

# GYŐRI TANULMÁNYOK

---

T U D O M Á N Y O S S Z E M L E



20  
1998

**Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Kiadványa**

*Felelős szerkesztő:*

**Bana József**

*Szerkesztők:*

**Dominkovits Péter**

**Dr. Horváth József**

**Dr. Mezey Barna**

**Dr. Balogh Elemér** (Szeged)  
**Dr. Gönczi Katalin** (Budapest)  
**Dr. Homoki Nagy Mária** (Szeged)  
**Dr. Horváth József** (Győr)  
**Dr. Horváth Pál** (Budapest)  
**Dr. Kajtár István** (Pécs)  
**Dr. B. Kállay István** (Győr)  
**Dr. Mezey Barna** (Budapest)  
**Dr. Óriné Fodor Márta** (Pécs)  
**Dr. Stipta István** (Miskolc)  
**Dr. Szabó István** (Miskolc)  
**Dr. Szádeczky-Kardoss Irma** (Budapest)  
**Dr. Takács Imre** (Budapest)

**ISSN: 0209-4215**

## TARTALOMJEGYZÉK

*Balogh József* Győr Megyei Jogú Város polgármesterének előszava .....3

### JOGTANÍTÁS MÚLTBAN ÉS JELENBEN

*Mezey Barna*: Egyetemek és jogakadémiák .....7

*Horváth József*: A győri jogakadémia és jogi oktatás.....18

*B. Kállay István*: Karvasy Győrött.....26

### A JOGALKOTÁS ÉVSZÁZADAI

*Horváth Pál*: A módszeres kutató-elemző jogi historizmus kezdetei  
és a Corpus Juris (Hungarici) seu decretum generale.....45

*Kajtár István*: A „konzervatív” és a „modern”  
a 19. század jogtörténetében .....52

*Gönczi Katalin*: A jogképződés és a jogalkotás problematikája  
a középkori jogfejlődés tükrében.....59

*Homoki Nagy Mária*: Kodifikáció vagy reformkísérlet .....65

*Balogh Elemér*: Egy elfelejtett büntető törvény tervezet .....73

*Stipta István*: A vármegyék alkotmánybiztosító szerepköre.....85

*Szabó István*: Az alkotmányosság helyreállítása .....90

*Takács Imre*: Az alkotmánybíróság jogfejlesztő szerepéről.....96

*Őriné Fodor Márta*: Az egyesülési szabadság és a félállamiság  
jelenségének jogi kapcsolata történeti példák  
tükrében, a polgári kor kezdetén .....106

*Szádeczky-Kardoss Irma*: A jogi szaknyelv történeti kutatási szerepe .....127

## A VÁRMEGYÉK ALKOTMÁNYBIZTOSÍTÓ SZEREPKÖRE

### I.

A rendi kori vármegyék hatáskörét - jogforrási háttérüket tekintve - négy csoportra oszthatjuk:

1. Voltak olyan jogosítványaik, melyeket **törvények** rögzítettek, amelyek érvényesülését az országgyűlés és az uralkodó megegyezése biztosította. Ezek közé tartozott mindenekelőtt a politikailag kevésbé színezett önkormányzati jogkör (Hármaskönyv III. részének 3. cím 7. §, továbbá III. rész 20. cím 2. §, az 1435:VII., 1647:LXXVIII., 1681:LVIII., 1715:XIV., 1791:XIV. és LXVII. tc.). Ennek egyik alcsoportja volt a végrehajtói szerepkör, amelynek törvényi háttérét az 1435:VII. 1537:XX., 1647:XXV., 1723:LXII. tc.12-13.§ -ai képezték. Ebbe a körbe sorolható a vármegye statutumalkotási joga a Hármaskönyv III. rész 2. cím 7. §-a, továbbá az 1599:XXIII. és 1649:XV. tc. alapján.<sup>1</sup>

Törvények adtak felhatalmazást a megyei tisztviselők választására, ellenőrzésére, visszahívására. Az 1662:IX., az 1723:LVI-LVIII., továbbá 1729:XXV. tc. is megerősítette ezt a jogot, ideértve a helyi katonai parancsnokok kiválasztásának lehetőségét is. A vármegye a katonai igazgatásban is fontos szerepet töltött be: országgyűlési felhatalmazás alapján beszedte a hadiadót, közreműködött az újoncok kiállításában, gondoskodott a katonai egységek elszállásolásáról. Központi befolyás nélkül, de törvényi felhatalmazással szabták meg belső közigazgatási egységeik határait, osztották be területüket járásokra, a járásokat kerületekre (1649:LXXXVI. tc.). Jelentős közigazgatási befolyásuk volt a községek felett. Az 1765:XXI. tc. kimondta, hogy a megyékbe bekebelezett községek is viselik a vármegyei terheket. A városok egy része feletti felügyeletre is törvények (1647:XCIII. tc.; 1649:XX. tc.) adtak felhatalmazást.

2. A második kategóriába tartozó hatásköri csoport más tárgyú törvények kiterjesztő **értelmezésén**, vagy az egyedi törvényi rendelkezések **általánosítása** során jött létre. Ebbe a körbe mindenekelőtt a vármegyék törvényhozói jogkörét sorolhatjuk:

Az 1625:LXII. tc. előírta, hogy a képviselő megyéjében nemes és birtokos legyen. Viszont már a közgyűlés döntött az anyagi választójogról, kizárólag ez a testület szabhatta meg, hogy milyen életkori és egyéb feltételek szükségesek a szavazati és választhatósági joghoz. A szavazás módját és eljárási rendjét a megyék maguk állapították meg.

<sup>1</sup> Szita János: A magyar alkotmány történetének vázlatja 1847-ig. Pécs, 1992. 155. old., Dr. Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék I.köt. Bp. 1910. 14 -16.old. Nyáry Pál: Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt. Pest, 1840. 6. old., Fényes Elek: Magyarország leírása. Statisztika II. 131. old., Az 1869-dik évi april 20-ra hirdetett országgyűlés képviselőházának Naplója Pest, 1870 (továbbiakban KN.) XI. köt. 13-15.old. Dietrich Ignác felszólalása.

Ide tartozott az adóügyi jogkör gyakorlása, a megyei költségek megállapításának joga, az adónemek meghatározása és az adók kivetése. A vármegyék ítélkezési jogkörének egyes elemeiről születtek törvényi rendelkezések, ezek kiterjesztő értelmezése folytán vitán föltül megillette őket az első és másodfokú ítélkezési hatáskör mind büntető, mind magánjogi jellegű jogvitákban. Ehhez kapcsolódott az 1723:LXXIII. tc. 2. §-a alapján megadott vérhatalom joga és az 1723:II. tc-ben biztosított statáriális bíraskodási lehetőség.

3. A harmadik hatásköri csoport jogforrási alapja a gyakorlat által szentesített **közjogi szokás** volt. Ilyen alapon gyakorolták a vármegyék a követek visszahívását, a törvények kihirdetésének jogát, élhettek a törvény kezdeményezésének lehetőségével azáltal, hogy az országgyűlés megnyitása előtt összeállított javaslataik, sérelmi felirataik törvényhozás elé, esetleg napirendre is kerültek. Ide tartozott a követi verifikáció hatásköre is. Az országgyűlés nem vizsgálhatta, hogy a megyék követeiket szabályosan választották-e meg.

A törvényhozási hatáskörhöz tartozott a követek utasításának joga. A vármegyei közgyűlésen körülírták azokat a lokális érdekeket, melyeket a választott követeknek képviselniük kellett; kötelesek voltak ennek megfelelően felszólalni és szavazni. Ha az országgyűlési tárgyaláson olyan kérdés merült fel, amelyre utasítás nem született, a követ pótutasítást volt köteles kérni. Az utasítási jog a közgyűlést illette, ennek hatáskörébe tartozott az utasítás szövegének értelmezése is.<sup>2</sup>

4. A negyedik, legvitatottabb hatásköri csoport mögött **nem** állt jogi norma és szentesített szokás. Ezek tartalmáról, terjedelméről, gyakran meglétéről a polgári átalakulás időszakában komoly viták folytak. Ebbe a körbe tartozott a vármegye alkotmányvédő funkciója, hatásköre.

## II.

Ami az alkotmányvédő funkciót illeti, a rendi korszak vármegyéinek ezen hatásköréről 1870-ben két alapvető kérdésben volt nézeteltérés. Az első e tevékenységi kör **terjedelme** volt, ahol egy szűkítő és egy tágabban értelmező felfogás ütközött egymással. Voltak akik úgy vélekedtek, hogy ez a jogkör az alkotmány sértő, törvényellenes vagy célszerűtlen rendeletekkel szembeni félretételi jogot jelentette. A kibővítő értelmezés szerint ez a jogosultság magában foglalta a vármegyék felirati, levelezési jogát és azt a jogosultságát, hogy szabadon „szövetkezhetnek”, politikai jellegű fellépéseiket szervezetileg is összehangolhatták.<sup>3</sup>

Igazán komoly nézeteltérés azonban a másik kérdésben, a **félretételi jog** és a **kormányfelelősség** viszonyában alakult ki. Ebben a kérdésben ütközött legélesebben a centralisták és megyepártiak felfogása 1848-ban is. Kossuth

<sup>2</sup> Liptó vármegye közgyűlése 1843-ban követei által ellentétesen értelmezett követutasítás ügyében a döntést az alsótáblára kívánta bízni. A követek többsége azonban úgy döntött, hogy az utasítás magyarázata vármegyei hatáskörbe tartozik. Palugyay Imre: Megye-rendszer hajtán és most. Pest, 1844. 147. old.

<sup>3</sup> Az utóbbi álláspontot vallotta Kerkapoly Károly miniszter is az 1870:XLII. tc. parlamenti vitájában. Ezeket a jogokat a felelős kormány meg kívánja hagyni, hogy a törvényhatóság örökjön „ne quid detrimenti respublica capiat”. KN. X. köt. 156. old.

kezdeményezésére az 1848 : XVI. tc. preambulumba bekerült az „alkotmány védbástyája” kifejezés. Ennek tartalmáról, főleg a megyék polgári államszervezeten belüli szerepéről az 1870-es években újra komoly viták alakultak ki.

1. Az alkotmányvédő funkció védelmezői is elismerték, hogy ez a hatáskör egyetlen törvényben sincs világosan leírva, de vannak a Corpus Iurisban sarkalatos törvények, melyekből erre következtetni lehet. A legtöbb hivatkozás az I. világi Aranybulla 31. §-ra történt, amely az aktív ellenállás jogát biztosította. A hagyománymentés hívei azzal érveltek, hogy az 1687: IV. tc. csak az aktív, fegyveres ellenállás jogát törölte el, a megyék továbbra is gyakorolhatták a törvénytelen rendeletekkel szembeni félretételi jogukat. Erre szükség is volt, hiszen amikor az országgyűlés nem ülésezett, az alkotmányt egyedül ez a jog védte. Az adott történelmi periódusban, a Habsburg terjeszkedés időszakában a nemzet alkotmányos jogain számos sérelem esett, amely a vármegyéket „önvédelmi állásra és kölcsönös segélyezésre kényszerítette”. Országunkat az abszolutizmus időszakában 52 alkotmánybíróság védte a kormányhatalom visszaéléseitől.<sup>4</sup>

A „védbástya” szerep hirdetői szerint a megyéknek döntő részük volt alkotmányunk fenntartásában. Kritikus történelmi időszakban (I. Lipót, II. József idején) a külső ellenséggel, az abszolutizmussal szemben ez volt egyetlen jogszerű fegyverünk. II. József 1790-ben a megyék ellenállása miatt vonta vissza rendeleteit, az 1825-27. országgyűlés összehívását is annak köszönhetjük, hogy a rendeleti kormányzás meghiúsult a municipiumok ellenállása nyomán. E nézetet vallók úgy vélték, hogy 1848 előtt a magyar udvari kancellária és helytartótanács gyenge lábakon állt a központi kormányzattal szemben, a „fennmaradásunk érdekében volt szükség arra, hogy a megye oly széles hatáskörrel bírjon”<sup>5</sup>

Az önkormányzatok alkotmányvédelmi hatáskörének megőrzését követelők másik csoportja a belső alkotmányos rend fenntartását is fontosnak tartotta. Hivatkoztak Deák Ferenc 1835-i híres beszédére, miszerint a megyék az egyéni jogokat is védelmezik a központi kormánnyal szemben. Többen vélekedtek úgy, hogy helyhatóságaink nemzetiségünk védelmében is kulcsszerepet játszottak. Fontos alkotmányvédő tevékenységet látott el a rendi megye azért is, mert a „nyers tömeget” kizárta a politikai színtérről.<sup>6</sup>

A kontinuitás híveinek többsége persze tisztában volt azzal, hogy e funkciót régi formában nem lehet megtartani. Változatlanul hangsúlyozták azonban, hogy a felelős kormány mellett is szükség van a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Az ellenzéki politikusok egy része 1870-ben azt hirdette, hogy a kiegyezés

<sup>4</sup> Simonyi Ernő, Mocsáry Lajos, Török Sándor, Váradi Gábor felszólalásai KN. X. köt. 228, 275, 278.old.

<sup>5</sup> Szalay Sándor felszólalása KN. X.köt. 53. old.

<sup>6</sup> Deák Ferenc beszédei, 1829-1841. Összegejtötte: Kónyi Manó II. kiadás. Budapest, 1903. 163. old.,Török Sándor felszólalása KN. X. köt. 275.old. A 48-as párt képviselője, László Imre szerint a törvényjavaslat „letereli a megyét a szabad vitaközlés teréről is. Meghagyja ugyan részben a közügyek fölötti tanácskozás jogát, de ami a legfőbb és legértékesebb: eltiltja a közgyűlést attól, hogy az országgyűlés, és szabályozó tagjai fölött véleményt vagy ítéletet mondhasson. Pedig az volna a legfőbb, legmagasztosabb hivatása a megyéknek, mint az alkotmányosság őreinek, hogy a törvény fölött előkészítsék a közvéleményt. Azon jog, mely fölírás képeben a törvényjavaslatban meg van engedve, soha sem teheti a megyéket azon helyzetbe, hogy alkotmányvédelmi kötelezettségeiket teljesíthessék.” KN. X. köt. 42. old.

miatt kormányunk nem független, az osztrák befolyástól változatlanul tartanunk kell. Ezt a védelmi funkciót a megyékbe szervezett közvélemény a politikai jogok fenntartásával biztosítani tudná. Voltak olyanok, akik pusztán célszerűségi okból látták indokoltnak a megyei ellenállási jog fenntartását. Szerintük változatlanul szükség van arra, hogy a kormány rendeletei a helyi körülményekhez igazodjanak, a területi érdekek a végrehajtásban is szerepet kapjanak. Az 1870:XLII. tc. parlamenti tárgyalásakor elhangzott az a javaslat is, hogy a felsőház alakuljon a megyék követeiből, és e testület a sarkalatos törvények tárgyalásánál vétőjogot kapjon.<sup>7</sup>

2. A polgári kori államreformot előkészítő és végrehajtó politikusok másik csoportja eltérően vélekedett a megyék alkotmányos szerepének múltbeli jelentőségéről és jövőendő szerepéről. Zsedényi Ede szerint 1848-ban a megyék megszűntek az alkotmány védbástyái lenni, ezt a funkciót a honvédsereg vette át. „Ennek legyőzésével a bizottságok (amelyekben a birtokos osztály mellőzésével több rontott elem került fölszínre) - nem úgy, mint I. Lipót és II. József idején - holt lelkek gyanánt, históriánkban példa nélküli gyávasággal engedtek a Bach-féle provizóriumnak, és csak 1860-ban, midőn a protestáns egyház mozgalmi utat törtek alkotmányos szabadságunknak, mertek mozogni.”

Báró Eötvös József szerint az 1848-as közjogi változások után ez a hatáskör eredeti formájában nem tartható fenn. „Míg korábban az alkotmányunk garantiája azon befolyásban kerestetett, melyet az egyes törvényhatóságok a kormányrendeletek végrehajtására gyakoroltak, az un. vis inertiaeben: az 1848-ki törvények az alkotmánynak főbiztosítékát a felelős kormányban és a parlamentáris rendszerben gondolták föltalálhatni.” Ennek szükségképpen következménye, hogy „módosítanunk kell mindazt, mi által a kormánynak törvényes hatásköre annyira megszorítottatnék, hogy az által a felelősség elveinek alkalmazása illuzióriussá válnék: miután világos, hogy a kormánynak felelőssége, mint minden felelősség nem terjedhet semmivel tovább, mint a kormánynak hatalma.” Higgadt érvelése szerint: megyei rendszerünk „az egész közéletünket foglalta magában” :. „az összes közvéleményt, amennyiben vitatkozások és levelezések által a megyék képezték azon egyedüli helyet, hol szabad szó nyilatkozhatott”. Ezt a funkciót azonban a szabad sajtó átvette. A megye „representationalis” jogáról elismeri, hogy ez nagy fontossággal bírt bizonyos körülmények között, de a „legvilágosabb törvénysértések esetében is, mint az 1823-ikiek voltak, éppen nem a megyék többsége, hanem csak egyes megyék léptek fel” A megyék az alkotmányt egyedül megvédeni nem tudták. Pulszky Ferencnek erre az esetre is volt egy aforizma-szerű megállapítása: „Korszakunkban - vélte - már nagy csaták döntenek el országok sorsát, a bástyák kora a középkorba valók, azzal együtt eltűntek.” Az alkotmányosságot nem a megyékben, hanem a parlamentben kell megvédeni.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Dóry János szerint a kormány a kiegyezés miatt nem független. A „felelős kormányzat és alkotmányosság eszméje megköveteli a kormány ellenőrzését : erre pedig csakis a nép által szabadon választott megyei tisztviselők és a megyebizottmányi tagok alkalmazhatók. Ezek pedig együttesen képezik a megyei önhatóságot, ezért csakis a megyei önhatóságok útján lehet parlamentáris felelős kormányunkat ellenőrizni.” KN.X. 92. Az államtanács felállításának ötlete Dietrich Ignácztól származik. KN. XI. 14.old.

<sup>8</sup> Zsedényi Ede: KN. X. 293., Eötvös József: KN.X. 233. old., Pulszky Ferenc beszéde KN.X. 246. old. Bethlen János szerint is lejárt az omnipotens megyék ideje : „Magyarország állami élete, szabadsága, függetlensége csakis erős parlamenti kormányforma alatt képzelhető, „csak így lehet „concentrálni a

Deák Ferenc 1868-ban kifejtett álláspontja eldöntötte a kérdést. Vitatta, hogy a megyéket a törvénytelen rendeletek félretételének joga bármikor megillette volna. Nézete szerint a megyék csak a törvénytelennek vélt felsőbb rendelet elleni felírási joggal élhettek. Ha az uralkodó vagy a kormányzék ragaszkodott az elhatározásához, a megye köteles volt azt végrehajtani. Ennek megtagadása esetén legtöbbször királyi biztost küldtek ki. Ha a megyék sérelmezték az eljárást, a legközelebbi országgyűlés előtt panasszal élhettek.

A leggyakrabban idézett 1823-25-ös közjogi konfliktus kapcsán valóban meg kell jegyezni, hogy ekkor az uralkodó és a rendek közötti ellentét oka nem végrehajtási kérdés volt. A magyar politikusok azt sérelmezték, hogy az uralkodó az újoncokról és az adóról országgyűlési döntés nélkül akart határozni.

A félretételi jog kérdésében egy jogértelmezési tévedésre is rá kell mutatni. Két törvény (1563:LXXVIII., 1655:LIII.) is rendelkezett arról hogy a törvénytelen felső parancsokat büntetés terhe mellett félre kell tenni. Ez azonban csupán az ítélezésre, tehát a bírói parancsokra vonatkozott, nem terjedt ki a közigazgatási rendeletekre.<sup>9</sup>

Az 1867-ben kormányra került Deák-párti elit az önkormányzatoknak nem kívánt alkotmányos szerepet juttatni. Mértékadó politikusai úgy vélték, egyedül a kormány felelős a rendeletek törvényességéért és alkotmányosságáért. Ennek ellenére úgy gondolták, hogy a vármegyék felírási joga nem sérti a miniszteri felelősség elvét. Az 1870:XLII. tc. ezt az álláspontot érvényesítette: a törvényhatósági bizottság egy ízben felírhatott a törvénytelennek vagy célszerűtlennek tartott rendeletek ellen. Abban az esetben azonban, ha a miniszter ragaszkodott a végrehajtáshoz, azt teljesíteni kellett. A végrehajtás után a vármegye a képviselőházhoz fordulhatott jogorvoslatért.

Az 1870:XLII. tc. és a szabályozást átvevő 1886:XXI. tc. a vármegyék alkotmányvédő funkcióját Deák Ferenc 1868-as álláspontja alapján szabályozta, korlátozta felírási joggá. Azonban a haza bölcse sem kívánta azt, hogy a közjogi konfliktusok egyedüli bírója a törvényhozás legyen. Már 1867-ben javasolta egy állambíróság felállítását, amely az alkotmányos természetű közjogi viták esetén független tényezőként dönthetne. Nem rajta múlt, hogy egy ilyen jellegű szerv, a Közigazgatási Bíróság megszervezésére csupán 1896-ban került sor.

---

conglomerált nemzetiségeket, hogy egyik a másik mellett megférhessen" KN.X. 80.old. Az 1870: XLII. tc. vitájában Tisza Kálmán akkori ellenzéki képviselő is akarta, hogy a „rendeletek végrehajtassanak”, ezért a törvényhatóságokat nem szabad felruházni azzal a jogkörrel, hogy a „rendeletek törvényességébe kötve azt határtalanul visszautasíthassák, és ne teljesítsék.” Azonban a törvénytelenység gyanúja esetén „rögtön egy független, semmi előléptetést bármely pártkormánytól nem várható, párton fölüli bírói hatóság ítéljen” KN. X. köt. 33.old. Ez nyílt kiállás volt a közigazgatási bíróság mellett, melynek bevezetését miniszterelnökként később ő hiúsította meg.

<sup>9</sup> Deák Ferenc beszédei 1867-1868. Összegyűjtötte: Kónyi Manó II. kiadás, Budapest, 1903. 407-419. old.