervezett változtatásokat Tisza Kálmán "háritotta" el. BM 26500/85. (232-240. p.)

érdekei feletti örökös igényli, hogy "az 1870:XLII. tc. 53. §-a a-h. pontjai részletesebben elősorolva legyenek".

Az első, erre vonatkozó részletes minisztériumi elképzelés még nem irányozta elő a főispánok összes állami tisztviselő feletti *felügyeleti* jogát. A főispáni hatáskör kiterjesztését a következő - az 1886:XXI. tc. 57. § B/i. pontjában végül fő elemeiben kodifikált - szöveggel ajánlotta. "Az illető miniszter felhívására, vagy ha szükségét látja, saját hatáskörében a törvényhatóságot megfelelőleg utasítsa, az alispánhoz illetőleg a polgármesterhez valamint sürgős esetekben a törvényhatósági és községi közegekhez rendeletet bocsát ki, s azoktól jelentés bekíván". A szövegtervezet a főispánnak a törvényhatósági és községi tisztviselőkre nézve széles körű intézkedési jogot biztosított volna, de a túlhatalom és a hatalommal való visszaélés ellen is garanciát ígért. Az elképzelés szerint "azon esetben, a törvényhatóság vagy az alispán valamely főispáni rendeletet törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok közt károsnak vagy éppen kivihetetlennek vél: ... felírhat a kormányhoz". Az elképzelés nem tért el gyökeresen attól a szemlélettől, ahogyan a kormány a főispáni állás jellegét változtatni kívánta. Az indokolás szerint a "főispánnak sikeresebb eljárása eddig legtöbbször azért ütközött nehézségbe, mert az 1870:XLII. tc-ben nem foglaltatik pozitív intézkedés, mely felhatalmazná a kormányt arra, hogy a megyei önkormányzat terén, vagy az állami közigazgatás érdekében a főispánok útján is rendelkezessék".

Az 1886:XXI. tc. biztosította ezt a jogot, vármegyei és községi szinten egyaránt. Megjegyzést érdemel, hogy e tervezetet a "község" szóval Tisza Kálmán egészítette ki.

Az 1870:XLII. tc. nem tartalmazott pozitív intézkedést arra, hogy a főispánok önálló hatáskörben a törvényhatóságokat közvetlenül utasíthatják-e illetve a törvényhatósági és közjogi tisztviselőkhöz rendelet bocsáthatnak-e ki. A tervezet szerint "ezen intézkedések hiányának folyománya volt, hogy a főispánok a törvény rendelkezéseit vagy a kormányrendelet előírásait (...) nem érvényesíthették."

A hatáskör kibővítése céljából ebben a tervezetben merült fel először, hogy azon tisztviselőket, akik teendői különös szakképzettséget igényelnek, a főispán által neveztesse ki. Ez az intézkedés azonban ellentétben álló lenne azzal, hogy "a közigazgatás jelen fejlődési stádiumában szakismeret többé-kevésbé a többi állomás betöltésére is megkívánható és hogy a tisztviselők minősítéséről az 1883:I. tc. kimerítően rendelkezik." Novák Lajos megjegyezte, hogy a tervezett törvényen kívüli rendelkezni kellene az állategészségügy rendezéséről, az állatorvosok kinevezéséről és a községi költségvetés és számadás felülvizsgálatáról. Soraiból arra következtethetünk, hogy a tervezet elkészítésének időpontjában (1885. május 4.) még nem dőlt el: egységes közigazgatási rendezés történik, vagy a községi és a megyei igazgatásról külön-külön születnek törvények.²¹

*

Röviddel e változat összeállítása után, 1885. május 8-ra készült el a minisztérium 26 ív terjedelmű *negyedik* tervezete. Szövegezésében az előző három résztervezet összeállítói vettek részt, a szöveg végső megformálásában Tisza Kálmán

²¹ BM 26500/85. (241-244. p.) A tervezet néhány pontján - főleg a főispán hatáskörének községi kiterjesztése tárgyában - Tisza Kálmán apróbb kiigazításokat tett. Az összeállítás végén maga fogalmazta meg, hogy a "főispán a V. rangosztályú államhivatalnoki rangosztályba tartozik". Ez az első jele annak az igénynek, hogy az egykori méltóságok az állami alkalmazottakkal azonos elbírálásában részesüljenek.

személyes közreműködése is igazolható. Megjegyzései feltűnő módon zömmel stiláris természetűek voltak, csupán a megyei tisztviselőkről szóló fejezetben élt a javaslat érdemét befolyásoló néhány kiegészítéssel. Egyetlen - az 1886:XXI. tc-ben is szereplő - tartalmi szöveg módosítása szerint a főispán a "megyében lévő állami hivatalok ügykezelését is megtekintheti, s azoktól eljárásaikra nézve felvilágosító előterjesztéseket kívánhat".

A negyedik szövegváltozat az 1870:XLII. egyes szakaszait vette alapul, annak fejezeteit követte. A végleges törvényjavaslat hasábos megoldásával szemben ebben a fázisban még a novelláris, kiegészítő jellegű szövegezési technika érvényesült. A törvényhatóságok név szerinti felsorolása itt is igényként merült fel, az önkormányzatról szóló korábbi szabályokat csupán a közigazgatási költségek megállapítására és fedezésére vonatkozó 1883:XV. tc. rendelkezéseiben kívánta igazítani, nem szakított az Andrássy-kormány idején kialakított korlátozott autonómia felfogással. A közigazgatási határozatok fellebbezésének birtokon kívüliek részéről való kizárása olyan javaslat volt, amelyet egyetlen későbbi tervezet sem vett át. Hasonlóan célszerűséget szolgáló, egyben garanciális jogot érintő volt az a (megvalósult) javaslat, amely a pénzügyi jellegű előterjesztések bizottsági tagok részére való kiküldésének megszüntetésére irányult.

A hivatalnokok által összeállított tervezet átvette a *bizottsági tagságra* vonatkozó, írni-olvasni tudásra utaló census megszorítására vonatkozó javaslatot, indokolása szelídült csupán: eszerint azokat akarták a helyi testületekből kizárni, akik "csak holt, vagy az országban nem divó nyelven tudnak írni, olvasni."

A tervezet változatlanul azon az elvi állásponton állt, hogy a vármegyei és városi törvényhatóságot egységesen kell szabályozni.

A közigazgatási reform egyik érdekes részletkérdése a törvényhatósági bizottság összetételének meghatározása volt. A negyedik minisztériumi tervezet ennek egyik pontjával kapcsolatban javasolta, hogy a "községi és körjegyzők bizottsági tagok nem lehetnek", mert "ez által hivatalos teendőiktől elvonatnak." A tervezet készítői bizonytalanok lehettek, mert a javaslat mellé maguk írták oda: "Nemzetiségi megyékben? Politikai tekintetből mindenütt alkalmazható-e?" Az 1886:XXI. tc. eldöntötte a kérdést: a jelzett hivatalnoki körnek nem adott részvételi lehetőséget.

A *közgyűlés működéséről* szóló fejezet a miniszteri hivatalnokok elképzelése szerint csupán néhány ponton szorult változtatásra. Így rendelkezni kellett az elnöklési jogról, a főispán és alispán egyidejű akadályoztatása esetére. Az önkormányzatiság elve alapján elképzelhető lett volna, hogy a helyettesítőt a közgyűlés választja meg. A tervezet és a törvény az eseti megbízás jogát a belügyminiszterre ruházta, aki majd kiválasztja azt a személyt, aki "kellő tájékozódással és a kormány intencióinak ismeretével bír."

A tervezet átvette a *rendbüntetésről* szóló megyei javaslatot, amely szerint a tisztviselőkkel szembeni mulasztásokat a megyei közgyűlés által meghatározott módon lehetne megtorolni. A javaslat a hivatalnokok önkormányzati függését erősítette volna; a tervezet készítésének későbbi fázisaiban ezt az elképzelést a mértékadó körök nem támogatták.

A közgyűlés hatáskörét az 1870 óta hozott törvények lényegesen megváltoztatták; az 1876:VII. tc. alapján a főispán helyettesítésében született döntés nem képezte a közgyűlés birálatának tárgyát, az 1883:XV. tc. az új hivatalok

felállítására részletes rendelkezéseket tartalmazott, a községi ügyek terén az 1876:V. és VI. tc. hozott megyei önkormányzati hatáskört csorbító rendelkezéseket.

A törvényhatósági közgyűlés *működését* tekintve ebben a szövegváltozatban is megtalálható a főispán döntési joga szavazategyenlőség esetén és szerepelt az a követelmény is, hogy ülési és szavazati jog minden választott és kinevezett rendes tisztviselőt megillessen. Az indokolás szerint ezek erre "qualificatiójuknál fogva" méltán tarthatnak igényt, sok megyében már ilyen gyakorlat volt. Alternatív javaslatként felmerült, hogy a közgyűlés szabályrendelettel állapíthatná meg, mely tisztí állásokkal jár a szavazati jog. Az 1886:XXI. tc. nem bízta ezt a kérdést sem a helyi szintre: taxatív felsorolta a fenti jogosítványokkal rendelkező tisztviselőket.

A *főispáni* állást érintő rendelkezés-tervezetek közül ebben a változatban fogalmazódott meg először az öt év szolgálat utáni *nyugdíjjogosultság* lehetősége. Az indokolás szerint ezáltal az állami egészségügyről szóló 1876:XIV. tc. könnyebben életbe léptethető lenne, a közigazgatás is javulna a "központi kormányzat intencióihoz inkább alkalmazkodó kinevezett egészségügyi kormányzat által". A megyék területére kinevezett négy egészségügyi felügyelő mellett nehezen képzelhető el választott tisztviselő, egyébként is "okvetlenül jobb eredmény várható oly egészségügyi személyezettől, melynek egzisztenciája biztosítottabb és localis befolyások alatt nem áll". Ez a kinevezési rendszer - hangzott az érvelés - biztosítaná azokat a "népesség szegénysége miatt" elhanyagolt területeket, ahol a csekély fizetésű körorvosi állásra nincs jelentkező. Az 1886:XXI. tc. nem államosította az egészségügyet, Tisza Kálmán ezen alkalommal személyesen sem támogatta az önkormányzat megcsoportosítását.

A tisztviselői *összeférhetetlenség* szabályozásának igénye először ekkor, a tisztí ügyész jogállásának, hatáskörének újrafogalmazásakor merült fel. A tervezet szerint e tisztviselő a "magánügyködéstől világosan eltiltandó lenne". Erre nézve eltérő volt a törvényhatóságok gyakorlata, némelyek nem engedélyezték, néhol a belügyminiszter esetileg tagadta meg a kérelmet, egyes vármegyékben feltételekhez kötötték, másoknál szabályozatlanul hagyták a jogi magánmunkát. Az elképzelés nem ebben a kategorikus megfogalmazásban vált törvénnyé: az 1886:XXI. tc. 70. §-a csak akkor tette lehetővé a melléktevékenységet, amennyiben ez a "a hivatalos teendők pontos teljesítését" nem akadályozta.

A régi törvény *szolgabírákra* vonatkozó 61. §-nál a miniszterelnök tollából származó kiegészítéseket találunk. A kulcsfontosságú helyi tisztviselő mellé eszerint a segédeket, írnokokat és közigazgatási gyakornokokat a főispán nevezi ki és közszolgálati érdekből egyik járásból a másikba át is helyezheti. A megvalósult elképzelés a gyakorlatban jelentősen növelte a főispáni befolyást.²²

b) Tisza Kálmán személyes részvétele a tervezet előkészítésében

Az 1885. május 8-i tervezet tisztázott változata "A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870:XLII. tc. módosítására vonatkozó tervezet" címet viselte. Tisza Kálmán *Geszten 1885. június 2-án* részletes véleményt írt minisztériuma III. ügyosztálya által összeállított tervezetről. A megjegyzések - álláspontom szerint - rendkívül fontosak a korszak közigazgatástörténetének megértéséhez, fontos adalékot

²² BM 26500/85. (246-265. p.) A főispánok jogállására, hatáskörük kiterjesztésére: Stipta István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). Megjelenés alatt a Degré Alajos Emlékkönyvben.

szolgáltatnak a dualizmus ezen korszakának törvény-előkészítésének, jogalkotásának értelmezéséhez. A "generális" ebben az évben ünnepelte hatalomátvételének tizedik évfordulóját, népszerűsége pártján belül és az ország politizáló többsége szemében töretlen volt. Miniszterelnökként és belügyminiszterként minden közjogi és hatalmi eszköz rendelkezésére állott, hogy a biztos parlamenti többség segítségével elképzelése szerint alakítsa át a közigazgatási rendszert. Ebben a helyzetben jellemző lehet minden megjegyzés, minden tartalmi és stiláris kiegészítés, amelyet az által irányított minisztériumi apparátus által összeállított reformjavaslatra tett. Ebben az esetben még lepleznie sem kellett valódi szándékait, hiszen a láthatóan alapos előmunkálat után összeállított elképzeléseit nem nyilvános használatra szánta, hanem a titokban folyó előmunkálatokhoz készítette el. Leírhatott mindent, amit jónak, a kormányzó párt, a közigazgatás érdekében állónak tartott, nem kellett az ellenzék, sem a bécsi kormánykörök támadásaitól tartania. Fontos lehet, milyen módosításokat tartott indokoltnak 1886-ban azon a törvényen, amelynek meghozatala ellen oly hevesen tiltakozott. Árulkodó az a mód is, ahogyan a törvényjavaslatot előkészítette, az is, hogyan vette figyelembe a törvényhatóságok kívánságait, javaslatait. Megjegyzéseiből nyomon követhető gyakorlatias szemlélete és tükröződik minden tapasztalat, amelyet a megyei és országos végrehajtásban szerzett.

A fontos dokumentum elemzésének azt a módját választottam, amellyel a minisztériumi tervezet és az ország akkori vezető politikusának elképzelése szövegszerűen is összehasonlítható. A tervezet és Tisza Kálmán erre tett megjegyzéseinek betűhív, párhuzamba állított közlése a tartalmi kérdések vizsgálatán túl bemutathatja a korabeli hivatali stílust és láttatja azt is, hogy a miniszterelnök mely kérdésekben kívánta személyes álláspontját feltétlenül érvényesíteni. A []-be tett megjegyzések arra utalnak, hogy az 1886:XXI. tc. mennyiben tükrözte Tisza Kálmán 1885. június 2-i álláspontját.

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870:XLII. tc. módosítására vonatkozó tervezet

ad 1. §

Az első bekezdés módosításával, a megyei és városi törvényhatóságok (63 vármegye, 18 szabad királyi város és 6 törvényhatósági joggal felruházott város) névszerint felsorolandók volnának, ennek következtében a 88. § egészen kimarad.

Az utolsó bekezdés helyett: "Budapest fővárosról az 1872. XXXVI. t.cz. intézkedik."

Új bekezdéssel pedig: "Fiume városról és kerületéről külön törvény fog rendelkezni, annak életbe léptéig a mostani állapot föntartatik." volna teendő.

ad 2. §

Az önkormányzat és közigazgatás költségeinek megállapítására a fedezetről való gondoskodásról szóló rész a megyékre nézve az 1883.XV. tc-re való hivatkozással lenne kiegészítendő, mert ezen törvény határozza meg azt, hogy a megyei hatóságok mily mérvben nyernek javadalmazást az államtól, mire fordítandók saját jövedelmeik és mely célokra vethetnek ki pótdadót.

Jegyzetek a köztörvényhatóságokról szóló törvény módosítására [Tisza Kálmán jegyzetei]

1. § Úgy, mint az osztály javasolja.

[Fiume jogállását érintő megjegyzés kivételével az 1886:XXI. tc. 1. §-a a tervezettel egyező megoldást választott]

2-dik § az ugyanott felhozott szellemben módosulna úgy, hogy a 6-dik sorban levő ezen szavak után: "tisztségviselőit választja" jönne ez: "a kormánnyal közvetlen érintkezik".

Azután jönne mint külön alinia

"Az önkormányzat és közigazgatás költségeit a törvényhatóságok állapítják meg és gondoskodnak a fedezetről és pedig a megyei törvényhatóságok az 1883-dik évi 15-dik t.cikk rendelkezései szerint.

[A kiegészítés szó szerint szerepel az 1886:XXI. tc. 3. §-ban]

ad 3. §

Ezen szavak "a költségvetés megállapítására" és "új hivatalok rendszeresítésére, vagy a fennállók megszüntetésére" kihagyandók lennének; Az utolsó előtti bekezdésbe közbeszurandó: csak "külön indokolt fölterjesztés alapján kieszközölt" ministeri jóváhagyás után hajtathatik végre;

és az utolsó bekezdésbe kormány helyett illetékes minister lenne teendő.

ad 4. §

A harmadik és negyedik bekezdés kihagyható lenne, mert közigazgatási eljárásnál birtokon kívül való fellebbezésnek nincs helye és így ezen tételek csak félremagyarázásra szolgálhatnak alkalmul.

3-dik § az osztály megjegyzései szerint módosítandó, azon különbséggel, hogy az 1883:XV-dik tcz. csak a megyékre vonatkozván az a, és e, pont ki nem hagyható, hanem a városi törv. hatóságokra szorítandó.

[Az 1886:XXI. tc. 3. §-ában tartalmilag tükröződő megjegyzés]

4-dik § azon megjegyzés, hogy "közigazgatási eljárásnál birtokon kívül fellebbezésnek nincs helye" így általánosságban aligha teljesen correct, mert ha emlékem nem csal, egyes törvények ily eljárást is rendelnek el, de azért kimaradhat ez a passus, mert kihagyása nem derogal valamely speciális törvény külön intézkedéseinek. [Az 1886:XXI. tc. 9. §-a ennek ellenére lehetőséget adott a birtokon kívül való fellebbezésre akkor, ha ezt "különös törvény rendelte el", vagy ha fontos közérdekből vagy közveszély elhárítása miatt a határozatot azonnal végre kellett hajtani.]

ad 5. § (faluk, mezővárosok) szavak kihagyandók mert ezen elnevezéseket a községi törvények (1871. XVIII. és 1876.V.) nem ismerik.

ad 8., 9., 10. §

Kihagyandó lenne vagy azok helyett teendő:

"Az árva és gyámhatóságot a törvényhatóságok (az 1877. XX. t.c. korlátai között) árvaszékei által gyakorolják) mert az árva és gyámhatóságról az 1877. XX. (és 1885. XV.) t.c. részletesen rendelkezik.

ad 11. § kimarad, mert az 1883:XV. t.c. 18. §-a hatályon kívül helyezte.

ad 12. § kimarad, mert az előbbi § következménye.

5-dik A megjegyzés helyes, de egyúttal úgy tenném "a községek törvényben biztosított önkormányzati jogait", mert sokszor ezen községek nem a törvényben biztosított, de valamely ideális önkormányzati jog nevében szólalnak fel.

[Az 1870:XLII. tc. vonatkozó szakasza, amely azt írta elő, hogy a szabályrendelet a törvénnyel, s a kormánynak hatályban levő szabályrendeletével nem ellenkezhet, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, az 1886:XXI. tc. 11. §-a révén Tisza Kálmán nézetével egyezően változott.]

8., 9., 10. §§ helyett jön a megjegyzésekben javasolt egy §, vagy talán idézés nélkül ez:

"Az árva és gyámhatóságról külön törvények rendelkeznek."

[Az 1886:XXI. tc. 13. §-a a minisztériumi tervezet 1877:XX. és 1885:VI. tc-re utaló szövegváltozatot tartalmazta.]

11 és 12-dik § Kimaradhat, de a 13-dik elébe akkor be kell venni a városi törvényhatóságokat illetőleg a 11-dik § azon részét, mely az adónemeket meghatározza.

[A szövegrész később többször módosult, de lényegében Tisza Kálmán intenciói szerint rögzült]

ad 14. §

Az előirányzatnak a bizottsági tagok részére leendő kézbesítése iránti rendelkezés kihagyandó lenne, mert tekintettel az ezzel egybekötött költségekre, az előirányzat kinyomtatása és 48-600 bizottsági tag között való kiosztása nehézségekbe ütközik, tényleg a kézbesítés mellőztetik, ez érdembeni felszólalások elutasítólag intéztettek el.

ad 20. §

Az írás-olvasásra nézve azon megszorítás lenne felveendő, hogy az állam hivatalos vagy az illető törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvén való írni-olvasni tudás kívántatik - nehogy olyanok is bejussanak a bizottságba, kik az országban nem divó nyelven tudnak írni s olvasni.

14-dik §-ra a megjegyzés helyes.

[Az 1886:XXI. tc. 17. §-a már nem rendelte el ezen fontos pénzügyi jellegű közgyűlési anyagok kézbesítését, helyette a közszemlére tételt választotta.] *19-dik § már itt előfordult az, mit az osztály a 27-diknél jegyez meg "kik az országgyűlési képviselő választásra jogosítva vannak". Az egyszerű kihagyás sem itt, sem a 27-diknél nem lenne célszerű, mert a kellékeknek meghatározása szükséges, talán lehetne ilyen formát mondani:*

"Kik bírnak azon kellékekkel amelyek a képviselőválasztási állandó névjegyzékbe felvételre jogosítanak."

[A javaslat csaknem szószerint szerepel az 1886:XXI. tc. 23. § f. pontjában.]

20. § az írni és olvasni tudásra nézve tett megjegyzés helyes.

[A javaslat nem szerepel az 1886:XXI. tc. bizottsági tagság feltételeit tárgyaló szabályai között]

ad 20. §

A c. pont a megyékre nézve törlendő, a városi törvényhatóságokra nézve a szorosabb értelemben vett számadási viszonyra szorítandó mert a megyei törvényhatóságoknál ezen rendelkezésnek gyakorlati jelentősége nem lévén csak tév-magyarázatokra szolgál alkalmúl, a városi törvényhatóságoknál azonban a praecizirozás kívánatos.

Külön pontban kimondandó lenne, hogy a községi- és körjegyzők bizottsági tagok nem lehetnek mert ez által hivatalos teendőiktől elvonatnak.

ad 21. §

Külön bekezdésben kimondandó lenne, hogy a bizottsági tagok száma a népszámlálás évében, annak eredményéhez képest 10 évről 10 évre újra megállapítandó

ad 22. §

Külön bekezdéssel kimondandó lenne, hogy az igazolási választmány, által megállapított névjegyzék ellen a közgyűléshez, onnan a belügyministerhez felfolyamodásnak van helye hogy azoknak, kik akár az adóhivatali kimutatások hiányossága akár más okokból a névjegyzékből kihagyattak, jogosultságuk beigazolására rendes felfolyamodási úton, mód nyujtassék.

A c. pontra tett megjegyzés is helyes, az, hogy miként érvényesíttessék, meg lesz beszélendő a városi osztály bevonásával.

[Az 1886:XXI. tc. ennek megfelelően törölte a törvényhatósággal számadási viszonyban lévők bizottsági tagságának általános tilalmát.]

A községi és körjegyzők kizárása helyes, de azon különbséggel, hogy kimondandó lenne, hogy amely megyében jegyzői segély v. nyugdíj egyletek léteznek, ezek a bizottságba a megye nagysága szerint 2-6 képviselőt választhatnak.

[Az elképzelés nem kapott helyet az 1886:XXI. tc. rendelkezései között.]

21. § helyes a megjegyzés.

[A javaslat szerepel az 1886:XXI. tc. 24. §-ban.]

22-dik §: A felfolyamodás megengedése helyes, de meg kell azt tagadni akkor is, ha valakinek a névjegyzékbe helytelenül történt felvételéről van szó, s a fellebbezést rövid határidőhöz kell kötni. Ezen § első bekezdése első sora után be kell szúrni "az 1879. I. tcz. szerint állampolgárokból" s a 23. § utolsó bekezdése elmarad.

[Az 1886:XXI. tc. 28. §-a ettől eltérő megoldást választott: a bizottsági tagsággal kapcsolatos észrevételek elbírálása az állandó bíráló választmány feladata lett.]

ad. 27. §

A második bekezdés kihagyandó lenne

27-dik §, lásd a 19-dik §-nál kimondottakat, továbbá a 2-dik bekezdés első három sora meg kell hogy maradjon.

[A miniszterelnök kívánsága az 1886:XXI. tc. 31. §-a szerint teljesült.]

ad 28. §

A választási határidő 3 s 6 év helyett 5 s 10 évre lenne kitűzendő, mint természetes következménye annak, hogy a bizottsági tagok számának újra megállapítása 10 évről 10 évre történik.

28-dik § helyes

[Tartalmilag egyező szabályozást adott az 1886: XXI. tc. 32. §-a]

ad. 38. §

A bíráló választmány végérvényes határozatának felülvizsgálata a belügyminister számára főfelügyeleti jogánál fogva biztosítandó lenne, hogy törvénysértés esetében az eljárás megsemmisítése akár rendkívüli felfolyamodás, akár főispán által lett fölterjesztés alapján kimondható legyen.

38-dik § az észrevétel helyes.

[A törvény a választási panaszok felülvizsgálatára a tervezettől eltérő megoldást választott, de az említett "főfelügyeleti jogot" a belügyminister számára a 43. §-a biztosította.]

ad 41. §

Külön bekezdésben kimondandó volna, hogy a főispán és alispán illetőleg polgármester egyidejű akadályoztatása esetében az elnök kijelölése iránt a belügyminister határoz, mert több eset fordult elő, melyben az elnökök akadályoztatása esetében a közgyűlésnek ki által való vezetése iránt kérdés intéztetett.

41-dik § az említett esetre vonatkozóan intézkedni szükséges, de itt az lesz jó mondani "a törvényhatóság szabályrendeletében határoz, ilyen intézkedés hiányában, vagy ha az így kijelölt is akadályozva lenne, a belügyminister".

[Az elképzelést az 1886:XXI. tc. 45. §-a úgy módosította, hogy a helyettesítésről a törvényhatóság a "belügyminister jóváhagyása mellett szabályrendelettel" dönt.]

ad 43. §

A g/ pont az 1876.VI. t.cz. rendelkezéséhez képest helyesbitendő, és a főispáni helyettesítések feletti intézkedésre vonatkozó rész kihagyandó lenne, mert az alispán s polgármester már nem a főispán által függesztetik fel, a főispáni helyettesítések pedig nem képezhetik a közgyűlés birálatának tárgyát.

ad 44. §

Az alispánt s annak törvényszerinti helyettesét a főjegyzőt kivéve a többi tisztviselek az állandó választmány tagjai nem lehetnek, valamint a községi előljárók sem.

ad 45. §

Kiegészítendő lenne azzal, hogy szavazategyenlőség esetében az elnök szava dönt, a tárgyalások rendes menete érdekében s a fennálló gyakorlathoz képest.

ad 47. §

Akként lenne módosítandó, hogy az ülési és szavazati jog minden választott és kinevezett rendes tisztviselet megillet, mert erre kvalifikációjuknál fogva méltán igényt tarthatnak, sok megyében már ilyen gyakorlat dívik.

ad 49. §

[A tiszti keresetről szóló rendelkezés] kimarad, mert az 1876.VII. tc. által hatályon kívül van helyezve.

43-dik § g/ pontból mindaz, ami a 3-dik sorban levő "választást" szó után következik, kimaradhat.

[A közgyűlés hatáskörének 1886-os szabályozásakor a kivánság teljesült.]

44-dik §-ra tett észrevétel helyes, de azt hiszem azt is ki kellene mondani, hogy a tisztviselek azonban ha az állandó választmány kívánja, felvilágosítások megadása végett megjelenni tartoznak.
[Az 1886:XXI. tc. 48. §-a által átvett javaslat]

45-dik § intézkedni helyes, de itt megfontolandó volna azt mondani, hogy az elnök csak a szavazatok egyenlősége esetében szavaz.
[Az 1886:XXI. tc. 49. §-a ezt a megoldást választotta.]

47-dik § A tisztviselek jogosultságait nem lenne helyes kiterjeszteni. Csakis praecizirozás lehet is szükséges (p.o. jegyzők, ülnökök!)

[Az 1886:XXI. tc. 51. § a ennek megfelelően szabályozást követett]

49-dik § igaz, úgy mint van, nem maradhat, mert a fegyelmi vizsgálatot, ezzel kapcsolatban a felfüggesztést a közgyűlés az 1876.VII. tcz. szerint is elrendelheti, így az eljárás módjának meghatározása szükséges.

[Az 1886:XXI. tc. 53. §-a e kérdésről csupán annyit tartalmaz, hogy fegyelmi ügyekben a szavazás titkosan történik.]

ad 52. §

[a főispáni állásra vonatkozó, a városi és vármegyei közös főispánságot tiltó rendelkezés]

kimarad mert az 1874. XXXIX. t.c. által hatályon kívül helyezett. Ezen szakaszba lenne fölveendő azon rendelkezés, hogy a főispán az államtisztviselők V-ik rangosztályába tartozik, s hogy ötévi szolgálat után fizetése 40 százalékának megfelelő nyugdíjra nyer igényt.

52-dik § Ebből csak is annyi marad meg "A megyék és a törvényhatósági joggal felruházott városok élén az Ő Felsége a király által a belügyminiszter felterjesztésre kinevezett főispán áll".
[Egyezik az 1886:XXI. tc. 56. §-val]

ad 53. §

A főispánnak azon jog, hogy az illető minister 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 hogy a megyében levő állami hivatalok ügykezelését is megtekintheti, s azoktól eljárásaikra nézve felvilágosító előterjesztéseket kívánhat biztosítandó volna.

Ezen módosítás igazabban kibővítés abban találja indokolását, hogy a főispáni intézménynek különös hátrányára volt az, miszerint a főispánok sikeresebb eljárása legtöbbször azért ütközött nehézségbe, mert az idézett törvényben nem foglaltatik positiv intézkedés, mely felhatalmazná a kormányt arra, hogy a megyei (városi) önkormányzat terén vagy az állami közigazgatás érdekében a főispánok útján is rendelkezhessék, valamint nem tartalmaz positiv intézkedést arra nézve sem, hogy a főispánok hatáskörükben a törvényhatósági és községi közegekhez rendeleteket bocsáthatnának ki, mely intézkedések hiányának folyománya volt, hogy a főispánok a törvény intézkedéseinek vagy a kormányrendeleteknek megfelelő foganatosítására befolyásukat kellő eredménnyel nem érvényesíthették.

53-dik § Mint államtisztviselő az 5-dik rangosztályba tartozik, fizetése a törvényhatóság nagyságához képest ugyanezen rangosztály két fokozata szerint állapíttassék meg.

[A megjegyzéssel tartalmilag egyező szabályozást ad a törvény 58. §-a] [kiegészítésként javasolt]

54-dik § Ki már előbb államtisztviselő volt, azáltal, hogy főispán lesz, szerzett nyugdíjigényét el nem veszi s főispáni évei is beszámíttatnak.

Ki addig állami tisztviselő nem volt, ha teljes kormányváltás folytán lép ki a szolgálatból egy évi fizetéshez tarthat mint végkielégítéshez igényt, ha pedig 9 évig szolgált, fizetésének 40 %-val nyugdíjazandó; minden újabb évvel nyugdíja 2 %-al növekszik. Ha azonban kormányváltás nélkül önkéntes lemondás folytán hagyja el hivatalát, végkielégítésként csak öt évi, nyugdíjra csak tíz évi szolgálat után tarthat igényt.

[Az elképzelés az 1886:XXI. tc. 59. §-ban kapott helyet.]

[Kiegészítésként javasolt]

55-dik § A főispáni állások száma? állapíttatik meg.

(felsorolni egészben, vagy megmondani: 63 megyének egy-egy, a 22 városnak 10 v. 12 úgy, hogy néhol város és megye, néhol 2 város csatoltassanak össze.)

Ki ideiglenesen két önálló főispánság teendőit végzi, az ideiglenesen ellátott főispánság fizetéséből annak 50 %-át meg nem haladó pótlékra tarthat igényt.

[Az 1886:XXI. tc. 63. §-ában tükröződő elképzelés]

ad 53. §

A c. pont az 1876:VII. t.c.z. értelmében kiigazítandó a g/ pont a kinevezésre nézve szabatosabban megállapítandó lenne, mert az alispánt már nem a főispán függeszti fel és újabb törvények módosító rendelkezéseket tartalmaznak.

53. §-hoz

Az első bekezdés így lenne szerkesztendő:

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, s hogy ezt tehesse, bármely közegtől egyes konkrét esetekre vonatkozólag felvilágosításokat kívánni van jogositva, a törvényhatóság területén működő közegek kinevezése és előléptetése alkalmával pedig az illetékes miniszter által véleményezésre mindenkor felszóllíttassék.

A szorosan vett közigazgatást illetőleg ellenőrizi a törvényhatósági önkormányzatot és örködik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett e végből

a/ pont marad

b/ pont marad

c/ pontból az alispánra és polgármesterre vonatkozó rész kimarad vagy helyesebben megmondatik, hogy az alispán és polgármester kivételnek.

d/-e/ pont marad valamint az

f/ és g/ pontból a csendbiztos kimarad.

Az a/ pont után lesz teendő "a tapasztaltakhoz képest rendelkezik s a tapasztaltakról is kiadott rendeletekről a belügyminiszterhez jelentést tesz.

a, b pont után hasonlóan oda lesz teendő, hogy a szükséghez képest rendelkezik.

Ezen kívül általánosságban meg lenne mondandó, hogy az illető miniszter felhívására vagy saját hatáskörében az alispánhoz és polgármesterhez s általuk a törvényhatósági és községi közegekhez bocsáthat ki rendeleteket jelentéseket pedig mindezekről közvetlenül is kívánhat.

ad 57. §

A tisztviselők vagy szabatosan felsorolandók, vagy pedig csak mint központi s kültisztviselők különböztetendők meg s ez utóbbiakra nézve kimondandó lenne, hogy a járás székhelyén tartoznak lakni.

A tisztviselőknek taxative való felsorolása esetében a megyékre nézve a főmérnök és járási mérnök neve kihagyandó.

Kihagyandó lenne a megyéknél az állatorvos is.

Esetleg a megyei főorvos és járási orvosi állomások megnevezése is mellőzendő lenne.

ad 58. §

A d/ pontban a rendkívüli közgyűlés egybehívására kitűzött 10 napi határidő 8 napra lenne leszállítandó.

A k/ pontban az alispán a rendbüntetések alkalmazásával is felruházandó lenne.

A felebbezésre vonatkozó végpont kihagyandó lenne, mert újabb törvények szerint a felebbezési fórumok megváltoztak, ugyanis a felebbezés rendszerint a közigazgatási bizottsághoz, vagy egyik-másik miniszterhez megy.

Tovább menni ennél alig lehetne célszerű, mert két rendelkező csak zavart csinálna.

[Az 1886-os reform lényegét képező indítványok a törvény IV. fejezetében kaptak helyet]

57-dik § A tisztviselőknél a szabatos felsorolás célszerűbb, természetesen a mérnökök kimaradnak.

Az állatorvosokat és az orvosokat nem tartom egyelőre kihagyandóknak, ezt még függőben tartom, de igen is kimondandó lenne az illető helyen, hogy azok élethosszig választassanak.

A székhelyen lakást a járási tisztviselőkre ki lehet mondani, de egy bizonyos idő, 1-2 év lenne erre engedendő.

Továbbá a j. szolgabírákra nézve is kell valahol felvenni azt az intézkedést, hogy a főispán az alispánnal egyetértőleg oszthassa be azokat és helyezhesse át. [Az 1886:XXI. tc. 67., 68., 69. §§-ban kivétel nélkül érvényesített elképzelések.]

58-dik § megjegyzés helyes a d, pontra, a k pontot illetőleg, rendbüntetések a megyei közegekkel szemben a fegyelmi eljárás helyett csak is tiszteletlenség s engedetlenség esetében látnék helyén, míg a községi előjárókat illetőleg azt hiszem célszerű lenne, csakhogy akkor meg kell állapítani az eseteket, melyekben azok alkalmazhatóak, a közegeket, melyek alkalmazzák és a fellebbezési hatóságokat, határidőket stb.

Az m. pontnál a csendőrök (pandúrok) kihagyandók.

Az n. pontnál egyenesen meg kell nevezni a gyámsági ügyeket, miután az alispánok több esetben azzal mentegetőztek - helytelenül - hogy az rájuk nem tartozik.

o. pontban azt hiszem, tekintettel a főispáni hatáskör célbavett tágítására, annak kifejezést kell adni.

A fellebbezési utolsó bekezdés a felhozott indokok alapján kimaradhat.

ad 59. §

Külön bekezdésben intézkedés lenne teendő arra nézve, hogy az alispán és főjegyző egyidejű akadályoztatása esetében a belügyminister határozhasson.

ad 60. §

A tiszti ügyész magánügyködéstől világosan eltiltandó lenne.

ad 61. §

Kimondandó, hogy a szolgabírói segédet, a szolgabírói írnokot, a közigazgatási gyakornokot, a főispán nevezi ki- és közszolgálati érdekeknél fogva egyik járásból a másikba áthelyezheti

ad 62. §

Második bekezdés kimarad, mert az 1876:XXXIII. t.cz. életbelépte óta az eltérő hagyományos elnevezések megszűntek.

ad 63. §

Végpont kimarad, mert a felebbezési forumok megváltoztak, a mennyiben az felebbezés hol a közigazgatási bizottsághoz, hol egyes ministerekhez megy.

59. § a jelzett gondoskodás szükséges, de itt is úgy, mint a közgyűlési elnökösködésre nézve megjegyeztem.

60. § a megjegyzés helyes, ezen kívül az utolsó bekezdés az 1876:VII-dik tcikkre hivatkozással helyettesítendő.

61-dik § a gyakornokokra és szolgabírói írnokokra nézve egészen helyes, a segédszolgabírákra nézve, mint az 57. § alkalmából is megjegyeztem még megfontolandó.

62-dik § a megjegyzés helyes.

63-dik § a megjegyzés helyes, de a g. pont itt is módosítandó, figyelemmel a főispáni hatáskörre.

A minisztériumi tervezethez fűzött konkrét észrevételeket lezárva Tisza Kálmán néhány figyelemre méltó megjegyzést tett. Ennek szövege:

"Nem ezen törvény keretébe fog tartozni, de még is megemlítem, hogy az 1876-dik évi V-dik t. cikket is módosítandónak tartom annyiban, hogy ne az mondassék ki, hogy ha a fegyelmi vizsgálat alatt kitűnik, hogy büntényről lehet szó akkor a fegyelmi eljárás megszűnik s az úgy a büntető bírósághoz tétetik át, de hogy ha a vizsgálatból az tűnik ki, hogy nem csak fegyelmi vétség van, a fegyelmi eljárás befejezése után tétessenek át az iratok a büntető bírósághoz. Azt mutatja ugyanis a tapasztalat, hogy a jelen eljárás mellett sokszor évekig tart egy ügy, kárára úgy a közszolgálatnak, mint olykor a végén ártatlannak bizonyult egyéneknek. Ezen eszme természetesen a községi tisztviselőket illetőleg is érvényesítendő lesz a maga helyén. Végül még visszatérve az 1870. 42-i törvény módosítására egyfelől megjegyzem, hogy a novellában kötelezőleg kimondandónak tartom, hogy tisztviselői nyugdíj intézetek létesíttessenek és másfelől nyilvánítom azon nézetemet, hogy a főispánokat illetőleg nem lesz elkerülhető egy külön törvény alkotása, mert már maga az, mi ezen jegyzeteimben elmondott alig foglalhat mind helyet ezen novella keretében, pedig még főispáni titkárok iránt is szükséges intézkedést kiadni. Geszten junius 2-án 1885

Tisza Kálmán"

A miniszterelnöki megjegyzések alapvető irányt szabtak a törvényhatósági törvény további előkészítésének. A hivatali feljegyzések szerint a kormányfő jegyzetei alapján *Beniczky Ferenc* államtitkár személyes elnöksége alatt *Lukács György*, *Torkos Kálmán*, *Novák Lajos* és *Jekelfalussy Lajos* miniszteri tanácsosok tekintették át a szükséges módosításokat. Ezután Tisza Kálmán értekezett *Márkus Sándor*, *Szell Ignác* osztálytanácsossal és *Barkassy Géza* miniszteri titkárral a minisztériumi tervezet átdolgozásának teendőiről. Tisza Barkassyt bízta meg, hogy az egész törvény módosítása iránt "formulázott javaslatot" készítsen.²³

c) A belügyminisztériumi tervezet végleges szövegének összeállítása

Az addigi legterjedelmesebb javaslat 1885. június 8 és 12 között készült el. *Barkassy Géza* a korábbi értekezlet határozata szerint az összeállítást "törvényjavaslatnak" nevezte és "A köztörvényhatóságokról" címmel látta el. Fejezetbeosztását tekintve ez a változat is az 1870:XLII. tc-t követte, a módosítások novelláris, kiegészítő jellegűek voltak. A tervezet terjedelmre is pontosan megegyezett az 1870-es szabályozásával, rendelkezései a következő évben elfogadott 96. §-ból álló törvénynél lényegesen egyszerűbbek voltak. Több alternatív rendelkezést tartalmazott, amely arra utal, hogy a szakmai egyeztetés során - Tisza Kálmán iránymutatása ellenére - számos részletkérdés eldöntetlen maradt.

A törvényhatósági *hatáskörrel* szóló első fejezet nem változtatott az 1870:XLII. tc. hármas felosztásán és lényegében érintetlenül hagyta az önkormányzati tevékenység

²³ Tisza Kálmán sajátkezü feljegyzése BM 26500/85. 506. jelű csomag A feliratú dossziéjában található. A tervezet előkészítésének további menetére a fenti iratköteg 2655/2. tételszámú anyaga utal.

részjogosítványait is. Csupán annyi megszorítással élt, hogy a törvényhatóságokat a tisztviselőválasztási jog az "ezen törvényben megállapított kivételekkel" illeti meg. Az 1886-os reform lényegét érintő kiegészítés megtalálható az elfogadott törvényben is. A miniszteri jóváhagyáshoz kötött törvényhatósági ügyeket az 1886:XXI. tc. által elfogadott sorrendben és tartalommal sorolta fel. A törvénnyel ellentétben ez a változat még tartalmazta a szabályrendeletet felfüggesztő vagy megsemmisítő kormányrendelet indokolási kötelezettségét.

Először került a minisztériumi tervezetbe a törvényhatósági jogú városok házi adójának alapjára utaló meghatározás, amely azután változtatás nélkül vált törvénnyé. A költségvetés összeállítása terén itt található először az a helyhatósági kötelezettség, amely szerint azt a belügyminiszternek felülvizsgálat céljára fel kell terjeszteni.

A *törvényhatósági bizottság* összetételére nézve a tervezet összeállítója pontosan követte Tisza Kálmán útmutatásait. A geszti instrukcióknak megfelelően fogalmazta át a legtöbb adót fizetők bizottsági tagságának feltételeit, a bizottságban ülési és szavazati joggal rendelkezők körét. A tervezet lehetővé kívánta tenni a bizottsági tagokat választó kerületek határainak időközi megváltoztatását, amennyiben arra a belügyminiszter engedélyt adott.

A *közügylésekről* szóló harmadik fejezet több olyan intézkedést irányzott elő, amely a hatalom központi szerveinek jogkörét bővítette volna. Eszerint a fő- és alispán egyidejű akadályoztatás esetén a belügyminiszter jelölné ki a közgyűlés elnökét, az új hivatali állások létesítéséhez előzetes miniszteri engedélyt tervezett.

A törvényhatóságok kérésének megfelelően a megyei és városi utak és közművek építése ügyében és a községektől felterjesztett ügyek elbírálására az alispán illetve a polgármester felhatalmazást kapott volna a törvényhatóság nevében történő érdemi döntésre. A rendelkezés a következő egyeztetés során kimaradt a tervezetből, az 1929:XXX. tc-ben láthatjuk viszont.

Ebben a szövegváltozatban merült fel először egy új testületi szerv, a számvevőszék megalakításának gondolata. Az alispán elnöklelte alatt a megyei számvevőség tagjaiból, a főpénztárnokból és a járási szolgabírákból és járásonként legalább egy bizottsági tagból álló testület a felterjesztett községi költségvetés közgyűlési tárgyalását készítette volna elő. A javaslat ebben az esetben is gyakorlati kívánalmakra reagált, hiszen a túlszűfolt közgyűlésen a szakértelmet feltételező községi pénzügyeket alig lehetett érdemben tárgyalni.

A *főispánról* szóló rendelkezések önálló fejezetben kaptak helyet. Az állás politikai természetét, bizalmi jellegét Tisza iránymutatása szerint formulázta, hatáskörének elképzelt terjedelme azonban lényegesen eltért a hatályba lépett törvény rendelkezéseitől. A tervezet a főispán törvényhatósági közigazgatást illető jogait hangsúlyozta, az 1886:XXI. tc. ezzel ellentétben világossá tette, hogy a hatáskör kibővítése elsősorban a megyék és városok területén működő állami szervekre vonatkozik. Igaz, ezen utóbbi kört említve e változat a törvényhatóság területén működő "minden állami közeg" feletti ellenőrző szerepről szól, ide értve a bíróságokat is. Az érintett állami tisztviselők kinevezése és előléptetése alkalmából a főispán "az illetékes miniszter által véleményezésre mindenkor felszólíttatik." Ez a tervezett rendelkezés váltotta ki az ellenzék legélesebb reakcióját, amelynek eredményeképpen Tisza Kálmán kénytelen volt visszavonni azt.

Ebben a változatban szerepelt először a főispán joga az engedetlenséget megtagadó alispán és polgármester utasítására.

Merőben új, az előkészítés korábbi fázisában még egyetlen tervezetben sem szereplő, és az 1886:XXI. tc-ből is kimaradt elképzelés szerint a főispán ellen *fegyelmi eljárást* lehetett volna indítani. Erre három esetben került volna sor: ha hivatali kötelességét megsérti vagy hanyagul teljesíti, ha bizalmi állásával visszaél, végül ha botrányos magaviselete miatt tiszteletre és bizalomra méltatlanná válik. A vizsgálat elrendelésére a belügyminiszter jogosult, foganatosítása úgy történt volna, ahogyan a miniszteri tanácsosok elleni fegyelmi ügyekben szokás. A tervezet előirányozta a vétkesnek talált főispán nyugdíj és végkielégítési igényének elvesztését. A közigazgatás 1886-os reformját támadó ellenzéki és kormánypárti erők joggal kifogásolták azt, hogy miközben a főispán javadalmát emelték, jogállását a hivatalnoki jellegűvé tették, felelősségre vonásáról nem rendelkeztek. Barkassy Géza tervezetének ezen részét a következő egyeztető értekezlet elvetette.

Az 1886:XXI. tc. egyik új rendelkezése a *főispáni titkári* állás létesítése volt. A Barkassy-összeállítás tartalmazza e tisztviseelő alkalmazásának valódi indokát: a titkárt a főispán "fogalmazási és bizalmas természetű ügyekre és egyéb irodai teendők ellátására" vehetné igénybe. A törvény végleges szövege hallgatott a feladatköréről, az ellenzéki szónokok egy része miniszteri ágenst látott benne.

A tervezet rögzíteni kívánta a főispáni állások számát, 70-ben maximálva azt. A 63 megyei főispán közül 17 még egy-egy a megye területén lévő város kormányzatát is ellátta, 14 megyében az illető város egyszersmind megyei székhely is volt.²⁴

A tisztviselelők jogállásáról, hatásköréről a tervezet nem tartalmazott a korábbiaktól elvben eltérő elképzelést. Egyedül a megyei és városi nyugdíjintézet - Tisza Kálmán ösztönözte - felállításáról található egy kitétel, amely szerint a választott és kinevezett tisztviselelők és a segéd, kezelő és szolgaszemélyzet "végellátása iránt" ennek segítségével kell gondoskodni.²⁵

A *Barkassy Géza* által összeállított, szerkezetében és szakaszonkénti tagolásában az 1870:XLII. tc-n alapuló tervezetet először *Márkus Sándor*, majd *Széll Ignác* osztálytanácsos vizsgálta felül és készítette "az előterjesztett munkálat megvitatása céljából egybehívott miniszteri tanácskozmány" elé. Az 1885. június 18. és 22-e között tartott értekezleten *Beniczky Ferenc* belügyminiszteri államtitkár elnöklelte alatt. *Lukács György* belügyminiszteri államtitkár, *Ribáry József*, *Torkos Kálmán*, *Jekelfalussy Lajos*, *Trifunác Pál* miniszteri tanácsosok, *Márkus Sándor* és *Széll Ignác* osztálytanácsos vett részt. Az értekezlet a tervezet 53. szakaszát tekintette érdemi jellegűnek, ezek megtartásáról vagy elvetéséről egyenként, többségi szavazattal döntöttek.

A törvényhatóságok név szerinti felsorolását az értekezlet elfogadta, de Fiume kapcsán kisebb vita alakult ki, ahol "egyések közjogi szempontból felmerülhető

²⁴ A tervezett beosztás szerint kettős főispánság alatt állt volna: 1. Abaúj-Torna megye - Kassa sz. kir. város 2. Arad megye - Arad sz. kir. város 3. Bács-Bodrogh megye-Zombor sz. kir.város 4. Baranya megye - Pécs sz. kir.város. 5. Bihar megye - Nagyvárád th. jogú város 6. Fejér megye - Székesfehérvár sz. kir. város 7. Győr megye - Győr sz. k. város 8. Hajdú megye - Debrecen sz. kir. város 9. Kékes megye - Kolozsvár sz. kir. város 10. Komárom megye - Komárom sz. kir. város 11. Maros Torda megye - Marosvásárhely sz. kir. v. 12. Pozsony megye - Pozsony sz. kir. v. 13. Sopron megye - Sopron sz. kir. város 14. Temes megye - Temesvár sz. kir. város 15. Hont megye - Selmec és Béalábánya sz. kir. v. 16. Pest - Pilis - Solt - Kiskun megye - Kecskemét th. j. v. 17. Szatmár megye - Szatmárnémeti sz. k. város. Külön főispánt kapott volna a városok közül (Budapest és Fiume kivételével) Baja, Hódmezővásárhely, Pancsova, Szabadka, Szeged, Újvidék, Versecz.

²⁵ Barkassy Géza által összeállított tervezet a BM 26500/85. 506. csomag b. jelű dossziójában található. Terjedelme 114 oldal.

aggályokról is említést tettek". A tervezetben szereplő azon kitétel, hogy Fiume "mostani állapotának megváltoztatására" a kormány felhatalmazást kapjon, nem fogadták el. Ez a végleges törvényből is kimaradt.

Az értekezletről készített jegyzőkönyv szerint Tisza Kálmán korábbi elképzelésével szemben Széll Ignác ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhatósági bizottságban a tisztviselők ne kapjanak tagsági, csupán ülési és felszólalási jogot. A miniszterelnök azzal a megjegyzéssel, hogy "Széll észrevétele helyes", feladta korábbi álláspontját. A testület néhány rendelkezés függőben tartását indítványozta, a bizottsági tagságra jogosító értelmiséget illető kedvezmények kiterjesztése ügyében a többi minisztérium megkeresését látta indokoltnak.

A tanácskozás a bizottsági tagok tíz évre szóló választását, továbbá az állandó választmányi elnökség főispánra ruházását elvetette. Nem támogatta a minisztérium belső apparátusa *Tisza Kálmán* azon javaslatát sem, hogy a főispáni hatáskör szabályozása, annak nyugdíjazása, államszolgálati beosztása, rangfokozatának megállapítása iránt ne törvény, hanem belügyminiszteri rendelet döntsön. Elvetették azt az előterjesztést is, hogy a főispán hatásköre a központi választmány kiegészítésére is vonatkozzon.

A bizottság állásfoglalás alapján egy új tervezet került, amely Beniczky államtitkár Tisza Kálmán rendelkezésére bocsátott. A miniszterelnök *1885. július 5-én és 6-án* újabb tanácskozást hívott össze, amely megállapodott a tervezet végső szövegében. A hosszú előkészítő munkát lezáró utolsó szakmai megbeszélésen Tisza Kálmán, *Beniczky Ferenc, Lukács György, Ribáry József, Torkos Kálmán, Trifunác Pál, Márkus Sándor, Széll Ignác* és *Barkassy Géza* vett részt. Az ülésről készített rövid jegyzőkönyv szerint a kérdéses pontokról "megállapodással" döntöttek, de az esetek egy részében a miniszterelnök határozott kívánsága szerint változtatták vagy tartották meg az eredeti szöveget.

A Fiume jogállására vonatkozó szakaszt Tisza Kálmán fogalmazta meg úgy, ahogyan az a törvényben található. Az ő igénye volt, hogy az "állandóan egybekötött" főispánságokra a belügyminiszter tehessen javaslatot az országgyűlésnek. Bár minden előkészítő fórumon elvetették, változatlanul indokoltnak tartotta a főispán kinevezési jogának kiterjesztését a megyei és városi főorvosokra. Hivatalnokai védelmében szükségesnek tartotta, hogy a főispáni titkárok ne veszítsék el a belügyminisztériumban szerzett igényeiket.

A korábbi tervezeten ezeken kívül csupán apróbb változtatás történt, a vitatott, kisebb jelentőségű ügyekben többnyire a törvény eredeti szövegét tartották meg. Tisza Kálmán ekkor rendelte a módosított szöveg hasábos leírását. A tervezet 12 példányban készült és tartalmát egyelőre titokban kellett tartani.²⁶

²⁶ A zárómunkálat dokumentumai a BM 26500/85.sz. 151. számú anyagában található. Az F/-jel alatt a jegyzőkönyv, a G alatt a tisztázott változat teljes szövege maradt fenn.

a) A köztörvényhatóságokról szóló törvényjavaslat

A *Pesti Hírlap* 1885. október 1-i száma rövid tudósításban számolt be arról, hogy a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvényt módosító javaslatok az országgyűlés őszi időszakán kerülnek napirendre. A tervezetet a belügyminiszter által szeptember 27, 28. és 29-re összehívott ankét tárgyalta meg, amelyen Tisza Kálmán személyesen elnökölt, a tanácskozáásra meghívást kapott a főispáni, alispáni és polgármesteri karból 17 tisztviselő. A hír már nem novelláris módosításról, hanem generális szabályozásról tudósított.

A miniszterelnök a képviselőház 1885. november 21-i ülésén mutatta be köztörvényhatóságokról szóló javaslatát. Ezen a napon került szőnyegre a képviselők öt évre szóló választását, továbbá a községek rendezését, és a közigazgatási tisztviselők segéd és kezelő személyzete elleni fegyelmi eljárást célzó törvényjavaslatok. A javaslatokat a képviselőház a közigazgatási bizottsághoz utasította. Ezzel megkezdődött a municipalista-centralista vita újabb, ezúttal a törvényhozás keretében lezajlott utolsó felvonása.

A benyújtott javaslat az 1885. július 5-6-i végleges minisztériumi tervezethez képest csupán néhány elvi kérdésben különbözött. A tervezet 3. §-ának a törvényhatóságok önkormányzati jogait körülíró szövege kiegészült azzal, hogy a "belügyminiszter a köztörvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgálhatja." Ez a rendelkezés jelentős beavatkozási lehetőséget biztosított a központi hatalom számára. Hasonló tendencia nyilvánult meg a javaslat 9. §-ban, amely a szabályrendeletek ellen beadott fellebbezés elbírálása előtt nem tette kötelezővé a törvényhatóságok meghallgatását, pedig ezt az 1870. XLII. tc. és a korábbi tervezet is tartalmazta.

A *bizottsági tagság* feltételei közé a tervezettel szemben mégsem vették fel azt a követelményt, hogy a jelölt az állam hivatalos vagy az illető törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelven írni és olvasni tudjon. Ehelyett az eredeti törvényszöveg "írni és olvasni tudás" fordulata szerepel a javaslatban. Az összeférhetlenségi szabályokat a javaslat nem bővítette, így nem került a képviselőház elé az a megszorítás, amelyet a minisztériumi apparátus tervezett a törvényhatósággal bérlői, vállalkozó viszonyban lévő bizottsági tagságok kizárásáról. A tervezet szerint ráadásul a köztestülettel perben vagy más olyan viszonyban állók sem lehettek volna bizottsági tagok, akik "magánérdekeiknél fogva a törvényhatósággal ellenkezésbe jöhetnek", és kizárni tervezték a megyékkel, városokkal hasonló viszonyban lévő "társulati vállalatok igazgató tagjait" is. A választókerületek határainak módosítását a tervezet a választók számának változásához kötötte és - a belügyminiszter utólagos jóváhagyása melletti - közgyűlési hatáskörbe utalta. A javaslat a határok "kiigazítását" a belügyminiszter belátására kívánta bízni.

A *közgyűlésekről* szóló III. fejezet tervezeti szövegében a rendes ülések számát évenként legalább négyben határozták meg, a javaslat a kérdés eldöntését szabályrendeleti hatáskörbe utalta. A megyei állandó és igazoló választmány tagjainak

megbízási idejét a minisztériumi tervezet három, a javaslat öt évben jelölte meg. A tervezet - alispán és főjegyző kivételével - a megyei tisztviselőket és a községi előjárókat nem kívánta az állandó választmány tagjaivá választatni, s azzal a további megszorítással élt, hogy a megyei tisztviselők e terület alelnökei sem lehetnek.

A két előkészítő szöveg közötti legnagyobb eltérés a *főispánról* szóló IV. fejezetben található. A javaslat sokkal részletesebben taglalta a főispánok javadalmazását, nyugdíj jogosultságát, önkéntes és kormányváltás miatti lemondásának jogkövetkezményeit, mint a korábbi tervezet. A főispáni eskü szövegének megváltoztatására tett indítványt a javaslat készítői nem fogadták el.²⁷

A *főispáni titkár* állásának bizalmi jellegére való utalást a javaslat nem vette át, de tovább kívánta erősíteni helyzetüket azzal, hogy a belügyminisztériumban legalább két évig szolgált hivatalnokoknak "ezen állások betöltésénél előnyük van".

A javaslat rendelkező részének további szakaszai tartalmilag megegyeztek az 1885. július 6-án lezárt tervezet elképzeléseivel. Egyetlen, nem stílárius jellegű változás a tisztviselői eskü szövegében található. A tervezet az 1870:XLII. tc. formuláját tartotta meg, a javaslat alapján a tisztviselőknek királyhoz való hűsége, az ország törvényeinek megtartásán kívül a hivatali előjárókkal szembeni engedelmességre és a hivatali titok megtartására is ünnepélyes ígéretet kellett tenniük.

A beterjesztett törvényjavaslat *általános indokolása* 1885. július 6 és 1885. november 21-én között készült el. A törvény létrehozatalát sürgető körülmények felsorolása, a főispáni állás közjogi megerősítése melletti érvelés módja, a tisztviselők hatáskörét szabályozó rendelkezések magyarázata egyértelművé teszi Tisza Kálmán személyes közreműködését a törvényelőkészítés ezen fázisában is.

A javaslat hangsúlyozta, hogy a reform nem célozza a közigazgatás radikális átalakítását, csupán a "fejtettebb köz- és államélet gyakorlati igényeinek a meglévő kereteken belüli" kielégítésére törekszik. A szabályozást az 1870:XLII. tc. hiányosságai, pontatlanságai, továbbá az a körülmény tette szükségessé, hogy az 1885:VII. tc. a főispánok közjogi helyzetét lényegesen megváltoztatta, s így "azok eddigi hatásköre a közigazgatás érdekei által igényelt mértékben" kiterjeszhetővé váltak.

Az általános indokolás egyetlen kérdést, a *főispánokról* szóló rendelkezéseket ismertetett részletesen. A miniszterelnök érezte, hogy ebben a kérdésben az ellenzék heves támadására számíthat, törvényjavaslat szövegét kísérő magyarázó előterjesztése ezért hosszasan érvelt a reform elkerülhetetlenségéről. A miniszteri felelősség elve, a közigazgatás növekvő feladatai szükségessé tették, hogy a "főispánok mint a végrehajtó hatalom képviselői és a felelős kormánynak a törvényhatóságokban egyetlen bizalmi férfiai, oly hatáskörrel ruháztassanak fel, mely képessé teszi őket nemcsak a

²⁷ A főispáni eskü tervezett szövege:

Én N.N. esküszöm az egy Istenre boldogságos szűz Máriára és Istennek minden színtaire/ s örökös földi Fejedelmeknek, legkegyelmesebb Uralmnak Első Ferencz József ausztriai Császár, Csehország királya s.a.t. és Magyar ország apostoli királyának hitemre fogadom és ígérem, hogy Ő Császári és apostoli Királyi Felségéhez örökké hű engedelmes és hódoló leszek. Ő Felségének, örökösének és utódjainak dicsőségét, méltóságát, hatalmát mindenkor fentartani s előmozdítani igyekszem, karát, pedig erőm szerint elhárítom. Esküszöm, hogy Magyarország törvényeit megtartom, hogy mindennemű hivatalos körömhöz tartozó ügyekben, legkisebb személy- tehát gazdag és szegény - válogatása nélkül, kérelmet, jutalmat, kedvezést félelmet, gyűlölséget, szeretetet és kedveskedést félretéve, mint Isten és az ő szent igazsága szerint meggyőződve leszek, minden dolog iránt tehetségem és a törvényhez képest jogot, igazságot és végrehajtást szolgáltatok. Isten engem úgy segéljen a boldogságos Szűz és Isten minden szentei/.

törvényhatósági, hanem az összes állami közigazgatás szigorú és pontos ellenőrzésére és arra, hogy a felmerülő hiányok és bajok orvoslása iránt [...] saját törvényes hatáskörükben intézkedhessenek." A főispánok hatáskörének kibővítése révén nem csupán az eddigi felügyeleti és ellenőrzési lehetőséget, hanem az intézkedés jogot is biztosítani kívánt. A főispánok fizetésének "némi emelésére", rendszeres, más hivatalnoki körrel szembeni lényegesen kedvező nyugdíjfeltételek megállapítására azért kerül sor, mert munkájuk a törvény által hivatali jellegűvé, rendszeressé vált, és az állásuk "nélkülözi az állandóság jellegét".

A *részletes indokolás* fontosabb megállapításai sorában először a minisztériumi tervezetben nem szereplő azon intézkedés érdemel figyelmet, amely szerint a belügyminiszter a törvényhatóságok eljárását, különösen a belső ügyvitelt és pénzkezelést saját kiküldött közege által bármikor *megvizsgálhatja*. Ez a rendelkezés a "felelős kormányt megillető felügyeleti jogban" és abban találta indokát, hogy a megyei visszaélések miatt eddig is gyakran kellett élni vele. A törvényhatósági szabályrendeletek bemutatási záradékoltatásának indoka az volt, hogy a minisztérium ellenőrizni tudja: a helyi jogi normák nem ellenkeznek-e a törvénnyel és a kormány rendeleteivel.

Az 1886:XXI. tc. kevésbé hangsúlyozott, de a gyakorlati élet szempontjaiból egyik legfontosabb újítása az *állandó választmány* szervezetére, összetételére, hatáskörére vonatkozó szabályozás volt. Az önkormányzati élet sorvadásának időszakában rendkívül fontos volt a testületi ülések előkészítésének módja. Az indokolás szerint a főispán e testület elnökeként lehetőséget kap arra, hogy a "törvényhatósági közigazgatás összes ügymenetéről állandóan és kellő időben alapos és közvetlen tudomást szerezhessen" és a közgyűlés tárgyait előre megismerhesse.

A javaslat a főispáni *kinevezési jogot* kiterjesztette az egészségügyi tisztí személyizetre. A magyarázat szerint a közegészségügyi szolgálat nem csupán az "orvosi szakban megkívánható tudományos minősítést, hanem az adminisztráció ügyében való jártasságot is igényel". Ezt a tapasztalatot csupán hosszabb idő alatt lehet megszerezni. A városi rendőrkapitányok kinevezését is az állás stabilitásához fűződő érdekkal indokolta.²⁸

b) A törvényjavaslat bizottsági vitája és a közigazgatási bizottság állásfoglalása

A képviselőház közigazgatási bizottsága 1885. december 4-én *Tisza Lajos* gróf elnöklete alatt tartott ülésben kezdte meg a köztörvényhatóságokról szóló javaslat tárgyalását.

Az első felszólaló a törvényjavaslat alkotmányos szempontjából legkritikusabb pontjára reagált. *Szederkényi Nándor* azt kérdezte, hogy az 54. §-ban foglalt rendelkezés, amely a főispánoknak jogot ad a tisztviselőktől felvilágosítást kérni, s a kinevezésekre nézve ajánlatot tenni, kiterjed-e a bírósági tisztviselőkre. *Tisza Kálmán* elismerte, hogy ez a § az igazságszolgáltatás közreműködőire is vonatkozna, de "semmi olyat nem foglal magában, ami a bíróságok függetlenségét érintené". Utalt arra, hogy az előléptetések és kinevezések esetében alkalmazott ajánlattételi jogot "már 1869-ben

²⁸ A Tisza Kálmán által 1885. november 21-én benyújtott javaslat 1884-87. Ogy. Képviselőházi Irományok IX. köt. 192. szám. A javaslatot a vármegyék is megkapták. Pl. Zempléni Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. b. Közgyűlési Iratok IV. B. 1402/b. 19. doboz.; Csizmadia 179. p.

egy minisztertanács határozta el". Kinyilvánította: hajlandó olyan formulázásra, amely a bíróságok önállósága tekintetében minden aggodalmat eloszlat.

A javaslat első érdemi bírálatát *Grünwald Béla* adta. A közigazgatás államosításának harcos szószólója a legfontosabb nemzeti érdekek egyikét látta azon kérdésben, miként teremtsünk jó közigazgatást. A politikailag ellenséges elemeket csak úgy lehet uralom alatt tartani, ha Poroszország, Franciaország mintájára erős közigazgatást építünk ki. A Tisza Kálmán idején működő állami berendezkedés erre nem képes, viszont "megkönnyíti a nemzetiségi agitátorok működését". A tisztviselők a választási rendszer miatt nincsenek olyan pozícióban, hogy a törvényeket pártatlanul végrehajtsák. "Még azokat a hazafias elemeket is, amelyekre egyébként biztosan számíthatnánk, a választás által oda kényszeríthetjük, hogy a nemzetiségi agitátorokkal alkudva, nemzeti érdekek árán vásárolják meg a maguk személyes érdekeinek kielégítését." A nemzetiségi szempontból egyedül helyes és a jogállamiság követelményeinek is megfelelő megoldás a tisztviselők kinevezése és a polgárok jogainak közigazgatási bíróság általi védelme lenne.

A kormány ezzel szemben a főispáni hatalom tágításával igyekszik e kérdést megoldani. Ez "szerencsétlen" gondolat, hiszen a "főispán nem fórum, nincs jurisdikciója, nincs minősítése sem, nincs beillesztve az adminisztráció keretébe, nincs fegyelmi hatósága, felelősségére nézve nem történik semmi intézkedés."

Tisza Kálmán szerint a nemzetiségi agitáció az utóbbi tíz évben csökkent, "sokkal kevésbé mer nyilatkozni", mint korábban". A kinevezéssel egyébként sem tud annyi magyar embert hivatalhoz juttatni, mint amennyi a "választás mellett sérelem nélkül van."

A bizottsági tárgyalás első napjának kétségtelen eredménye, hogy a "bíróági §" visszavonására miniszterelnöki ígéret hangzott el. A testület másnapi ülésén a municipalisták egyik vezéralakja *Szederkényi Nándor* az egységes Magyarország megtartásának legfontosabb biztosítója a vármegyei önkormányzat mellett érvelt. "Ma nincs az országban egy megye sem, amely mint megye, ne lenne a magyar állameszmének támasza." A javaslat csak ront ezen a helyzeten, mert a főispáni hatalom kibővítése révén a "legnyitabb és legtágabb önkényt törvényesíti", *Török Zoltán*, aki kormánypárti municipalista volt, a törvényhatósági bizottságok és tisztviselők függetlenségének megőrzését tartotta a közigazgatási reform legfontosabb feladatának. Ő vetette fel először a tisztviselők élethosszig történő választásának gondolatát. *Gulner Gyula* hasonlóképp nyilatkozott, szerinte nem a kinevezés a tisztviselői állás biztosításának és a hivatalnoki függetlenség egyedüli feltétele. Tisza Kálmán szerint a teljes tisztviselői autonómia egy államban sem biztosítható, hiszen az ország kormányának befolyása alól teljesen emancipált tisztviselővel állami adminisztrációt nem lehet vezetni. Az élethosszig történő választást nem pártolta: "ha történnek hibák a választásnál, most orvosolhatók hat év múlva", ellenkező esetben nem.

A bizottság többségi szavazattal a második ülésnapon általánosságban elfogadta a törvényjavaslatot, az 1885. december 12., 16., 18-i ülésen részletesen is megtárgyalta azt. A testület 1886. január 14-én állította össze szöveges jelentését a törvényjavaslatról, amelyhez egy alternatív törvénytervezetet kapcsolt.²⁹ A bizottsági

²⁹ A közigazgatási bizottság üléseiről: Pesti Hírlap 1885. dec. 4., 5., 12., 13., 16., 18. számai; a közigazgatási bizottság jelentése a "köztörvényhatóságokról" szóló törvényjavaslat tárgyában 1884-87. Ogy. Képviselőházi Irományok IX. kötet 238. szám.

jelentés az állami adminisztrációval szemben változatlanul fontosnak tartotta a törvényhatóságok jelentőségének és súlyának emelését. Az önkormányzati jog tartalmát nem csupán a végrehajtó közegek választásában, hanem a megfelelő érdekképviseletben határozta meg. A kormány az önkormányzatokkal szemben csupán törvényben szabályozott felügyeleti jogosultsággal rendelkezhet. A bizottság - figyelembe véve 14 törvényhatóság képviselőházhoz intézett feliratát - javasolta, hogy a minisztérium a polgárok érdekeit érintő olyan törvényhatósági határozatokat, melyek valamely törvény értelmében tovább nem fellebbezhetők, csak meghatározott időn belül és az érdekeltek panasza folytán vizsgálhason felül. Ekkor is csupán a határozat megsemmisítésére és új eljárás elrendelésére kerülhessen sor.

A testület támogatta a törvényjavaslat azon elképzelését, amely a főispáni hatáskört minden állami tisztviselőre kiterjesztette. A kormánypárti többség nem tartotta aggályosnak a bíróságok feletti felügyeleti jogkör javaslatban szereplő kiterjesztését sem. Ebben a kérdésben kompromisszumot ajánlott. Javasolta, hogy a főispánok törvénykezési szervekkel kapcsolatos jogkörét az inkriminált 54. § külön alpontjában részletezzék. Eszerint a főispán a törvénykezés terén szükségesnek látszó intézkedés végett az igazságügyminiszterhez felterjesztéssel élhet, a bírói állások betöltése és a bírák előléptetése iránt előterjesztéseket tehet. Ezzel a jogkörrel a bírói függetlenség sérelme és az igazságügyi adminisztrációba való beavatkozás nélkül biztosítani vélték azon jogkört, amellyel megbízójának, a felelős kormánynak személyi és tényszerű tájékoztatást nyújt. A személyi hatáskört a főispánok "a dolog természeténél fogva" eddig is gyakorolták.

A bizottsági javaslat szöveges indokolása a *főispán* kiterjesztett jogkörét a magyar közjogi fejlődéssel egyeztethetőnek, abból levezethetőnek tartotta. E felfogás szerint a törvényjavaslat a főispán felügyeleti és ellenőrzési jogát a hagyományos keretek között tartja, a rendkívüli esetekre biztosított rendelkezési jog "jurisdictionalis" hatáskört nem foglal magában. A főispán nem intézhet el egyes konkrét ügyeket (acte administratif) nem adhat ki kötelező jogi normákat (reglement administratif) még kevésbé szabályrendeleteket (reglement d'administration publique), hanem mint a végrehajtó hatalom megbízottja, a fennálló törvények keretében és csak az ügykezelésre és ügyvitelre nézve élhet oly rendelkezési és utasítási joggal (dispositions réglementaires), amelyekért az általános magánjogi és büntetőjogi felelősségen kívül csak a felelős kormánynak tartozik felelősséggel.

Elvileg is helyesnek tartotta a városi rendőrkapitányok főispáni kinevezését. "Kétségtelen ugyanis, hogy a rendőri bíraskodás és az államrendészet oly fontossággal bír, amely szükségessé tesz oly közegek beállítását, akik a hivatali állandóság jellegével vannak felruházva és a helyi viszonyok és személyek ismeretének teljes birtokában vannak." A kormányjavaslat indokolásának szinte szó szerinti átvételével igazolták a főispánok anyagi juttatásának célszerűségét és a főispán titkári állás létesítésének szükségességét.

A közigazgatási bizottság lényeges változtatást a *városi tanács* hatáskörének kiterjesztése terén javasolt. Három szakaszban írta körül a törvényhatósági jogú városok végrehajtó testületének teendőit. A városok külön törvényben történő rendezését számos (nem csupán városi) törvényhatóság kérte. A bizottság lényegében a mértékadónak tekintett fővárosi törvényes gyakorlatot kívánta a többi városra is alkalmazni. A városi önkormányzat erősítését célozta az a rendelkezés-tervezet, amely szerint a törvényhatósági joggal bíró városok azon szervezetet "amely által saját

belügyeiket ellátni s a városi önkormányzatot gyakorolni kívánják /.../ a belügyminiszter által helybenhagyandó szabályrendelettel maguk állapítják meg." A közigazgatási bizottság javaslatát az országgyűlés változtatás nélkül fogadta el.

A közigazgatási bizottság további javaslatai közül megvalósult a törvény címének megváltoztatására tett indítvány; az 1886:XXI. tc. a törvényhatóságokról és nem a bizonytalan értelmű "köztörvényhatóságokról" szól. Az 1886:XXI. tc. 10. §-a szintén a bizottság ajánlására született. E fontos rendelkezés szerint a kormány a hivatalosan tudomására jutott "illetéktelen vagy törvénybe ütköző" határozatokat megsemmisíthette és új eljárást rendelhetett el. Ha intézkedés közérdekből szükséges, a miniszterium törvényhatósági hatáskörbe tartozó ügyekben is döntést hozott. A kormány *felügyeleti jogának* ilyen mértékű kiterjesztésére Tisza Kálmán korábban nem gondolt, ez az elképzelés egyetlen tervezetben sem szerepelt.

A bizottság a főispán jogállásáról szóló §-ból kihagyni javasolta a "kormánynak bizalmi férfia" meghatározást, "miután azon kitétel rendelkezést nem foglal magában". A testület ajánlotta az 1886:XXI. tc. 57. § B/i. pontjának azt a kiegészítést, amely szerint "oly esetekben, midőn az állam érdeke halaszthatatlan intézkedéseket követel, a főispán rendeleteinek végrehajtását követelheti s ha az alispán vagy nincs a helyszínen, vagy a rendeletet kiadni nem akarja, közvetlenül is intézhet rendeleteket a törvényhatósági és községi közegekhez".³⁰

c) A törvényjavaslat képviselőházi általános vitája

A vita "legszebb és legtartalmasabb volt azok között, amely a magyar parlamentben lefolyt", emlékezett Apponyi Albert. A másik résztvevő, *Bartha Miklós* is úgy vélte, hogy ez a parlamenti összecsapás "némely részében történelmi magaslatra emelkedett".³¹ A kiélezett politikai helyzetben, az ellenzék növekvő befolyásának időszakában és Tisza Kálmán megújuló hatalmi törekvései idején a kormánypárt-ellenzék hagyományos harcára lehetett számítani. A közigazgatási reform kérdése, ezen belül is a területi törvényhatóságok, a vármegyék jövőjének ügye azonban újra megosztotta az azonos párthoz tartozókat, fellazította az 1880-as évek elejére kialakult merev közéleti álláspontokat. Utoljára folyt a dualista parlamentben olyan közjogi vita, ahol 1848 örökségének zászlóvivői az ősi hagyományokhoz ragaszkodó szemléletmód képviselői, a hatalmukat védő óvatos reformerek és a legmodernebb állameszme hirdetői csaptak össze. Egyetlen politikai irányzat, pártcsoporthoz tartozás részéről sem volt olyan álláspont, amelyhez kivétel nélkül ragaszkodtak volna a formálisan egy érdekkörbe tartozók. A Tisza Kálmán uralta időszak egyetlen olyan vitája volt, melynek végszavazásakor a kormánypárt jelentős része kedvetlenül, nagy számú képviselője pedig egyáltalán nem szavazott a kormány előterjesztésére. Igaz, az

³⁰ A közigazgatási bizottság javaslata szerint kapta végső formáját az 1886:XXI. tc. címe, 1. § IV. pontjának "törvénye gyakorlatra" utaló fordulata, 2. §-nak első mondata, 10. §-nak teljes szövege, 19. §-nak utolsó mondata. A virilis lista összeállításakor a bírák jövedelmének kétszeres számítását (26. §) is a bizottság javaslatára fogadták el.

³¹ Apponyi Albert: *Ötven Év I. Bp.* in. 138-139. p.; *Bartha Miklós KN X.* 129. p.; *Horváth Boldizsár: A köztörvényhatóságok rendezéséről. Kritikai visszapiantás a képviselőház vitájára. Budapesti Szemle 1886. jun. 46. kót. 455. p.; Csizmadia 179-180. p.*

ellenzék is végtelenen megosztott volt, koncepciójukat nem a szokásos kormánnyal szembeni összefogás alapján, hanem egyéb szempontok szerint alakították ki.

A kormány előterjesztését legelősebben a *Függetlenségi és 48-as* párt támadta. *Bartha Miklós* által előterjesztett határozati javaslatuk a törvényjavaslat visszavonását és egy olyan törvény megalkotását követelte, "mely az 1848-iki 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 és amely a kijelölési eljárás szabatos körülírásával a tisztviselők szabad választásának elvét, megfelelő képesítés mellett, teljes mértékben biztosítja".³²

Az irányzat képviselői a vármegyei szervezet megtartása mellett szálltak sikra. Álláspontjuk szerint a parlamentáris rendszer nem nyújt elegendő közjogi garanciát a központi hatalom ellen. A magyar múltban gyökerező vármegyei rendszer - az 1848-as népképviseleti szellemben átalakítva - hatékony eszköze lehet a magyarság érdekeinek is. *Kiss Albert* cáfolta, hogy a szélsőbal a régi vármegyei szervezetet igyekszik mentegetni, elismerte a reformok szükségességét, még a törvényben pontosan szabályozott állami felügyelet és miniszteriális ellenőrzés indokoltságát is. Az önkormányzatok befolyásmentes választói jogosultságát, gazdasági autonómiáját azonban védeni kell a betervezett törvényjavaslat ellen, amely a "megyék feletti halálos ítéletet" mondta ki. Lényeges volt az az álláspont, amely szerint ez a csoportosulás az egyetlen a képviselőházban, amelyet e fontos közjogi kérdésben az 1867-es kiegyezés nem köti. *Huszár István* a régi vármegye iránti nosztalgiát emlegette. "Az egy független, morális testület volt", nemzetünk történetében játszott szerepét igazolja, hogy "a 48-as országgyűlés mindent felforgatott, csak a megyei intézmény volt az, melynél csak a legszükségesebb, elkerülhetetlen változásokat tette". *Bartha Miklós* szerint a törvényhatósági intézményeinket nemzetünk "politikai geniusa" részint igazgatási, részint védelmi szempontból alkotta meg. A törvényjavaslat mindkét szempontból káros, "az önkormányzati organizmusból központosítási mechanizmus, a vármegyei életből dróton járó gépezet lesz." Ez hazánkban veszélyesebb, mint máshol, hiszen nálunk a hatalomnak csak egyik, "mégpedig a gyengébb keze van Budapesten, a másik, erősebbik, mely a külügyek és a hadsereg gyepőlőjét tartja, Bécsben van." A javaslat nem javítja a közigazgatást és az állampolgári szabadságot is megsemmisíti. *Mocsáry Lajos* az általános vita egyik legszínelősebb hozzászólásában a főispáni hatalom megváltozott természetéről beszélt. Szerinte az ősi méltóságból tekintély nélküli harmadrangú hivatalnok lett, melynek valódi tekintélye nem lesz, hiszen a miniszter bizalmából kerül pozícióba és csak a kormánnyal szembeni hűség esetén maradhat állásban. A közigazgatási hatáskörök összemosódnak, a képesítés nélküli főispán magához ragadja az alispán, szolgabíró és községi bíró feladatát is.³³

³² A határozati javaslatot *Bartha Miklós*, *Irányi Dániel*, *Helfy Ignác*, *Szederkényi Nándor*, *Justh Gyula*, *Lükő Géza*, *Kiss Albert*, *Isaák Dezső*, *Gál Péter*, *Ferenczi Miklós*, *Unger Alajos*, *Olay Lajos*, *Fornszek Sándor*, *Csanádi Sándor*, *Petrich Ferenc*, *Enyedy Lukács*, *Orbán Balázs*, *Tulok Dezső*, *Kürthy Sándor*, *Miklós György*, *Törs Kálmán*, *Mocsáry Lajos* írta alá. KN IX. 304. p.

³³ A szélsőjobb álláspontja: *Kiss Albert* KN X. 32. p.; *Huszár István* KN X. 94. p.; *Bartha Miklós* KN IX. 303. p.; *Mocsáry Lajos* KN IX. 343-346. p. *Szederkényi Nándor* KN IX. 329-330. p.; *Justh Gyula* KN X. 355-356. p.; *Orbán Balázs* KN X. 21. p. Ebben a szellemben szóltak még: *Sághy Gyula* KN IX. 323-324. p.; *Margittay Gyula* KN IX. 377. p.; *Helfy Ignác* IN X. 47 p.; *Csanády Sándor* KN X. 96. p.; *Herman Ottó* KN X. 97

A mérsékelt ellenzék parlamenti vezérszónoka *Grünwald Béla* volt. A neves közigazgatási szaktektintély már 1870-ben a közigazgatás államosítását követelte, ennek elmaradását kifogásolta most is. Az 1870:XLII. tc. szerinte elvileg is elhibázott szabályozás volt, hiszen a törvényhatóságok jogkörét nem védte a közjogi bíraskodás révén, az állami feladatok legnagyobb részét törvényhatósági körbe utalta, a helyi önkormányzat feladataival összekeverte, s alkalmat adott a kormánynak a felügyeleti jog és állami érdek címén a folytonos beavatkozásra. Az *Andrássy-féle* önkormányzat pénzügyileg sem volt önálló, ez is lehetőséget nyújtott a gyámkodásra, az önálló hatáskör megsemmisítésére. *Grünwald* szerint a centralizáció megszüntetése s az önkormányzat önállóságának biztosítása csak akkor érhető el, ha a közigazgatás államosítva lesz, így nem lesz ürügye az államnak a helyi öntevékenység csorbítására. A tisztviselők kinevezésével a "tisztikar megszűnik az uralkodó megyei párt kifolyása lenni, nem lesz érdekében a visszaéléseket takargatni, s ha a tisztújítás megszűnik, megtisztul a megye a korrupciótól, melynek ma ismert színhelye."

A közigazgatás államosításának programját *Szilágyi Dezső* a közigazgatási bizottságokról szóló törvényjavaslat vitájában fejtette ki először. Az 1880-as és 1885-ös költségvetési tárgyalások során is azt hangsúlyozta, hogy a végrehajtás állami kézbe vétele nem csupán az adminisztráció, de az államháztartás szempontjából is elkerülhetetlen lépés. *Szilágyi Dezső* a törvényhatósági törvény vitájában fejtette ki azt a koncepciót, amely megvalósításában 1896-ban személyes szerepe volt.

A közigazgatás radikális átalakításának híve a centralizáció mellett szállt síkra. Ezt a fogalmat azonban - kortársai többségétől eltérően nem a végrehajtó hatalom központosításaként értelmezte. "Nem kell a központi kormány kezében minden intézkedő hatalmat összpontosítani. A jogi ellenőrzést, azt, amit közigazgatási bíraskodásnak nevezünk, átadjuk egy független bíróságnak. Más ügyeket elintéztünk végleg egy collegiumban, mely úgy állami, mint választott, tehát önkormányzati befolyást képviselő közegekből áll, mely a törvényhatóságokkal áll kapcsolatban. De fenntartjuk erre is a központi kormány ellenőrzését, hogy hatáskörükben maradjanak, hogy törvények szerint járjanak el." *Tisza Kálmán* elképzelésétől eltérően a tisztviselők választását károsnak tartotta. Felvetette az országos és helyi igazgatási szerveket összekötő középforum szükségességét, mert "jól kormányozni távolról lehet, de közigazgatást folytatni közelről kell."

A kormány javaslatát elhibázottnak tartotta. A főispáni hatalom koncentráálásában a törvényhatóságokkal szembeni bizalmatlanság tükröződik. A főispánnak szaktudással kellene rendelkeznie, a kinevezési jogának nagy részét a miniszternek kellene átadni. A főispáni titkár feladatai bonyolultak, azt egy minisztériumi fogalmazó nem képes kellő színvonalon teljesíteni. A közigazgatási bíróság felállítására is szükség lett volna, és a kormány terhére írható a tisztviselői, hivatalnoki szolgálati viszony szabályozatlansága is. A további reformok során az alispán választását kellene megszüntetni és gondoskodni kellene a közigazgatási tisztviselők gyakorlati képzéséről.

A mérsékelt ellenzék egyik legtektintélyesebb alakja, gr. *Apponyi Albert* szintén a kormány javaslatának elvi tisztázatlanságát kifogásolta. Parlamenti hozzászólásában a *jogállamiság* fogalmából indult ki, melynek két lényeges elemét különböztette meg. Az egyik a hatalom "kellő szervezése", a másik a szabadság intézményes biztosítása. Az első kritérium feltételezi a döntési jogkörrel rendelkező tisztviselők kinevezését.

Ezzel biztosítható a közigazgatás pártatlansága. Ennek a követelményeknek a javaslat nem felel meg.

A szabadság garanciái közé tartozik a kormányzottak "ellenőrködő és amennyiben az ügyek collegiális elintézését tűrnek, elintéző" befolyása, a tisztviselők hivatali jogviszonyainak és felelősségének szabályozása, a közjogi és közigazgatási bíráskodás és a választói szabadság biztosítása. A közigazgatás tervezett reformja ezekben a kérdésekben sem foglalt állást.

A javaslat kiiktatja a valódi önkormányzati rendszert, hiszen így a belügyminiszter példátlan hatáskört kap: minden törvényhatósági szabályrendelet létrejövetelét megakadályozhatja, bármely indokból, célszerűségi szempontból is, minden törvényhatósági határozatot megsemmisíthet, megváltoztathat, a főispán révén "a hatósági tisztviselői szervezetet félretolhatja és helyettes teljes hatalmával fogva adminisztrál, ő a legfőbb fórum a felek minden közigazgatással kapcsolatos jogvitájában, a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben is ő mondja ki a végső szót. A javaslat hatékony állami hatalom helyett miniszteri önkényt teremt.³⁴

A parlamenti vita sajátos színfoltja volt *Horváth Lajos* pártállás szerint a balközéphez tartozó képviselői beszéde. A közigazgatásunk korabeli álláspontot reálisan számbavevő felszólalás egy harmadik felfogást, a kinevezett tisztviselőkkel megerősített megyei önkormányzat elvét hirdette. A képviselő szerint a kormány azért tévesztett irányt, mert nem mérte fel kellő módon a közigazgatás hiányosságait, és nem értékelte helyesen a vármegyék végrehajtási szerepkörét.

A megyei szervezet - szerinte - alkalmas az állami feladatok ellátására. Azokban az ügyekben, amelyeket törvény vagy szokásjog a megyei közgyűléshez utal, általában megfelelő intézkedések történnek. A legtöbb baj a tisztviselők hatáskörébe utalt ügyekkel van, mert a "tisztikar jelentékeny része nem áll a feladat magaslatán; egyiknél a kellő képesség, a másiknál a kellő megbízhatóság, erély vagy tapintat hiányzik". A megyei igazgatás második hiányossága az *ellenőrzés hiánya*, meg nem felelő színvonala. A megyei közgyűlés nem alkalmas erre, mert ritkán ülésezik és összetétele is gyakran változik. A közigazgatási bizottság szintén kedvezőtlen helyzetben van, hiszen a közigazgatást "közelről nem látja", a főispánok pedig - csekély kivétellel - az adminisztrációhoz, az ügykezeléshez nem értenek.

Az *alispánok* azért nem ellenőriznek, mert "nem érnek rá, vagy túlteszik magukat a törvényben és a megyei statútumokban körülírt kötelességeiken.

A megyei közigazgatás további hiányossága, hogy a járási és ezen belüli kerületi beosztás nem célszerű, a járási székhelyek gyakran rosszul vannak megállapítva. A közigazgatási törvények és miniszteri rendeletek sem felelnek meg mindenben a gyakorlati követelményeknek: rendszerint hézagosak, másrészt rendkívül nagy az írásbeli teendő, "jóval nagyobb mint az abszolutisztikus és centralisztikus Bach-rendszer idején."

A főispánok tervezett hatásköre túlzottan tág, "tönkreteheti a megyei önkormányzatot, amikor akarja." Szerinte a tisztviselők kinevezése önmagában véve nem jelent centralizációt, ha a közigazgatás által okozott sérelmek ellen független bírósághoz lehet fordulni. A megyei rendszer átalakításának olyan programját vázolta fel, amelynek megvalósításával a polgári kori törvényhozás adós maradt.

³⁴ A mérsékelt ellenzék államosítási koncepciója: Grünwald Béla KN IX. 290-293. p.; Szilágyi Dezső KN X. 52-56. p.; gr. Apponyi Albert KN IX. 384-393. p. A mérsékelt ellenzék nézeteit osztotta: Beöthy Ákos KN IX. 321.; Németh Lipót KN X. 83. p.; Veszler Imre KN X. 92-94. p. Horánszky Nándor KN X. 119-123. p

A Horváth Lajos által felvázolt elképzelés szerint legfontosabb teendő a tisztviselők választásának, helyi érdekközösséghez kötésének megszüntetése, a kinevezési rendszer behozatala. Ezután a megyék területét kell átszabdalni "történeti alapokon, de a kor igényei szerint. A járásokat célszerűen kell beosztani, a székhelyeiket úgy kell kiválasztani, hogy a bírósági és közigazgatási részegységek egybeessenek. A közigazgatási bíróságnak kell átadni a hatósági és fegyelmi ügyek feletti végső döntés jogát, a fő- és alispáni hatáskört összevonva a megyék élére kinevezett tisztviselőket kell állítani. A hivatalnokokat kivétel nélkül törvényben meghatározott módon kell alkalmazni, a képesítési követelményeket az állami szolgálatban állókkal kivételt nem tűrő módon kell érvényesíteni. Be kell vezetni a kettős kontrollt "úgy a kormányzókkal, mint a kormányzottakkal" szemben. A legfontosabb a valóságos önkormányzat helyreállítása, amely azt feltételezi, hogy a "megyék intézkedési jogköre a gyakorlati lehetőség legszélsőbb határáig kiterjesszetik".³⁵

*

A közigazgatási koncepciók áttekintése után érdemes kitékinteni az általános vita *nemzetiségi kérdéssel* kapcsolatos mozzanataira. Az ellenzék nagy része azzal vádolta a kormányt, hogy a célzott reform nemzetiség-ellenes tendenciájú. E kérdést legelősebben Truica Péter képviselő vetette fel. Szerinte a törvényjavaslat a nemzetiségi izgatások és aspirációk megfékezésére készült. A képviselő nem fél attól, hogy a románság elveszíti hivatalnokait: ilyenek ugyanis alig vannak. "Alsó-Fehér megyében, ahol a románság 85 %, van hat kis hivatalnok, Arad megyében, ahol 72 % a románság, van egy segédszolgabíró és egy árvaszéki ülnök, ki román nemzetiségű." *Zay Adolf* Királyhágón túli szász képviselő - *Mocsáry Lajost* idézve utalt arra, hogy a kormány gyakran felhasználja a nemzetiségellenes hangulatot a "reakcionárius" reformok elfogadtatására. Ez egy fonák politika, mely a "nem magyar ajkú polgárokat úgy állítja oda, mintha ezek miatt nem lehetne liberális intézményeket teremteni". A kormánypárti *Busbach Péter* a képviselőtársainál nyíltabban hangsúlyozta: Magyarországon, ahol ennyi faj, nemzetiség van, különösen szükséges a koncentrált politikai hatalom. "Ezen hatalomnak nagy feladatai vannak, békés feladatai, a szoros és szigorúan pontos adminisztráció létesítésének feladatai. Ezeket centralizált erővel, decentralizált megyékkel véghezvinni és teljesíteni nem lehet." Ezt a gondolatot folytatta az általános vita záróbeszédében *Bartha Miklós* is. Mint erdélyi képviselő különösen érzékeny volt arra a támadásra, amely szerint az általa javasolt választási rendszer kivihetetlen, mert 37 vármegyében a nemzetiségi elem van többségben. Érvelése ezen a ponton *Tisza Kálmán* felfogásával egyezett. Az a tény, hogy a nemzetiségi vármegyékben is a magyar elem dominál, szerinte két okra vezethető vissza. Az egyik az a "természetes súly, mellyel a magyarság a hazafias érzés, a vagyon, az intellectualitás" terén rendelkezik, másrészt a vármegyei szerkezet "mely alkalmat nyújt, hogy benne és általa e tényezők érvényesülhessenek." A vármegyei szervezet megerősítése az önkormányzat kibővítése érdeke a nemzetiségieknek is,

³⁵ Horváth Lajos: KN IX. 371-374. p. Felszólalások sora méltatta a kompromisszumra épülő elképzelést. Tibád Antal KN X. 15. p.; Ugron Gábor KN X. 109. p.; Tisza Kálmán KN X. 135. p.

hiszen a "magyar földbirtokos a vármegyén értük is vitatkozik, küzd, költekezik és dolgozik."

Az állami egység követelményét leghatározottabban követelő *Grünwald Béla* a választási rendszert a magyarság érdekeivel szembenálló intézménynek tartotta. "Látjuk, hogy a magyar emberek miképp tesznek engedményeket a haza nyílt ellenségeinek és veszik be őket a megyei tisztikarokba, mert úgy szerveztük a vármegyét, hogy az államellenes tényezőknek befolyást engedtünk annak eldöntésére, ki legyen a magyar állam hatósága. Ez ép annyi, mintha hadseregünket úgy szerveznők, hogy tisztjeinket az ellenség nevezi ki". A militáns álláspontot *Dárdai Sándor* bizottsági előadó a legutóbbi tisztújítás adatainak felsorolásával cáfolta. Az érdekes összeállítás szerint a tisztviselői karnál a legnagyobb stabilitás a nemzetiségi megyékben volt. Arad megyében 43 tisztviselő maradt meg régi állásában, az új állásokra alkalmazott 13-ból 10-en korábban is megyei szolgálatban álltak. Bihar megyében 55-en maradtak korábbi beosztásukban, a 16 újonnan szervezett poszton 9, korábban is e törvényhatóságnál alkalmazott tisztviselő nyert állást. Hunyad megyében 30 tisztviselőt választottak újra, 14-en más beosztásba kerültek. Liptó megyében egyetlen változás sem volt, a 13 tisztviselő korábban is megyei szolgálatban állt. A német többségű Moson megyében csupán egy alszolgabírói állást töltöttek be olyan hivatalnokkal, aki korábban is megyei alkalmazott volt. Pozsony megyében 27-en tartották meg korábbi helyüket, hatan kerültek más beosztásba. Zólyom megyében egy újonnan választott került be a 19 tagú megyei tiszti testületbe, Szeged megyében kettő, Trencsénben négy, Ung megyében egy sem. A kormánypárt ezért nem tartott attól, hogy a nemzetiségi többségű megyék törvényhatósági bizottsága nemzetiségi szempont szerint válogatja tisztviselőit.

Tisza Kálmán az általános vitát lezáró beszédében hosszan reagált a javaslat nemzetiségi vonatkozásaira. Határozottan leszögezte: intézkedni kell, hogy a központi államhatalom elég erős legyen az államellenes törekvésekkel szemben. Aki az állam érdekeivel szembenáll, számolhat a következményekkel akkor is, ha a nem magyar ajkú nemzetiséghez tartozik.

A miniszterelnök nem értett egyet azzal az elvvel, hogy a kinevezési rendszer jobban garantálja a magyar államiség érdekeit. Tapasztalata szerint "hazafiúi megbízhatóság szempontjából" több panasz volt a kinevezett hivatalnokokra mint a választott tisztviselőkre. Az őt bíráló *Bartha Miklósnak* egyébként sokat mondóan vetette oda: a szabad választások nemzetiségi szempontból üdvös hatása az 1870:XLII. tc-ben rögzített főispáni hatáskörnek, főleg a főispán jelölési jogának köszönhető.³⁶

*

Az általános vita során jellemző vélemények kerültek felszínre a vármegyék politikai jellegű jogairól, főleg a vis inertiae lehetőségéről.

A közigazgatási bizottság javaslatának előterjesztője, *Dárdai Sándor* is hangsúlyozta, hogy az 1867 utáni alkotmányos időszak után "csaknem teljesen" megszűnt az az ellentét, amely az állami és törvényhatósági adminisztráció között

³⁶ Truica Péter KN X. 38. p.; Zay Adolf KN X. 72. p.; Busbach Péter KN X. 77. p.; Bartha Miklós KN X. 132. p.; Grünwald Béla KN IX. 290., Dárdai Sándor KN IX. 282. p.; Tisza Kálmán KN X. 136-137. p. A nemzetiségi kérdést érintették még: Mocsáry Lajos KN IX. 349. p.; Tibád Andral KN X. 15. p.; Veszter Antal Imre KN X. 92. p.; Gr. Andrassy Manó KN X. 118. p.

korábban megvolt. Az 1870:XLII. tc. összhangba hozta a parlamenti rendszert a vármegyei önkormányzattal, már senki sem keresi többé az egykori alkotmányos védbástyákban azon politikai tényezőt, amely a hatalmat az állami kormányzattal megosztotta. "Jelenleg a törvényhatóságokban mindenki csak közigazgatási szervezetet lát", de a bizottságban senki sem ellenezte az önkormányzatoknak, mint politikai tényezőknek a fenntartását, noha "a parlamenti képviselő és a korlátlanul szabad sajtó mellett ma már a törvényhatóságok közjogi akciója majdnem teljesen felesleges." Az előadó szerint 1848 óta az alkotmányi védkötelezettség az egész nemzetre szállott, ennek sorhadát a parlament képezi, a törvényhatóságok már csupán a kivételesen igénybe vehető "népfelkelések" szerepkörét láthatják el. A kormánypárti *Kőrösi Sándor* is fontosnak tartotta, hogy a javaslat meghagyja az önkormányzat azon jogát, hogy országos kérdésekben is állást foglalhassanak. "Én azt hiszem, alig van Európában állam, mely a közigazgatási organizmusnak ily széles politikai kört engedne, mint a miénk."

A helyi szervek önállóságáért harcoló mérsékelt ellenzék a meglévőnél hatékonyabb közigazgatáson kívüli szerepet szánt a törvényhatóságoknak. *Horváth Lajos* szerint a vármegyék politikai hatáskörét annak dacára növelni kell, hogy a sajtó szabad és a közélet súlypontja a parlamentben van. A megyék vitatkozási, felirati és levelezési joga "táplálja és fokozza a közszellemet, a szabadság és a rend szeretetét és a polgároknak a közügyek iránti érdeklődését, tért nyit a kisebb ambícióknak, tért nyit a politikai élet újoncainak és irányozza az ide-oda vergődő közvéleményt." Amikor *Tisza Kálmán* a túlzottnak mondott főispáni hatalomról beszélt, hangsúlyozta: a megyék kormányzói nem válhatnak zsarnokká, amikor "megyei közgyűlések, megyei levelezési jog, szabad sajtó, és a szabad szónak korlátját nem ismerő parlament van."

Másképpen ítélte meg a törvényhatóságok alkotmányos jogait *Grünwald Béla*, aki szerint a vis inertiae jogát 1870-ben törvénybe iktatták. Ez egy "szerencsétlen intézkedés" volt, amely eldöntötte a közszabadság sorsát". A végrehajtó közegek ellenállási joga képtelenség ott "ahol az ország 37 törvényhatóságában a magyarság kisebbségben van". Az általa elképzelt alkotmányos államban a törvényes intézkedésekkel szemben nem a megyéknek kell szembeszállniuk, hanem a független közigazgatási bíróságnak. "Ugyanez az eszköz nyújt biztosítékot a tisztviselők önkénye elleni, mellyel szemben az állam polgárai, ha nem voltak a bizottság tagjai, teljesen védtelenek voltak." Elvbarátja, *Horánszky Nándor* más hangsúllyal beszélt az állami adminisztráció hatásköréről. Ő a "megyei politikai fenntartása, az adminisztráció ellenőrzése és a helyi természetű végrehajtási kérdések elintézésére lehető tág keretben berendezett önkormányzat" mellett kívánta a közigazgatás államosítását.

A parlamenti vitából egyébként kiderült, hogy az 1870:XLII. tc. megalkotása óta a megyék egyetlen esetben sem éltek a kormány törvénytelen rendeleteivel szemben felhasználható ellenállási jogokkal. Egyedül Pest-Pilis-Solt megyében fordult elő egy tévedésen alapuló eset, amikor az alispán tévesen értelmezve a törvény szövegét, megtagadta a miniszter utasítását. A megyék ellenállási hajlandóságának csökkenése *Simonyi Iván* szerint abban is megnyilvánult, hogy a városok tömege tiltakozott a "választóközönséget jogaitól megfosztó" törvényhatósági törvény ellen, a megyék tekintetben "középmértékű erélyt" sem fejtettek ki.³⁷

³⁷ Dárdai Sándor KN X. 280. p.; Kőrösi Sándor KN IX. 369. p.; Horváth Lajos KN IX. 374. p.; Tisza Kálmán KN IX. 382. p.; Grünwald Béla KN IX. 289-290. p.; Horánszky Nándor KN X. 119. p.; Simonyi Iván KN X. 105. p.

A *tisztviselők választásainak* vagy *kinevezésének* kérdésében volt a legnagyobb nézeteltérés az általános vita résztvevői között. Csupán a szélsőbal képviselői voltak egységesek ebben a kérdésben: kivétel nélkül a tisztviselők választásának elvét hangsúlyozták. *Bartha Miklós* szerint a választott vezető a hatalmat közbizodalomból merítette, intézkedéseinél mindig számíthat a közönség támogatására. Ismeri a nép természetét és a helyi viszonyokat, integráns része a törvényhatóságnak. Felfogásában megegyezik azon vidék tradícióival, szokásaival, erkölcsileg is kötődik az irányítottakhoz. A kinevezett tisztviselővel szemben a helyi lakosság bizalmatlan, ezek "otthona az iroda, támasza a holt betű, főkötelessége az engedelmesség". Nehezen tud alkalmazkodni, a legtöbb esetben félreismeri a helyi viszonyokat, lépten-nyomon beleütközik abba az erkölcsi felelősségbe, melyet a társadalom írott törvények nélkül állapított meg, mely elevenen él nemzedékről-nemzedékre s mely ítélet nélkül büntet és megkérdőzés nélkül jutalmaz."

A javaslatot azért is támadták, mert a főispán 1870-ben bevezetett jelölési joga illuzórikussá tette a választást, "azóta a vármegyékben választott tisztviselő nincs". A párt határozatai javaslata "a kijelölési eljárás szabatos körülírása mellett a tisztviselők szabad választójának elvét, megfelelő képesítés mellett kívánta érvényesíteni.

Orbán Balázs a választást kívánta megtartani. A kinevezésnél a miniszter csak a főispánra hagyatkozna, akik azt ajánlanák, "kik a korteskedésben kitüntették magukat", így a kinevezéssel a pártemberek és rokonaik jutnának hivatalhoz. A hivatalnokok központ általi válogatása egy kasztot teremtene. "Nekünk fenn kell tartani a tisztviselők szabad választását, főleg a jelen korban, midőn az erkölcstelenség, az élősdiesség és szervilizmus oly ilyesztő mérvben terjed és rombol nemzetünk között, amidőn a szellemi proletariátusság és a vagyonbukottak éhes farkasként rohanják meg a közélet minden foglalkozási ágát, mikor a komoly munkát kerülők szállják meg a hivatalokat s az ilyenek karoltatnak fel mindenhol."

A szabad választás érdekében *Zay Adolf* szerint a főispán kandidálási jogát szigorúan körül kell határolni. A jelölési jog eddigi gyakorlatunkban lényegében kinevezés, de ennek "leggyűlöltebb, mert illegitim" módja, hiszen a kormány dönt, anélkül, hogy elvállalná az erkölcsi és politikai felelősséget. A tisztikar tudja, hogy időről-időre a főispán kegyeitől függ, ki van szolgáltatva a kormány akaratának. *Török Zoltán* a tisztviselők alkalmazásánál a képesítést, szorgalmat, hazafiságot, buzgalmat és önállóságot tartotta mértékadó szempontnak. "Ezek közül az első a hazafiság. Ezt kinevezéssel nem lehet biztosítani, hiszen időközben megváltoztatja álláspontját. A szélsőbal képviselője szerint "nemzetiségi szempontból az időhöz kötött, jelölés melletti választás a legbiztosabb". *Herman Ottó* is csak a választást tartotta helyesnek. Ez az egyetlen kiválasztási mód, ahol a képesítés mellett az embert is tekintetbe lehet venni. "A centralisztikus kormány beéri a bizonyítványokkal, oklevelekkel és boldogítja a megyét oly emberekkel, ki lehet jó minősítésű, de nem felel meg a speciális viszonyoknak."³⁸

³⁸ *Bartha Miklós* KN X: 130. p.; KN IX. 303. a szélsőbal határozati javaslat KN X. 304. p.; *Orbán Balázs* KN X. 25. p.; *Zay Adolf* KN X. 69. p.; *Török Zoltán* KN X. 63. p.; *Herman Ottó* KN X. 71. p.

Az állami közigazgatás hívei egyöntetűen a kinevezés mellett törtek lándzsát. Grünwald Béla szerint a választás a tisztviselők a helyi párttól teszi függővé és "veszélyezteti a nemzet érdekeit" is. A hatékony közigazgatás pontos végrehajtást feltételez: "mi 1870-ben oly végrehajtó közegeket adtunk a kormánynak a választott tisztviselőkben, melyekkel a törvény végrehajtása lehetetlen." *Bezerédy Viktor* a kinevezést az egyöntetűség, és főleg "az államegység magas érdekeinek megóvása miatt" tartja szükségesnek. "Hazánkban, hol a magyar állameszme iránt nem tápláltatik nagy rajongás", a központi kormányra s "ennek szolgálatában egységes közigazgatásra van szükség". A közigazgatási pálya és hivatal "nem dicsőség és mellékfoglalkozás többé", szakképzettséget és teljes energiát kíván. A képviselő felszólalásában érintette a Tisza-korszak egyik jellemző tendenciáját, miszerint a "jobb erők már így is a bíróságokhoz mennek", ahol anyagilag jobban járnak. *Beöthy Ákos* szerint a bírói szervezetnél is nagy javulás mutatkozott "mióta alsóbb fórumokon is megtörtént a kinevezés". A bírói kar utánpótlása jobb, az igazságügyi kormányzat jobban tudja az alkalmas bírót elhelyezni, országosan egységes szempontok szerint elosztani. *Szilágyi Dezső* szintén a kinevezést tartotta egyedül helyes alkalmazási módnak. "A szociális összeköttetésekéből származó veszélyek ellen szükséges ellensúlyt képez a "kinevezésekben fekvő és annak következményét képező azon öntudat, hogy ő az állam közegeként is az államtól nyert hatalommal működik". Gyakorlati okból célszerű a helyileg legtekintélyesebb közegeket alkalmazni, de az áthelyezés jogát fenn kell tartani.³⁹

Horváth Lajos önkormányzatvédő felfogása egy sajátos kompromisszumot tartalmazott. A választás jogának megtartása mellett elképzelhetőnek tartotta, hogy a megyék ügydöntő hatáskörrel rendelkező tisztviselőit (alispánt, főjegyzőt, árvaszéki elnököt, szolgabíró) bizonyos garanciák megtartása esetén a kormány nevezze ki. Ez a garancia a közigazgatási bíróság és a tisztviselők jogait és kötelezettségeit pontosan körülíró törvény lenne. Csak a választással "jó közigazgatást elérni nem lehet és a módszer az állam vitális érdekeinek megvédésére" sem alkalmas. A minősítési törvényben megszabott elméleti és gyakorlati vizsga csak azt bizonyítja, hogy az illető jelölt kellő képességgel bír, "de nem ad biztosítékot sem megbízhatóságáról, sem jelleméről, sem hazafias érzületéről." A választást nehezíti, hogy a megyékben nincs elegendő, kellő felkészültségű jelölt, így gyakran azt választják, aki jelentkezik, vagy "kinek egyéni, családi, párt vagy nemzetiségi szempontból vagy emberbaráti érzületből állást vagy kenyeret kívánnak adni." A képviselő külön figyelmeztetett arra, hogy "ma a megyei bizottság nem nyelvében vagy érzületében hű magyar nemességből áll, hanem a vegyes ajkú és vegyes érzetű nép zöméből alakul adó és választás útján."⁴⁰

A kormánypárt megosztott volt ebben a kérdésben is. Legtöbbször a választási rendszer fenntartását követelték és a teljes államosítást támadták. *Németh Lipót* tartalmas felszólalásában a tisztviselőválasztással szembeni érveket igyekezett cáfolni. Nem osztotta azt az álláspontot, hogy választás esetén a közigazgatásért a miniszter mentesül a felelősség alól. Minden tisztviselővel szemben már eddig is ellenőrzési és felügyeleti joga volt, melyeket az 1870:XLII. tc. és az 1876:VII. tc. írt körül.

³⁹ Grünwald Béla KN X. 287. p.; Bezerédy Viktor KN IX. 306. p.; Beöthy Ákos KN IX. 309. p.; Szilágyi Dezső KN X. 54. p.

⁴⁰ Horváth Lajos KN IX. 374. p. Lényegében egyező érvek alapján javasolta Steinacker Ödön az élethosszig való választás bevezetését. KN X. 88. p.

Nem fogadta el azt a kritikát sem, hogy választott tisztviselőkkel a közigazgatás nem eléggé gyors és hatékony. Tapasztalatai szerint a közigazgatás és bíraskodás elválasztása óta a bíróságok sokkal lassabban dolgoznak. Nincs arra sem garancia, hogy kinevezés esetén mindig a magasabb szakértelemmel rendelkezők kerülnek állásokba, a választott tisztviselőktől viszont ugyanúgy meg lehet követelni az 1883:I. tc. szerinti képesítést. Az igaz, hogy a választás függést keletkeztet a tisztviselő és a lakosság között, de ilyen jellegű, adott esetben személyesebb kapcsolat jön létre a kinevező és megbízott között. A magyar állameszmét sem veszélyezteti a választás: a tapasztalat mutatja, hogy nemzetiségi vidékeken olyan tekintélyes vezetőket választanak, "akik az állameszmét megkedveltethetik".

Az 1886-os reform során ebben a kérdésben is Tisza Kálmán személyes állásfoglalása volt meghatározó. A miniszterelnök elvben a választási rendszer mellett állt ki, de - mint más esetben - ebben az ügyben sem ragaszkodott mereven egyetlen megoldáshoz. A választást általában véve három okból tartotta megtarthatónak. Az első, hogy a közigazgatásba a megszokott rendszer jobb, mint az "ideális tökéletességben felállított", de szokatlan szisztéma. Ezen túl ő, aki "a nép között élt" tudja, hogy a magyar ember sokkal szívesebben engedelmeskedik annak a tisztviselőnek, akit "gyermekkorától fogva látott felnőni", mint egy idegennek. Végül a választási rendszerben, ha egyszer a tisztviselőt kiválasztották, "nem panaszkodhatik senki, sem nemzetiségi, sem más szempontból." Az általános vita zárbeszédében még egyszer visszatért a tisztviselők alkalmazására, igazolva, hogy három nappal korábban elmondott álláspontjához sem ragaszkodik mereven. Elismerte, hogy lehet a magyar állam és a jó közigazgatás érdekeinek megfelelő kormányzat "kinevezett hivatalnokokkal is, választott tisztviselőkkel is, hanem egyre minden esetben szükség van: arra, hogy az állam központi kormányának legyen adva elég erő és hatalom, hogy az államellenes törekvéseket mindenütt utólérhesse."⁴¹

*

A törvény a városi közigazgatás szempontjából is meghatározó jelentőségű volt. A javaslat bizottsági előadója elvi jelentőségűnek tartotta azt, hogy a szabályozás egységesen kezeli a vármegyei és törvényhatósági jogú városok szervezeti ügyeit. A javaslat megtartotta az 1870:XLII. tc. koncepcióját, nem irányzott elő külön városi törvényt. *Dárdai Sándor* utalt rá, a hogy nem kívánják uniformizálni a törvényhatóságokat, a városi szervezetet - az 1872:XXXVI. tc-t alapul véve - a törvény egyik fejezetében elkülönítetten szabályozzák. Így minden, ami a megyékben egyes tisztviselők, a városokban kollegiális testület, a tanács által intéztetik. A provinciális városok gazdasági helyzete egyre rosszabb lesz, amely a kézműipar hanyatlásával magyarázható. Ezen a helyzeten nem lehet változtatni, de mennél nyomasztóbb e kisvárosok helyzete, annál szükségesebb "az állami gondozás az egyik s a szigorú felügyelet a másik irányban, nehogy az erők túlfeszítése még válságosabb helyzetet teremtsen."

A városi képviselők közül *Neusziedler Károly* Pozsony kormánypárti delegáltja a városi fejlődés megyeitől eltérő sajátosságait hangsúlyozva külön városi törvényt

⁴¹ Német Lipét KN X. 80. p.; Tisza Kálmán KN IX: 113. p. KN IX: 137. p

tartott indokoltnak. Indítványozta, hogy a törvényhatósági jogokkal felruházott városok részére a főváros mintájára külön közigazgatási törvényjavaslat készüljön.

Különböző pártállású képviselők támogatták a módosító indítványt. *Justh Gyula* szerint is az egyik legnagyobb hiányossága a javaslatnak, hogy közösen szabályozza a városok és megyék ügyeit, pedig ezek belső viszonyai különböznek egymástól, főképp abban, hogy a megyék az államtól dotációt kapnak az adminisztráció vitelére, a városok nem. *Busbach Péter* is a városi autonómia híve volt, mert "azáltal, hogy a városok beolvadnak a megyei területekbe, a városi elem elenyészik". Szerinte a városi képviselők - ellentétben a megyeikkel - szorgalmasan részt vesznek annak a testületnek a munkájában, ahol az ügyeikről döntenek.

Steinacker Ödön igazságtalannak tartotta a rendezett tanácsú városokkal szembeni eljárást is. A községi törvényjavaslat ellen ezek képviselői számos kérvényt, tiltakozó jegyzéket juttattak el a képviselőházhoz, sőt Budapesten értekezletet is tartottak, ahol egy petíciót fogalmaztak meg. Eszerint a városok a "közigazgatást és jogállamiságot tekintve nagy jelentőséggel bírnak, ők teremtették meg nagyobb részt azon előfeltételeket, amelyek egy ország helyes közigazgatási, igazságszolgáltatási és pénzügyi rendszerének meghonosításához szükségesek." A törvényhozás nem méltányolta eddig ezeket az érdemeket, amelyet a képviselő azzal magyarázott, hogy Tisza Kálmánnak "nincsen érzéke a polgári érdekek iránt". A reformatori tevékenységét is olyan intézkedésekkel kezdte meg, melyek "egyenesen a városok ellen voltak irányozva". Behozta a közigazgatási bizottságot, elvette számos "kisebb, de életrevaló" város municipális jogát. A kormány azóta "minden apróságba beavatkozott, igyekezett a szabad fejlődés feltételeit megakadályozni." *Tisza Kálmán* a támadásra pár szóval válaszolt. "Én a magam részéről a városoknak és a városi elemnek emelését szükségesnek és célszerűnek tartom. De tévesztettnék vélem azt a felfogást, mely az emelkedést az elkülönítésben keresi." *Dárdai Sándor* sem tartotta helyesnek a városok szervezetének külön szabályozását. A városoknak "privilegizált állásra többé szükségük nincsen." Brassó és Nagyszeben példáját idézte, amely városok lemondva törvényhatósági jogukról, rendezett tanácsú városokká alakultak át, azért, "hogy értelmi erejüket és befolyásukat a megyékben is érvényesíthessék."⁴²

*

A törvényjavaslat feletti általános vita kilenc ülésen át, 1886. március 1-től március 15-ig tartott. A kormány javaslatát 57 felszólalás után március 16-án 207 képviselő fogadta el, 141 szavazott ellene. A szabadelvű többség kiállt a mérsékelt reformok mellett.

d) A javaslat részletes vitája

A részletes vita további 12 ülésen át, 1886. március 31-ig tartott. Az ellenzék igyekezett az általános vitában elhangzott érveket az egyes szakaszok tárgyalásakor megismételni, a tőlük származó módosító indítványok zöme nem is az adott rendelkezés szövegének megváltoztatására, hanem a célzott reform tartalmának

⁴² *Dárdai Sándor* KN IX. 282. p. *Neuszedler Károly* KN IX. 334. p. *Justh Gyula* KN IX. 358. p.; *Busbach Péter* KN X. 78. p. *Steinacker Ödön* KN X. 84. p. *Tisza Kálmán* KN IX. 338. p.; *Dárdai Sándor* KN X. 127. p.

bírálatára irányult. Az általános vita után nyilvánvaló lett, hogy a kormánypárt - megosztottsága ellenére - keresztül tudja vinni akaratát a közigazgatás legfontosabb törvényjavaslatának tárgyalásakor. A gyakran formális, tisztán provokatív jellegű bírálatok és az ezekre adott miniszterelnöki válaszok fontos adalékkal egészítik ki a kormánykörök szándékaira, a korabeli közigazgatás állapotára vonatkozó ismereteinket. Az indítványok áttekintése segítséget ad a megszületett törvény értékeléséhez is.

A részletes vita első napján *Thaly Kálmán* vetette fel a vármegyék területe között fennálló, egyes esetekben a közigazgatást is lehetetlenítő aránytalanság kérdését. Nézete szerint ezzel a törvénnyel kellett volna a kirívó aránytalanságokat megszüntetni, a megyék számát 62-ről 50-re csökkenteni. *Tisza Kálmán* válaszából kiderült, hogy nem tervezte a megyék határainak megváltoztatását, megelégedett azzal az ideiglenes rendezéssel, melyet az 1876:XXXIII. tc. nyújtott.

Elénk vita bontakozott ki a javaslat 10. §-nak szövege körül. Ez a rendelkezés a törvénybe ütköző törvényhatósági határozatok megsemmisítésének jogát biztosította a kormány számára. A vitatott, önkormányzati jogokat érintő szöveg szerint a kormányt az új eljárás elrendelésén túl "ha ez célra nem vezetne, közérdekű ügyben" döntési jog illetné meg. *Grünwald Béla* a "közérdekű" kifejezést veszélyesnek tartotta, mert az az állami feladatok bővítésére és az önkormányzati teendőkre egyaránt érhető. *Gulner Gyula* a kormány intézkedési jogát az autonómia megsemmisítéseként értelmezte, mert ezáltal a "miniszternek" joga van közérdekű ügyekben rendeleti úton a megyéknek parancsolni". A rendelkezésre irányuló felhatalmazás nem szerepelt az 1870:XLII. tc-ben, azt a közigazgatási bizottság fogadta el. A hosszú vitában végül *Szilágyi Dezső* javaslata alapján született döntés. Az általános vitából ismert álláspontja szerint a törvények és törvényes rendeletek előírásait minden végrehajtó szerv - akár önkormányzat, akár kinevezett közeg - köteles maradéktalanul teljesíteni. Ezért a kormány rendelkezési jogát nem általában a közérdek, hanem e normák végrehajtása érdekében látta indokoltnak. Álláspontját a miniszterelnök, majd névszerinti szavazás után a képviselőház is elfogadta.⁴³

Elvi jelentőségű vita folyt a javaslat 11. §-áról, amely a szabályrendelet alkotás jogát biztosította. Ebben a tekintetben a kormánypárti képviselők vetették el *Grünwald Béla* azon indítványát, amely a minisztérium jóváhagyási jogát kívánta kiterjeszteni. A részletes vitában rendkívüli aktivitást kifejtő képviselő a javaslat 19. §-ának tárgyalásánál terjesztette elő azt a határozati javaslatot, amely a kormányt a közigazgatási bíráskodásról szóló törvény közeli megalkotására kötelezte volna. A beadvány nyomán kialakult vita a közigazgatási bíróság hazai eszmetörténetének érdekes fejezete. Nyilvánvalóvá vált, hogy a képviselők többsége a képviselőház jogorvoslati hatáskörét nem tartotta a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetőnek. Kiderült az is, hogy *Tisza Kálmán* ragaszkodott 1870-ben kifejtett álláspontjához: a tervezett bírósági fórum megzavarná a végrehajtó hatalom tevékenységét.

Heves vita alakult ki a *virilizmus* ügyében. *Lázár Ádám* eltörlését, a bizottsági tagok általános választását indítványozta. *Tisza Kálmán* elismerte, hogy az intézmény "elméleti szempontból" nem helyeselhető. "De midőn ezt elismerem, épp oly őszintén

⁴³ *Thaly Kálmán* KN X. 151-152. p. *Grünwald Béla* KN X. 157. p.; *Gulner Gyula* KN X. 161. p.; *Szilágyi Dezső* KN X. 164-165. p. p.

elismerem azt is, hogy a virilizmus egyike azoknak az intézményeknek, amelyek jónak és a magyarság érdekében szükségeseknek bizonyultak." *Madarász József* a virilizmust a Deák-párt találmányának tartotta, mellyel a "bizottsági tagságot a pénzarisztokráciára alapították" azért, hogy a kiegyezési rendszert elfogadtassák az ország közvéleményével. *Orbán Balázs* a virilizmust a demokrácia botránykövének nevezte, amely szöges ellentétben áll a haladás princípiumával. *Dárdai Sándor* bizottsági előadó közölte, hogy a virilizmust a közigazgatási bizottság "minden tagja nemzeti létkérdésnek tekintette, így a kérdés a testületben kifogás alá nem esett". Jellemző az intézményről vallott érdemi felfogása: eszerint a virilizmus nem állt ellentétben a liberalizmussal. Ahogyan a büntetőjogi felelősség véget ér az önvédelem határánál, épp úgy "a liberalizmusnak is van határa, ez pedig az önfenntartás, a lét kérdésében van meghúzva."⁴⁴

Ahogy arra az általános vita után számítani lehetett, legélesebb összeütközés a *főispáni hatáskör* szabályzása körül alakult ki. Három teljes ülésnapon keresztül vitatták a tervezet 56. és 57. §-át, az éles hangú ellenzéki felszólalások csaknem kivétel nélkül politikai jellegűek, a Tisza-kabinet hatalmi módszereit bírálóak voltak. Tíz képviselő kifejezetten ezen kérdéskör megtárgyalására készült, más rendelkezésekre az egész vita alatt nem reflektált. Tisza Kálmán hat esetben kényszerült az előterjesztett javaslat védelmére kelni.

Szederkényi Nándor szerint közigazgatási szempontok nem indokolják a főispáni hatáskör kiterjesztését, ezt csupán a kormány hatalmi, központosítási igényeivel lehet magyarázni. *Zichy Albert* ezzel szemben hosszasan bizonygatta, hogy a főispáni jogkör levezethető történeti fejlődésünkből, az 1870:XLII. tc. és a szönyegen fekvő módosítás nem áll a Corpus Iuris szellemével ellentétben. Az ellenzék támadására *Tisza Kálmán* azt válaszolta: "én a hatalmat erősíteni akarom, akarom, hogy a magyar állam hatalma az ország legtávolabb részébe is elérjen".⁴⁵

A kormánypárti többség minden esetben leszavazta az ellenzék módosító indítványait, a képviselőház a bizottság által előterjesztett formában fogadta el a törvényhatóságokról szóló törvény javaslatát.

e) Törvényhatósági reform - vármegyei szemmel

A közigazgatási reformtervezetek összeállításával párhuzamosan élénk megyei levelezés, önvédelmi mozgalom alakult ki. Korábban évekig nem tapasztalhattunk ehhez fogható országos összefogást, az 1885-86-os évben több hullámban indult a reform tartalmát befolyásolni igyekvő szervezkedés.

Az első, országos visszhangot kiváltó köriratot *Zólyom* vármegye 1885. március 20-i közgyűlésében fogadta el. Hosszú idő után ez volt az első olyan dokumentum, amely a megyei és állami feladatok elválasztását követelte és eltért a hagyományos önkormányzatvédő szemlélettől. A megyei szervezetet az állami érdekekkel és a szabadság következményeivel összeegyeztetni kívánó állásfoglalás a közigazgatás átalakítását úgy képzelte el, hogy a "teendők a két organizmus között úgy legyenek elosztva, hogy az állam ne vonjon magához több ügykört, mint amennyi okvetlenül

⁴⁴ Grünwald Béla KN X. 173. p.; Lázár Ádám KN X. 188-189. p.; Tisza Kálmán KN X. 190. p.; Madarász József KN X. 192. p.; Orbán Balázs KN X. 198. p.; Dárdai Sándor KN X. 199. p.

⁴⁵ Szederkényi Nándor KN X. 269-270. p.; Zichy Antal KN X. 271-276. p.; Tisza Kálmán KN X. 288.

szükséges, ne vonja magához a helyi érdekekkel való foglalkozást, s másfelől az állam ne bizon a helyi organizmusra többet, mint amennyi azt természetesen megilleti és amennyit az elbírn képes." A megye a tisztviselők választása helyett "a közszabadság megóvása, a törvény uralma, a hatóságok erkölcsi tisztasága és a nemzeti érdekek megóvása érdekében" a kinevezési rendszer általánossá tételét javasolta.

A kinevezett tisztviselők túlkapásai ellen a "kormányzottak bevonásával megalkotott fegyelmi bizottság", az állampolgárok jogainak védelmére közigazgatási bíróság szolgálna.⁴⁶

A második körlevél is Zólyom megyében az 1885. május 7-i közgyűlésen született. A törvényhatósági bizottság a kormány "főfelügyeleti" jogának szabályozása iránt intézett kérvényt az országgyűlés képviselőházához. A felirat panasolta a közigazgatás szervezetlen voltát és azt, hogy a kormány a megyei hatóságok iránti bizalmatlanságból gyakran beleavatkozik helyi ügyekbe is. A megyei intézmény ezzel tekintélyét veszti és lassan nem látnak benne egyebet, mint adóterhet növelő intézményt. "Főfelügyeleti jogán, felülvizsgálat címén az ügyeknek olyan tömegét vonja magához a kormány, hogy azok mellett tulajdonképpeni feladatának meg nem felelhet". A megye kérte a képviselőházat, hogy a kormány főfelügyeleti jogát csak az állami feladatokra korlátozza, az önkormányzati ügyeket mentesítse a szükségtelen és káros gyámködástől.

A szokásos módon körözött tiltakozó iratok többségben akkor kerültek a vármegyei törvényhatósági bizottsági közgyűlések elé, amikor ismertté vált a kormány - tartalmilag éppen ellentétes felfogást tükröző - közigazgatási reformelképzelése. A megyék testületi állásfoglalásai jellemzik megosztottságukat. *Nógrád* megye 1885. december 17-i ülésében pártolta Zólyom második indítványát, azt külön is sérelmezve, hogy a kormány gyakran a törvényes fórumok által lezárt ügyekben is intézkedik, sőt "ezen fórumok mellőzésével is hozott határozatot". Ezzel szemben *Szatmár* vármegye úgy foglalt állást, hogy mivel a "kormány felügyeleti joga a törvények által teljesen megszabva és körvonalazva lévén, s mert megyénkben az átiratban jelzett esetek fent nem forognak" az átiratot egyszerűen irattárba kell tenni.⁴⁷

Mint várható volt, a közigazgatási reform fő irányát érintő első körirat váltott ki élénk visszhangot. *Békés* vármegye 1885. május 18-i rendes közgyűléséből ellenkérelmet küldött a képviselőházhoz. A felirat nem tartotta szükségletlennek a megyék reformját, de "közel sem olyan értelemben", mint ahogyan azt Zólyom vármegye kívánta. Az önkormányzat lényeges elemének tartván a tisztviselők választását, a társhatóság a koncepcióját elvileg hibásnak minősítette. A megye "csupán választott tisztviselőktől remélheti érdekeinek valódi megőrzését, kívánalmainak érvényre juttatását, továbbá a felsőbb s olykor merev rendeletek kíméletes végrehajtását."

A megye a közigazgatás terén is védeni kívánta az önkormányzat elvét. "Általában minden kormányzat csak úgy lehet jó, ha az a kormányzottak befolyásával

⁴⁶ Zólyom megye feliratai: *Nógrád* megyei Levéltár IV. 402. *Nógrád* vármegye törvényhatóságának iratai 1872-1923. Köz- és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885. 137. p. Az iratok mellett fellelhetők még *Zemplén*, *Hajdú*, *Torontál*, *Arad*, *Békés*, *Heves*, *Baranya*, *Brassó* vármegyék hasonló tárgyú, de eltérő tartalmú körlevele.

⁴⁷ *Szatmár* vármegye törvényhatósági bizottsága iratai IV. B. 754. 1885. évi bizottsági jegyzőkönyv 133. p.; *Csongrád* vármegye az átiratokat egyszerűen tudomásul vette. *Csongrád* vármegye Törvényhatósági Bizottsága jegyzőkönyve 1885. IV. B. 402. a. 14. 282. szám 440. p.

és közreműködésével történik." Politikai tekintetben is fontos lehet, hiszen "a történelem gyakran ismétli önmagát s jöhet még oly időszak, midőn szükség lesz egy erőszakos kormány ellenében menedékre". A megye az élethosszig történő választást tartotta a legjobb megoldásnak.⁴⁸

Különös jelentőségűvé vált a megyék állásfoglalása a kormány javaslatának megismerése után. Ettől kezdve változott a feliratok hangneme, egységesült, élesen elutasító jellegűvé lett felfogásuk. Először Zemplén vármegye hívott össze rendkívüli közgyűlést, ahol tiltakozó feliratot készített a kormány javaslata ellen. Tévesztettnek tartotta a reform koncepcióját, a közigazgatás hiányosságaiért a központi szerveket, az értelmezhetetlen szabályokért a törvényhozást tette felelőssé. Kifogásolta, hogy a megyei igazgatásnak kell viselnie a községi terheket, mert azok az adminisztráció vitelére "alig képesek". A megnövekedett feladatokhoz képest a megyék nem kapnak elegendő ellátást, tisztviselők fizetése alacsonyabb az állami hivatalnoki rétegénél.

Nem tartotta célszerűnek a 10 évenkénti bizottsági tagsági választást, mert a testület sűrűbb felfrissítése "élénkebb vérkeringést idéz elő a különben is kihalásra hajlandó megyei közéletbe". A megye túlzottnak tartotta a főispáni hatalmat. Ilyen "rendkívüli főispán hatalmat törvénybe iktatni egyfelől veszélyesnek tartjuk az önkormányzatra, másfelől inpraktikus is, mert a főispán a szolgabírák és községi előljárók segítségével nélkül eredményesen nem működhet".

Heves vármegye a "törvényhatóságokra nézve életkérdést képező" reformot szintén "mély aggodalommal" szemlélte. A kormány javaslata szerint a főispán eddigi díszes és magas színvonaláról leszállítva kizárólag kormányhivatallá alakul át". Felelősséggel nem tartozik, a részére előírt hatáskörre elmondható, hogy "túlterjed azon, hol a jog végződik s átlépett oda, hol az önkény határtalan". Arad vármegye 1885. január 11-i közgyűlésén megfogalmazott felirat a megyeszervezés másik felfogását tükrözi. Eszerint a közigazgatás reformja égetően szükséges, de mélyreható javulást "csak oly reform idézhet elő, mellyel egy magyar és gyors adminisztráció összes feltételei biztosítottak". A megye a közigazgatás államosítását a tisztviselők kinevezését szorgalmazta, egyúttal erősíteni kívánta az önkormányzati rendszert. A törvényhatósági bizottság döntene a helyi érdekű ügyekről, gyakorolná a politikai jogkört és ellenőrizné a kinevezett tisztviselőket. A közigazgatási bíróság védené a polgárokat, a szolgálati practica a tisztviselők érdekeit.⁴⁹

A vármegyei kérelmek, tiltakozó körlevelek és képviselőházi petíciók csupán abban voltak egységesek, hogy a kormány javaslatát a közigazgatás célzott korszerűsítésére alkalmatlannak tartották. A nyilatkozó törvényhatóságok többsége elvi szempontokat hiányoltak, a koncepcionális kérdéseket kevésbé fontosnak ítélték a részletmegoldásokat kifogásolták. Mindent egybevetve azonban Tisza Kálmánnak hálás lehetett valamennyi egzisztenciálisan vármegyéhez kötődő tisztviselő, az összes

⁴⁸ A békési irat: Zemplén megye Törvényhatósági iratai. b. Közgyűlési iratok IV. b. 1402/b. 19. doboz. Szabolcs vármegye Békéstől hozzá intézett kérelmére az 1885. november 29-i rendes évnegyedes közgyűléséből válaszolt. Eszerint amegye 1880-ban "minden eredmény nélkül" hasonló tartalmi kérelmet intézett a képviselőházhoz, a felolvasott átirat "tudomásul vétetik". Szabolcs vármegye törvényhatósági bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek IV. B. 402. 14. köt. 258. p.

⁴⁹ Zemplén vármegye Törvényhatósági iratai b. Közgyűlési iratok IV. b. 1402/b. 19. doboz. A felirat a megye 1886. február 15-i rendkívüli ülésén készült. Heves felirata megtalálható: Fejér megyei Levéltár Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek 56/1471. szám. A megye 1886. május 6-i közgyűlésén a feliratot intézkedés nélkül tudomásul vette. Arad megye körlevele: Csanád vármegye Törvényhatósági Bizottságának jegyzőkönyve IV. B. 402. a. 12/59. kg. szám. 2881/1886. szám.

törvényhatósági hivatalt élvező vidéki polgár. Alapjaiban minden úgy maradt, mint korábban; a reform az irányításban érdekeltek kíméletével történt.

IV.

Kit. kintés

A törvényhatósági (1886:XXI. tc.) és a községi törvény (1886:XXII. tc.) meghozatala után Tisza Kálmán időszakában érdemi közigazgatási reform nem történt. A miniszterelnök maga is befejezettnek tekintette művét, nem gondolt újabb átfogó szabályozásra. Rövidesen véget érő kormányzati korszakának maradék idejét a szaporodó pénzügyi gondok, államháztartási teendők kötötték le. Amit még ezután az állami és önkormányzati végrehajtás területén változtatnia kellett, a gyakorlati szükségből kiindulva tette. A központi hatalom érdekeihez igazította a tisztviselők fegyelmi ügyeinek elbírálásáról szóló törvényt (1886:XXIII. tc.), Módosította a közegészségügyi eljárás szabályait (1887:XXII. tc.), kezdeményezte az állategészségügyről szóló 1888:VII. tc. meghozatalát. A halászatról rendelkező 1888:XIX. tc. V. fejezetében megállapított hatósági eljárási rend az önkormányzati és állami szervek közötti szokásos munkamegosztás szerint alakult. A véderőről szóló 1889:VI. tc. a katonai kötelezettséggel összefüggő kihágások eljárási és illetékességi szabályait foglalta rendszerbe, a pénzügyi közigazgatás szervezetének változását sem közigazgatási, hanem az adóbeszedéshez fűződő pénzügyi érdekek motiválták (1889:XXVIII. tc.).

A vármegyei intézmény átalakítására Tisza Kálmán nem dolgozott ki egységes, átfogó reformtervet. Alkatától is távol állt az elméleti közelítésmód, külföldi példákra is alig hivatkozott. Világosan látta, hogy a közigazgatás centralizációja kor parancsolta követelmény, de túlzottan ragaszkodva hagyományainkhoz nem fogadta el elvi tisztaságában a végrehajtás *államosításának* gondolatát. Igaz, ez a koncepció 1890-es érvényre jutása után röviddel megbukott, a szükséges pénzügyi háttér hiányában kudarcot vallott. A Szapáry Gyula által keresztülvitt 1890:XXXIII. tc. államosítást elrendelő és a hivatalnokok kinevezését deklaráló rendelkezései - ahogyan Tisza Kálmán előre jósolta - papíron maradtak.

A Tisza-kabinet idején született törvények nem respektálták a megyék önkormányzati jogait sem. Tisza Kálmán átvette az 1870:XLII. tc. sikerületlen felfogását az állami közigazgatás törvényhatósági közvetítéséről. Ez az önkormányzat-fogalom a gyakorlatban igazolta az állami szervek felügyeleti, ellenőrzési és rendelkezési jogát az autonóm hatáskörű vármegyei szervekkel szemben. Középfokú igazgatási szerveink nem kaptak pénzügyi önállóságot, mindvégig államsegélyből fedezték szükségleteik nagy részét. Igaz, az 1890-et követő időszak egyetlen magyar kormánya sem támogatta ennél jobban az önkormányzatok működését.

A közigazgatás alkotmányos garanciáit tekintve alig menthető Tisza Kálmán tartózkodása a *közigazgatási bíróság* bevezetésétől. Az 1896:XXXIII. tc. gyakorlatban igazolta: félelme alaptalan volt, amikor azt hitte, hogy a közigazgatás fölötti bírói kontroll lehetetleníti a végrehajtást. Nem tudott szakítani a virilizmussal sem, még olyan mértékű átalakítására sem volt hajlandó, amelyet a magyar állam érdekeit szintén szem előtt tartó törvényhatóságok szükségesnek láttak. A nyers virilizmus

kiiktatására csupán az 1929:XXX. tc. alapján került sor. Ez a törvény több olyan rendelkezést tartalmazott, amelynek meghozatalára 1886-ban Tisza Kálmán vezette törvényhozói többségnek lehetősége lett volna. Az 1870-ben megindult közigazgatási reformfolyamat a késődualizmus 1890-ig tartó korszakában politikai, társadalmi viszonyaink által megszabott kényszerpályára került.

ISTVÁN STIPTA

DIE UMORGANISIERUNG DER KOMITATSORGANISATION ZUR ZEIT VON MINISTERPRÄSIDENT KÁLMÁN TISZA

(Zusammenfassung)

In dem ersten Teil meiner Studie habe ich die zwischen 1875 und 1886 verabschiedete verwaltungsrechtliche Reformgesetze analysiert. Die Nationalversammlung 1875/78 stand im Zeichen der Errichtung einer staatlichen Administration: Es wurde über 16 Entwürfe zum Thema "Verwaltung" debattiert; die meisten davon hatten eine Zentralisierung und eine Abschaffung der Kompetenzen der Komitate zum Ziel oder waren jedenfalls Konzeptionen, die auf eine Einschränkung jener Kompetenzen zielten. Von den Regeln, die sich auf Organisation und Funktion der Komitate un überhaupt auf ihre Zukunft bezogen, war das Gesetz 1876: VI. das wichtigste, wodurch eine Koordinierung zwischen den lokalen Organen der Regierung und den autonomen Verwaltungen erzeugt werden sollte. Der daraufhin gegründete Verwaltungsausschuß hatte die Aufgabe, für eine friedliche Regelung des Verhältnisses zwischen dem zuständigen Ministerium und den Selbstverwaltungen zu sorgen - und so für eine der zentralen Fragen der zeitgenössischen Konzeption, Entwürfe und Vorschläge eine Lösung zu finden. Die zentralistische Tendenz, durch welche die Komitate in den Hintergrund gedrängt wurden, kam in diesem Gesetz auf die offentsichtliche Weise zum Ausdruck.

Der zweite Teil behandelt die Vorbereitungstätigkeit des Innenministerium bezüglich einer neuen Gesetzregelung um die Komitate umzugestalten. Die erste Phase dieser Tätigkeit war die Analyse die Reformvorstellungen der Komitate. Aus den Ministeriumsmaterialien ist zu erforschen, daß diese Vorbereitungsprozess von Anfang an durch Kálmán Tisza völlig beeinflußt war. Er hat sich über die Konzeption von Reform entschieden, von ihm war die Kodifikationskommission gewählt und die ganze Gesetzesvorbereitungsprozess kontrolliert. In der Formulierung des Gesetztextes haben sich keine Verwaltungsteoretiker und andere Fachleute teilgenommen.

In den dritten Kapitel habe ich die Parlamentsdebatte des Gesetzesvorschlages analysiert. Mit Hilfe dieser Teil können wir uns ein Bild machen, wie vielfältig die zeitgenössischen Reformkonzeptionen waren und welche Vorstellungen zu den Komitaten die oppositionellen Parteigruppen hatten. Die Gesetzgebungsdebatte brachte die Unzulänglichkeiten des Reformentwurfes der Regierungspartei zum Vorschein. Es

gab heftige Diskussionen um die Existenzberechtigung des "Virilismus", zur nationalitätenfeindlichen Tendenz des Entwurfes, zur Notwendigkeit der Verstaatlichung der Verwaltung und zur angestrebten Übermacht der Regierung.

In den letzten Teil der Studie habe ich einen Versuch gemacht, die GA 1886:XXI. zu charakterisieren, ihre wichtige Rolle bei der Entwicklung der ungarischen Verwaltungssystem und Selbstverwaltungsgeschichte zu bewerten.



Készítette a JATEPress

6722 Szeged, Petőfi Sándor sugárút 30–34.

Felelős kiadó: Dr. Molnár Imre

Felelős vezető: Szőnyi Etelka

Méret: B/5, példányszám: 450, munkaszám: 203/1995.