

JOGTÖRTÉNET

Sorozatszerkesztő
ZLINSZKY JÁNOS

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Sorozatszerkesztő
MEZEY BARNA

Ez a kötet a két sorozat közös kiadványaként,
a Miskolci Egyetem TEMPUS programjának
támogatásával jelent meg.

Hatalommegosztás és jogállamiság

Szerkesztette
MEZEY BARNA

STIPTA ISTVÁN

Parlamentari viták a területi önkormányzatról (1870–1886)

Előzmény: a municipális önkormányzat

Az 1848 előtti magyar történeti irodalom a rendi korszak vármegyéjét az Alkotmány alapintézményének tekintette. Az állami élet minden területére kiterjedő hatásköre alkalmas eszköznek bizonyult a kiváltságok területi érdekeinek képviselésére, az igazságszolgáltatás és végrehajtás lokális ellátására. A szó eredeti értelmében vett önkormányzó szervek voltak, amelyek az országos hatalmi központtal szemben is érvényesíteni kívánták az alkotmányos szokásjogban gyökerező vagy törvényekben rögzített jogaikat.

Jellegadó kiváltságuk a törvényhozói jogkör volt. A nemesi vármegyék közgyűlései főispáni kijelölés nélkül választották alsótáblai követeiket. A közgyűlés döntött az anyagi választójogról, kizárólag ez a testület szabhatta meg a szavazati és választhatósági joghoz szükséges életkori és egyéb feltételeket. A korábbi szokásjogi gyakorlatot összegző 1625:LXII. tc. csupán annyit írt elő, hogy a képviselőnek nemesi címmel és az adott megyében birtokkal kell rendelkeznie.¹ A szavazás módját és eljárási rendjét a megyék maguk állapították meg. A követi verifikáció hatásköre is a helyhatóságokat illette meg. Az országos képviselői gyűlés nem vizsgálhatta, hogy a megyék követeit szabályosan választották-e meg.

A törvényhozási hatáskörhöz tartozott a követek utasításának joga. A vármegyei közgyűlésen pontosan körülírták azokat a lokális érdekeket, amelyeket 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 követnek pótutasítást kellett kérnie. Az utasítási jog a közgyűlést illette, s ennek hatáskörébe tartozott az utasítás szövegének értelmezése is.²

A követek visszahívása a megyék sérthetetlen, diszkrecionális jogsultsága volt. A visszahívási jogot indokolás nélkül gyakorollhatták, és bármikor beszámoltathatták követeiket. A szentesített törvények kihirdetése 1848-ig a vármegyék közgyűlésein történt.

A törvények kezdeményezésének lehetősége nem volt ugyan formálisan a megyék számára biztosítva, de gyakran elérték, hogy az országgyűlés megnyitása előtt összeállított javaslataik, sérelmi felirataik a törvényhozás elé kerüljenek.

A törvényhozási szerepkörhöz kapcsolódott a statútumalkotás joga. Ezt lényegében „helyi törvényhozásnak” tekinthetjük, hiszen a vármegyék kötelező érvényű helyi normákat hozhattak a törvények által nem szabályozott ügyekben. Ezek a rendeletek – mint Eötvös József írta – királyi jóváhagyás nélkül is törvényerővel bírtak.³

A nemesi vármegyék lényeges végrehajtói szerepkört láttak el, önkormányzatuk ezen a területen töretlenül érvényesült. A középkori magyar alkotmányos közfelfogás szerint a vármegyék a törvények végrehajtásának egyedüli alkotmányos szervei voltak a saját területükön. Ezen túl az uralkodó, az udvari és magyar központi kormányzások rendeleteit is fogantostították. Ezzel kapcsolatban alakult ki a vis inertiae joga, amelyet az 1545:XXXIII. tc.-ből eredeztettek és szokásjogi alapon gyakoroltak. Eszerint a vármegye közgyűlése a törvénybe ütköző vagy az alkotmányunk szellemével ellentétes uralkodói vagy dikasztériális normák végrehajtását megtagadhatta. Gyakran előfordult, hogy a vármegyék a célszerűtlennek tartott, helyi körülmények között kivihetetlen központi akaratot megtestesítő szabályokat sem hajtották végre. E jogosultság körül alakult ki a polgári átalakulás időszakának legélesebb vitája.

A vármegyék önkormányzatának egyik fontos biztosítója az adóügyi jogkör gyakorlása volt. Hatáskörükbe tartozott a megyei költségek megállapításának joga, az adónemek meghatározása és az adók kivetése. Eötvös József szerint 1846-ban az országos egyenesadó felét a megyék állapították meg.⁴

A végrehajtási autonómia szerves tartozékának tekinthetjük a tisztviselők választásának, fizetésük megállapításának, ellenőrzésének, visszahívásának jogosultságát. Az 1662:IX. tc. törvényben is megerősítette ezt a jogot, ideértve a helyi katonai parancsnokok kiválasztásának lehetőségét is. A vármegye katonai igazgatásban is fontos szerepet töltött be: beszédte a hadiadót, közreműködött az újoncok kiállításában, gondoskodott a katonai egységek elszállásolásáról.⁵

A vármegyék központi befolyás nélkül szabták meg belső közigazgatási egységeik határait, osztották be területüket járásokra, a járásokat kerületekre (1649:LXXXVI. tc.). Székhelyükről maguk döntöttek. Jelentős

közigazgatási befolyásuk volt a községek felett. Az 1765:XXI. tc. kimondta, hogy a megyékbe bekebelezett községek is viseljék a vármegyei terheket. A városok egy része felett is felügyeletet gyakoroltak (1647:XCII. tc.; 1649:XX. tc.).⁶ A vármegyének saját területén rendészeti hatásköre volt; felügyelte a rendet, közegészségügyi, út-, tűz-, mezőrendészeti feladatokat látott el.

Jobbágyigazgatási feladatkörben közreműködött a községi választásokban, ellátta az úriszéki felügyeletet, közreműködött az urbáriumok végrehajtásában. A területi főgyámi jogkört birtokolva intézte a megyei nemes árvák és nemes özvegyek személyi és vagyoni ügyeit. A hazai történeti irodalomban Balogh Arthur mutatta ki, hogy a nemesi vármegyék rendi önkormányzata a király felügyelete, ellenőrzése alatt állt. A megyei statútumok királyi megerősítésre szorultak (1635:XVIII., 1723:LXVI., 1723:CIX., 1729:XII. tc.), a tisztviselőket főispáni kijelöléssel választották (1504:II., 1548:LXX., 1723:LVI., 1729:XV. tc.), a megyei költségvetést a királyt képviselő helytartótanács hagyta jóvá. A felügyeleti jog gyakorlása érdekében a vármegyék negyedévenként kötelesek voltak közgyűlési jegyzőkönyveiket a központi kormányzésekhez felterjeszteni.⁷

A vármegye az igazságszolgáltatás rendi korszakbeli tevékenységének is fontos tényezője volt. A megyei bírák megválasztása és elbocsátása kizárólagos jogkörükbe tartozott. Első- és másodfokú hatáskört gyakoroltak a büntető, és magánjogi jellegű jogvitákban.

Az 1723:LXXIII. tc. 2. §-a alapján megillette a vérhatalom joga. Rendkívüli körülmények esetén, az 1723:II. tc. óta nádori engedéllyel a vármegye statáriális bíraskodást vezethetett be. Az úriszék fellebbviteli bírósága, egyben felügyeleti szerve ugyancsak a vármegye közgyűlése volt. A 17. századtól általános közhitelességi funkciót látott el, ítéleteit saját börtönében hajtotta végre.

Az 1848 előtti vármegye politikai jogai között fontos volt az országos, sőt nemzetközi kérdések napirendre vételének és megtárgyalásának lehetősége. A közgyűlés ezenkívül a királyhoz, a központi kormányzathoz, az országgyűléshez álláspontját, kérelmét, tiltakozását tartalmazó feliratot intézhetett és nézeteit tárthatóságaival is közölhette (levelezési jog).

A korabeli felfogás szerint a megyék szabadon „szövetkezettek”, politikai jellegű fellépéseiket szervezetileg is összehangolhatták. Ezen alkotmányos szokásjogon nyugvó lehetőség a reformkori kerületi táblák létrehozatalában nyilvánult meg. A vármegye fontos politikai szerepe az

alkotmány, a nemzeti függetlenség, a nemesség politikai szabadságjogainak védelme volt. Ilyen értelemben tekintették a reformkor municipalistái e szervezetet az alkotmány védbástyáinak.

A vármegyék politikai szerepét illető, harmincas évek közepén kialakult ellenzéki álláspontot jól tükrözi Deák Ferenc 1835. június 16-i alsótáblai beszéde. Szerinte a magyar megye olyan kincs, amellyel Európa legszabadabb nemzetei sem dicsekedhetnek. Ezen municipiumok „állnak őrt dönthetetlen morális erővel alkotmányunkért, innen forrásznak... a nemzet jogai”. Hazánkban megyei keretek között alakult ki az „egyesülési és sajtószabadság”, az alkotmány sáncaiba bevett tömegek általa gyakorolhatnak közvetlen befolyást a törvényhozásra. A vármegye – hangzott az összegzés – feladhatatlan nemzeti intézmény.

A beszédet az *Országgyűlési Tudósítások* révén széles körben népszerűsítő Kossuth Lajos mindvégig vallott elvi municipalizmusa is ezekben az években alakult ki. Megyei indíttatású politikusként persze tisztában volt a rendszer hiányosságaival is; 1841-ben a *Pesti Hírlap* hasábjain megyei gyakorlatot bíráló merész, újíto szándékú cikkeket írt. Széchenyi István meg is támadta szentségtörő soraiért, hiszen ezzel „hazánk üdvös intézményét depopularizálta”. A fiatal Eötvös József *Kelet Népe és Pesti Hírlap* (Pest, 1841) című röpiratában Kossuth mellé állt: szerinte a megyei visszaéléseket számba kell venni, ezek egyedüli orvosszere a nyilvánosság lehet. Ő is egyetértett azzal: minden polgár legszentebb kötelessége annak biztosítása, hogy a „municipális rendszer mennél biztosabb alapra állíttassék”. A hazai reformerek ritkán tapasztalt egyöntetűséggel vallották: a megyék függetlenségünk védelmezői, a nemzeti közakarat le-téteményesei, a belső és külső szabadság őrei.

Nem sokkal Eötvös József közfelfogást tükröző sorainak megjelenése után szerveződött az a csoport, amely helyhatóságaink múltja és főleg jövője kérdésében szakított a hagyományos felfogással. A „magyar doktrinerek” a büntetőjogi javaslat kidolgozása körüli bizottsági vitákban találtak egymásra. Valamennyien európai kitekintésű, pályájuk elején álló ifjú tudósok voltak, akik egy eljövendő jogi forradalomról alkottak terveket. Azt hirdették, hogy hazánk fejlődése elválaszthatatlan Európától, átalakulásunk csak általános törvényszerűségek rendjében történhet. Küzdöttek a „magyar genius” hamis illúziója ellen, szenvedélyesen és bátran hangoztatták: „ó intézményeink” alkalmatlanok a továbbélésre. Hűvösen, tárgyyszerűen vizsgálták történelmünket, nemzeti fejlődésünk

eredményeit fejlett nyugat-európai országokhoz és nem önmagához mérték. A rendi képvisellel szemben a népképviselőt elvét hangsúlyozták, a politikai élet centrumába a törvényhozó testületet kívánták állítani a helyi önkormányzat helyett az országos autonómiát hangsúlyozták. Önálló hatáskörű, de a parlament által felelősségre vonható kormányt, garantált személyi szabadságjogokat, kodifikált jogrendszert akartak.⁸

A centralisták szerint a vármegyék végrehajtási autonómiája, közigazgatási szerepköre nem felelt meg a korszerű állam követelményeinek. A végrehajtás nem képzelhető el országos egység nélkül, nálunk pedig „a törvények mikénti végrehajtása 52 szabadon tanácskozó testülettől függ”.

A közigazgatás megyei irányításának további hiányosságát abban látták, hogy a közgyűlés politikával is foglalkozik, amely árt a végrehajtásnak. A megyerendszer reformkori időszakában okszerűen nem érvényesíthető a felelősség követelménye „a hivatalnokokkal szemben a folytonos személyváltozás, a közgyűléssel szemben pedig a résztvevők nagy száma” miatt. Figyelemre méltó Eötvös József azon kifogása, amely szerint a megyei közélet akkori rendszerében a kisebbség joga intézményesen nem biztosítható. Kifogásolta a vis inertiae jogát is. Álláspontja szerint ez a jogosultság erős hatalommal szemben hatástalan, alkotmányos kormány esetén pedig jellegénél fogva zárja ki a közösség érdekeit szolgáló törvények pontos végrehajtását.

Vitatták a megyék önkormányzati jellegét is. Eötvös József híres sorai szerint ennek kettős feltétele van: „először, hogy azoknak, kiket a tárgy érdekel, annak intézésében részük legyen. Másodsor, hogy azokon kívül, kiket e tárgy érdekel, senki az intézésbe be ne folyhasson”. Ezen követelményeknek a magyar vármegye nem felelhetett meg, hiszen közgyűlésén csupán a nemesek vettek részt.⁹

A Kossuth Lajos köré tömörülő municipalisták a francia példát idézték annak igazolásául, hogy a felelős miniszteri rendszer önmagában nem zárja ki az országos kormányzat centralisztikus törekvéseit. Az általuk elképzelt állam a népképviselőt és a végrehajtás parlamenti ellenőrzésén túl feltételezte a minisztériumi túlhatalmat korlátozó önkormányzatok lokális ellensúlyát. Elismerték, hogy a megyei szervezet akkori állapotában tarthatatlan és rendi jellege anakronisztikus, de azt vallották, hogy politikai jogaikat, törvényhozásbeli és végrehajtási autonómiájukat garanciális okból védeni kell.¹⁰

A reformkori municipalista–centralista vita az állami élet alapelveiről, az elképzelt polgári közigazgatás szervezeti kereteiről folyt. A két tábor egyetértett a felelős parlamenti kormány és az önkormányzati rendszer kiépítésének szükségességével, de eltérően ítélte meg ezek egymáshoz való viszonyát. Az egyébként magas színvonalú szellemi csata azonban a vitatott közjogi kategóriák, alkotmányjogi fogalmak eltérő értelmezése mellett zajlott. A résztvevők többsége mást értett a centralizmus, autonómia, parlamentarizmus kifejezés alatt és eltérően értékelte a külföldi államok tapasztalatait is. A centralisták a kormány parlamenti felelősségét a közszabadság megfelelő garanciájának tartották, szükségtelennek vélték a hatalom vertikális megosztását, az önkormányzat alkotmányvédő szerepét. A municipalisták a mindenféle központi hatalomtól tartva az átalakított vármegyét kívánták közjogi ellensúlyként felhasználni.

Az 1867-es kiegyezést követő államszervezeti reformok egyik központi kérdése a helyi szervek és a parlamenti kormány közötti békés viszony kialakítása, a politikai publicisztika, a kibontakozó közigazgatás-tudomány sokat vitatott tárgya az önkormányzat fogalmának, tartalmának értelmezése lett.

Önkormányzat vagy parlamenti felelős kormány?

Az önkormányzat kereteiről, az államrendszer központi tényezőivel való kapcsolatáról szóló első jogi normának az 1867. április 10-i kormányrendeletet tekinthetjük. A sajátos hangvételű rendelkezés szerint „a szabadság végelemzésben nem más, mint az önkormányzat joga. E jog alig van valahol szélesebb alapra fektetve, mint nálunk: helyhatósági intézményeinkben.” Az alkotmány azonban csak akkor felel meg a korszerű követelményeknek, ha a „köztörvényhatóságok önkormányzata mellett az országos önkormányzat” is érvényesül. Ennek pedig az a feltétele, hogy működjön felelős kormány és ez az intézmény helyi ügyekben is kapjon rendelkezési jogot. A két, egyaránt fontos rendszert „összhangzásba” kell egymással hozni.

A látszatra önkormányzati párti és tradíciómentő állásfoglalás egyértelművé tette: a kiépülő új rezsim az országos „önkormányzatnak” a kormány rendelkezési joga révén meghatározó szerepet szán. A centralizmus már abból a felfogásból következett, hogy az országos hatáskör kiterjed a

helyi ügyekre is, hiszen minden polgári állam természetes igénye a lokalitás felszámolása volt. Nem volt egyértelmű az sem, milyen önkormányzatot kíván az országosan kívül a kormány megtartani: tradíciókhoz ragaszkodva a megyeit, vagy azzal ellentétben városit és a községit. A rendelet a két „rendszer” kapcsolatának jellegéről, a közjogi viszonyuk természetéről, szervezeti, eljárási garanciákról sem szólt, taktikusan hallgatott a municipalista közvélemény centralizmusellenes érveiről. A kormány első elvi állásfoglalása előrevetítette: hazánkban 1867-ben csupán korlátozott területi és helyi önkormányzati rendszer kiépítése kezdődik. Az változatlanul nyitva maradt, hogy milyen mértékű marad és egyáltalán mit jelent az önkormányzati cselekvés, és hogy a megyéken kívül más közigazgatási egységet megillet-e.¹¹

Az 1870:XLII. tc. a lényegi kérdésekre választ adott. Perczel Béla a törvényjavaslat bizottsági előadója, a parlamenti vita első napján világossá tette: a főispánok hatáskörét azért kell kibővíteni, mert a törvényhatóságok nem csupán „beldolgaikkal” foglalkoznak, hanem az állami közigazgatás közvetítését is ellátják. Ezért van szükség egy kormány szervre, amely az „önkormányzatot ellenőrzi és a kormány rendeleteinek is érvényt szerez”. A Deák-párti többség olyan megoldást választott, amely kizárta a helyi autonómiát és helyébe a korlátozott, helyi ügyekre szorított önkormányzatot foglalta törvénybe. Rajner Pál belügyminiszter azt is elismerte, hogy a tervezet összeállításakor nem érvényesítettek elvont szempontokat, elméleti követelményeket. A közvélemény megnyugtatója miatt a megyei rendszert fent kívánták tartani, de beillesztették azokat a parlamentarizmus keretébe. Feladatukat ezután abban látta, hogy „tartsák fenn és fejlesszék a közérzületet, pontosan közvetítsék az állam teendőit, önmagukat jól kormányozzák, jól rendezzék belügyeiket és gyakorolják a kellő ellenőrzést a községek felett.” A megyék cselekvési lehetőségeinek csorbítását a községek feletti gyámkodás jogával kívánták kárpótolni.¹²

A többségi párt úgy vélte, hogy 1848 előtt szükség volt a széles körű, kormánnyal szemben is erőteljes jogosítványokat gyakorló megyei önkormányzatra, de a népképviselői rendszer, a felelős kormány, a szabad sajtó időszakában erre az alkotmányos garanciára nincs szükség. Kerkapoly Károly az egyéni szabadság biztosítékát a parlamentáris kormányban és a miniszteri felelősségben látta, nem fogadta el az önkormányzatok alkotmányos szerepét. Voltak olyan kormánypárti képviselők, akik világossá tették: a törvényhatóságok rendezése a „magyar állami közérdek” szerint

történhet, az önkormányzatok jogai nem ellenkezhetnek az állami törvényhozás és végrehajtó hatalom érdekeivel. Trefort Ágoston szerint „az önkormányzat nem jog, hanem funkció” és – Svájcot kivéve – ezt demokratikus alapokon szervezni sehol sem lehetett, hiszen mindenhol az államtól, ennek képviselőjétől, a kormánytól várják el a polgárokról való gondoskodást.¹³

A vita kormánypárti résztvevői a parlamenti kormány és az önkormányzati rendszer összeegyeztethetőségéről beszéltek. Eötvös József szerint „bármily tökéletesen rendezzük a kormány gépezetét, oly kormány nem létezik, mely minden egyes helynek és minden egyes embernek ügyeit rendesen elvégezhesse, másrésről az autonómia legbuzgóbb pártolói sem követelhetik soha azt, hogy semmi ne legyen az országban, ami centralizálva van”. A neves önkormányzatvédő centralista szerint a két rendszer között nincs elvi ellentét, olyan alkotmányos állam nincs is, amelyben „egy bizonyos pontig parlamenti kormány és ezzel együtt autonómia ne léteznék”. A fő kérdés a határok meghúzása: a megváltoztató törvényjavaslat minden helyi öntevékenységet engedélyez, amely a modern parlamenti rendszerrel megfér.¹⁴

Az önkormányzat tartalma körüli bizonytalanságok jól tükröződnek Zsedényi Ede felszólalásában. Ő önkormányzat alatt „minden vidéki és helyi ügy autonóm kezelését és vezetését, a municipális tisztviselők fölötti autonóm rendelkezési jogot és a hivatalos eljárások fölötti autonóm felügyelést” értette. Megkülönböztette az állami és önkormányzati ügyeket, amelyeket szigorúan el kellene egymástól különíteni. Elképzelése szerint a törvények végrehajtása a felelős kormány feladata lenne, viszont az önkormányzati ügyek vitelére a központ nem szólhatna bele. Ebből a szempontból bírálta a törvényjavaslat megoldását, amely szerint a választott tisztviselők tevékenysége felett nem a közgyűlés, hanem a belügyminiszter kap ellenőri jogot.

A magyar politikai élet kipróbált harcosának álláspontja jól tükrözi az önkormányzatokkal kapcsolatos elvi bizonytalanságokat. Kortársai többségéhez hasonlóan ő is elkülönítve vizsgálta az állami és önkormányzati igazgatást, elhatárolhatónak tartotta az országos és helyi politikai, államkormányzati hatásköröket. A törvények végrehajtását kizárólag a központi kormány hatáskörébe tartozónak ítélte, de feltételezett helyhatósági jogkörbe tartozó autonóm ügyeket is. A közigazgatási gyakorlatban ez a kettség nem bizonyult fenntarthatónak.

Nehrebeczky Sándor, a minisztériumi tervezet egyik összeállítója azt hangsúlyozta, hogy a jogi szabályozás célja az állami közigazgatás célszerű átalakítása mellett a törvényhatóságok jogainak és kötelességeinek megállapítása. Ennek keretében kellett biztosítani azt, hogy a felelős kormány felügyeleti joga és befolyása az önkormányzati ügyekben oly mértékben érvényesüljön, ahogyan azt az állami közigazgatás, a községek és az egyes polgárok érdekei megkívánják.¹⁵

Az ellenzék csaknem minden – e kérdésben megnyilatkozó – képviselője szembeállította a polgári parlamentarizmust az önkormányzati rendszerrel. Irányi Dániel, az egykori, de „megtért” centralista úgy vélte, hogy minden közigazgatási szervezetben két elv uralkodik: „a központosítás vagy az önkormányzat rendszere”. A centralizáció „nem csak az egyéni szabadsággal, de a jó közigazgatással is ellentétben áll”. Abból kiindulva, hogy az ország a kiegyezés révén autonómiája egy részét elveszítette, Jankovics Miklós azt is hangsúlyozta, hogy „a nemzetet megillető függetlenséget is csak a megyei önkormányzat segítségével lehet visszaszerezni”. Véleménye szerint a polgári és egyéni szabadságot is csupán a községi és megyei önkormányzatok védelmezhetik, ha kell, a központi kormány ellenében is.¹⁶

A képviselőházi vita igazolta, hogy az ellenzék egy része az egykori vármegyét a korszerű önkormányzattal azonosította. Eber Nándor egyenesen úgy vélte, hogy megyéink a „keleti Európában az önkormányzat és alkotmányosság útmutatói voltak”. Ezt azzal értük el, hogy a helyi kormányzásra alkalmas egyének lényegében ellenszolgáltatás nélkül látták el feladataikat. A polgári időszak feladata éppen az, hogy egy önkormányzatra alkalmas középosztályt teremtsen, „mely egy részről a mindennapi élet gondjaitól mentesen, idejének egy részét annak szánhatja, és azokhoz szükséges képességet megszerezheti, míg másrésztől nincs annyira túlelmerkedve a nemzet tömegén, hogy azzal az érintkezést elveszítse.”¹⁷

Az önkormányzat fogalmát, lényegi jellemzőit a kormányt bíráló képviselők is eltérő módon értelmezték. Többségük a decentralizációval azonosította, Mocsonyi Sándor szerint a polgárok azon alapvető joga, hogy „a törvényeknek az ő körükben eső végrehajtása csak az ő hozzájárulásuk, befolyásuk alatt történjen”. Simonyi Lajos az önkormányzatokban a hatalom (állam) és a társadalom közötti összekötő kapcsot látott, hatáskörét a törvények végrehajtásában való közreműködésben jelölte meg. Tanulmányos szavai a nemzetiségi kérdéssel kapcsolatban is: szerinte „az ön-

kormányzat adja meg a lehetőséget, hogy a haza különböző ajkú lakosai egymással érintkezzenek, ez tömöríti az érdekeket külön kis csoportokba, melyek nem ismernek sem vallási, sem nemzetiségi különbségeket”.

A régi vármegyéhez való viszonyt tekintve az ellenzéki képviselők erősen kifogásolták, hogy a törvényjavaslat megszünteti az egykori vármegyei autonómiát. A kormány előterjesztése ígéri ugyan az önkormányzatot, de mást ért alatta, mint a helyhatósági jogokat kiterjeszteni kívánó municipalisták. Mocsáry Lajos a törvényhatóságok hatáskörét taglaló 1. §-t elvileg elhibázottnak tartotta, hiszen az önkormányzathoz a „politikai tárgyak fölötti vita, kérelmezés, fölrás, levelezés” és az állami közigazgatás közvetítése egyaránt hozzátartozik, mert „az önkormányzat lényege abban áll, hogy a megye vezeti a közigazgatást és annak minden részletében önállóan intézkedik”. Ő volt az első, aki az általános vitában fogalmi elhatárolást sürgetett, kérve, hogy különböztessék meg egyértelműen egymástól az állami közigazgatás közvetítését és az önkormányzati tevékenységet, mert így „miről a kormány rendelkezni akar, állami közigazgatás közvetítésének fog mondatni, s mindaz, amiről nem akar rendelkezni, annak terhét az önkormányzatra ruházza”.¹⁸

Az ellenzék tagjai sem voltak egységesek az önkormányzati jogok terjedelmének tekintetében Máriaóssy Béla a közügyek helyi ellenőrzését, megvitatását és arról való állásfoglalás kialakítását értette alatta, tehát lényegesen kevesebb jogot, mint a kormányon lévő párt szánt nekik. Ghyczy Kálmán az általános vitában úgy vélekedett, hogy az önkormányzat kiterjed a törvények és az azok alapján kiadott kormányrendeletek „saját közegeik” általi végrehajtására is. Nem véletlen, hogy éppen ő támadta elvi alapon az állami közigazgatás bővítésének és az önkormányzatnak a javaslatban szereplő szembeállítását. Szerinte az önkormányzat akkor teljes, ha a közigazgatás minden ágára kiterjed és ha az „állam-kormány a polgárokkal közigazgatási ügyben csak az illető törvényhatóság útján, annak közbejöttével rendelkezik”. Jókai Mór azért bírálta a törvényjavaslat alkotóit, mert figyelmen kívül hagyták: „hazánkban az önkormányzat nemcsak adminisztráció kérdése, hanem a nemzeti erő multiplicatora is”. A centralizáció kiöli a közügyek iránti érdeklődést, míg az önkormányzat megnöveli a polgári öntevékenységet.¹⁹

Az 1870:XLII. tc. parlamenti vitája – amely egyébként több területen kiemelkedően magas színvonalú volt – nem járult hozzá az önkormányzat fogalmi körének, a parlamentnek felelős kormányhoz való viszonyának

tisztázásához. A kormány előterjesztése centralizációs szellemű volt, igaz a helyi öntevékenység engedélyezésének látszatát meg kívánta tartani. A kiegyezést létrehozó Andrassy-kabinet nem hagyhatta figyelmen kívül a politizáló közvélemény nagy részének hagyományos megyebarátságát, s a területi és helyi szervekre a központi akarat érvényesítése céljából szüksége volt. Ezért deklarálta a törvényhatóságok önkormányzati jogát, de nem határozta meg ennek pontos tartalmát.

A középszintű igazgatás polgári kori viszonyait alapvetően meghatározó törvény megalkotásakor az ellenzék nem tudta akaratát érvényesíteni. Önkormányzatra vonatkozó nézeteik sokban eltértek egymástól. Abban azonban 1870-ben mindkét tábor egyetértett, hogy az egykori vármegyék nem tarthatják meg törvényhozási és bíraskodási jogosultságukat, az önkormányzati cselekvés a korlátozott politikai hatáskörre és a végrehajtásra terjedhet ki.

Államosított közigazgatás vagy önkormányzat?

Az egykori ellenzék Tisza Kálmán vezetésével kormánypozícióba jutva 1886-ban lehetőséget kapott önkormányzatvédő elképzelései érvényre juttatására. A harmadik centralista–municipalista vita – az 1870-eshez hasonlóan – ismét parlamenti keretek között zajlott. Az előzőnél kiérleltebb, történeti hagyományainkat, külföldi tapasztalatokat reálisabban számba vevő, a korszerű közigazgatás követelményeit jobban szem előtt tartó szellemi összecsapás volt, amelyben a hatalmi szempontok, politikai és pártfelfogások másodlagos szerepet játszottak. A területi önkormányzatok jövőendő szerepéről négy, egymástól markánsan elkülönülő álláspont alakult ki.

A kormány elképzeléséhez legközelebb álló irányzat az 1870:XLII. tc. megoldásait alapul véve a korlátozott önkormányzat mellett szállt síkra. A gyakran példaként idézett angol grófságokkal ellentétben a magyar vármegyékben hiányzott az a vagyonos középréteg, amely az önkormányzati feladatok ingyenes ellátására hajlandó vagy képes lett volna. Ezért a közfeladatok ellátását hazánkban csak központilag szervezett apparátus biztosíthatta (Bezerey Viktor), de szükség volt „helyi ellenőrökre”, akik a minisztérium túlkapásait kiigazítják. Gulner Gyula szerint olyan önkormányzatot kellett kiépíteniük, amely a felelős minisztériummal öz-

szegeztethető. Ezek a szervek „a hatékony ellenőrzésen kívül jogosítva lennének saját ügyeikben joghatályos intézkedéseket hozni”, melyeket a kormány érdemben nem változtathat meg és más határozattal nem helyettesíthet. Az önkormányzatot egyébként olyan élő intézménynek tartotta, amely egyrészt a „közsabadság és közszellem egészséges fejlődésének legbiztosabb eszköze”, másfelől „természetes áthidalást” képez az állam és társadalom között. Az önkormányzat élő, változóképes rendszer, amely követi az állami és társadalmi szükségletek változásait, jól idomul a felelős kormányhoz és alkalmas szervezettel rendelkezik ahhoz, hogy a „közrend és közszabadság valódi érdekeit szolgálhassa”.

Kőrösi Sándor is az ésszerű hatalomfelosztás híve, amely szerint „a közügyek a központi kormánnyal, a helyi ügyek helyi kormányzattal intéztetnek el, a kettő pedig egy közvetítő közeggel összefüggésbe hozatik”. A javaslat álláspontja szerint egyensúlyt teremt, és „megfelel azon felfogásnak is, mely hazánkban mindig uralkodó volt: mi szerint önkormányzatnak csak az tekinthető, amelyben a kormányzó testület a maga akaratának végrehajtóit szabadon választhatja”. Tisza Kálmán azzal védte a főispáni hatáskör kiterjesztését, a központi végrehajtó apparátus jogkörének tervezett bővítését, hogy a megyei és országos ügy elhatárolása a gyakorlatban szinte lehetetlen, a közigazgatás pedig gyors cselekvést igényel. Joggal utalt arra, hogy a tisztán megyei hatáskörben hozott, egyéni érdeksérelmet okozó döntés ellen is kell jogorvoslati fórumot biztosítani. Ezért sem lehet „jogállami keretek között teljes önkormányzatot biztosítani”.

A korlátozott önkormányzat hívei vitatták a régi vármegye önkormányzati jellegét. Véleményüket legjellemzőbben Veszter Imre foglalta össze. Szerinte a rendi vármegye főleg politikai-kormányzati szerv volt, másrészt nem „volt a szó igazi értelmében vett autonomikus intstitutio”, hiszen minden jogosult helyi viszonyt és érdeket megyei központba centralizált, nem biztosított önállóságot a városoknak és községeknek. Vámos Béla álláspontja szerint a magyar municipalitás történetileg annyit jelentett, hogy a helyi szervezetnek át kellett vállalniuk a helyi állami kötelezettségek egy részét. Ilyen értelemben az 1870:XLII. tc. sem szakított az önkormányzat gondolatával. A dualizmus kori önkormányzati rendszer ellentmondásosságát kormánypárti oldalról Földváry Miklós fogalmazta meg legvilágosabban. Nézete szerint a magyar törvényhatóság nem azonos az „elmélet által” megállapított fogalmak egyikével sem,

mert „ez nem állami szerv, de nem is tisztán önkormányzat”. Több annál, mert olyan jogokat is birtokol, melyek az önkormányzat eszméjéből nem következnek, kevesebb, mert ezen ügyek felett az állam kontrollt gyakorol.²⁰

Az 1886. évi törvényhatósági reform a korlátozott önkormányzati rendszert vezette be. A főispáni jogkör és a belügyminiszteri hatáskör kiterjesztése révén tovább szűktette a törvényhatóságok mozgásterét. A kormánypárti képviselők egy része sem támogatta ezt az elképzelést, nézeteiket a parlamenti vitában Horváth Lajos képviselte. A megyei autonómia elsődlegességét valló felfogás abból indul ki, hogy a történetileg kialakult politikai és közigazgatási jogkört még a központi kormányzattal szemben is védeni kell. A megyék végrehajtási jogait az 1870:XLII. tc.-hez képest „jelentősen ki kell terjeszteni, mert a helyi ügyeket a viszonyokkal ismerős helyi autonóm elemek intézhetik el leghelyesebben”. A korszerű és egységes közigazgatás érdekében egyetlen kompromisszumos megoldást ajánlott. Eszerint a megyék azon tisztviselőit, akik hatósági jogkört gyakorolnak (alispán, főjegyző, árvaszéki elnök, szolgabíró), törvényi előírásokat betartva a kormány nevezze ki. A törvényes garanciák közé a közigazgatási bíróságot, a tisztviselők jogait és kötelességeit meghatározó szolgálati pragmatikát és a megyei képviselő-választásokba való beavatkozás szigorú tilalmát szabályozó normákat sorolta. Az önkormányzati rendszer elsődlegességét valló felfogás új eleme az volt, hogy a helyi öntevékenység lényegét nem a tisztviselők választásában, hanem az „intézkedési jogkör szabadságában és mértékében” látta. A történeti fejlődésünk előremutató elemeit integráló felfogás szerint a „kollegiális elintézését igényelő ügyek helybeli autonóm elemek által, az egyéni jogokat érintő és fegyelmi jellegű viták bíróság révén intéződjének, a végrehajtást pedig a kormány által kinevezett – de a megyének alárendelt tisztviselők vegyék át”.²¹

A parlamenti ellenékek egyik csoportja Bartha Miklós által jegyzett határozati javaslatában a korlátozás nélküli önkormányzat igényét fogalmazta meg. A javaslat indokolása szerint „hazánkban a történelmi fejlődés a közigazgatási jogok és kötelességek teljesítésénél az önkormányzati elvet juttatta érvényre. Ezen elv alkalmazásában rejlik az egyéni szabadság egyik kiváló biztosítója, a polgárok köztevékenységének legerősebb rugója, a polgári jogok gyakorlásának nélkülözhetetlen iskolája, a hatalmi visszaélések megakadályozásának vagy orvoslásának hatályos eszköze és a közigazgatási eljárás jóságának, egyszerűségének, olcsóságának kulcsa.”

A javaslat pártolói határozatlan elutasították az 1870:XLII. tc. elveit és részletszabályait. Ez a törvény szerintük olyan állapotokat teremtett, mely „a központi hatalom országos érdekű akaratának akadálytalan érvényesülését nemcsak egész mértékben biztosította, hanem a közigazgatás és közsabadság érzékeny kárával még illetéktelen, az önkormányzati elvekkel össze nem férő beavatkozásra is alkalmat nyújtott”.

A határozati javaslat arra irányult, hogy a kormány készítsen egy olyan törvénytervezetet, amely „az 1848. évi 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 egész mértékben biztosítja”.

A javaslat mellett felszólalók többsége úgy vélte, hogy egyedül ez a megoldás felel meg történeti hagyományainknak, az „önvédelemre szorult nemzet önkormányzat-teremtő” felfogásának (Szederkényi Nándor). A parlamenti szélsőbal egyes képviselői az ősi magyar önkormányzati rendszer visszaállítását követelve még a vármegyék bíraskodási jogának helyreállításáért is síkra szálltak (Mocsáry Lajos). A parlamenti vita egyik központi kérdése az önkormányzatok tisztviselő-választási jogának mértéke volt. Orbán Balázs a „demokratikus alapon nyugvó önkormányzatot szabad választás nélkül” nem tudta elképzelni. A főispáni beavatkozás szerinte legfeljebb a törvényben megállapított feltételek ellenőrzésére terjedhet ki.²²

A parlamenti vita legérdekesebb mozzanata a közigazgatás államosításának szükségességét valló képviselők nyílt fellépése volt. Az önkormányzatok jövőjét érintő negyedik álláspont hívei egyaránt elutasították a merev centralizációs és az önkormányzatok szerepét túlhangsúlyozó törekvéseket. Grünwald Béla szerint az 1870-ben (1848 szellemével ellenkező módon) bevezetett centralizáció csak az államosítással szüntethető meg. El kell különíteni az állami és önkormányzati ügyeket, hiszen „az állami teendők ürügyet és alkalmat szolgáltatnak a kormánynak arra, hogy a törvényhatóságok felett gyámkodást gyakoroljanak”.

Szilágyi Dezső magas színvonalú beszédben részletezte az államosított közigazgatás önkormányzatról vallott felfogását. Az állami szerkezet elveiknek megfelelő átalakítása valódi önkormányzatot eredményezne. Hatásköréből megmaradna az, ami az önkormányzat lényege: több helyi

érdekű ügy felett határoznának, szabadabban mozognának, megmaradna az összes politikai hatáskörük, „ellenőrizhetnék nemcsak saját határozataik, hanem az állami közigazgatási ügyek területük való végrehajtását, részt vehetnének a közigazgatási bíraskodásban, állíthatnának egészségügyi, kulturális, közigazgatási érdekek számára intézeteket, nevezhetnének ki ezen ügyekre közegeket is, szedhetnének adót saját szükségleteikre a törvényes határok között”.

Szerinte a tisztviselő-választás nem feltétele az önkormányzatnak. A helyi végrehajtást minden állam meg kívánja tartani, mert őriásira duzadt a feladata „különösen a gazdasági és kulturális érdekek előmozdítása terén”. A terhet az állam igyekszik levenni magától „és azokra ruházni, kiknek az legközelebbi érdeke és feladata, és akik azt jobban elvégzik, mint ő”. Az önkormányzat lényegéhez tartozik, hogy a hatáskörükbe tartozó ügyeket saját költségükre intézzék. Jellemzőjük továbbá, hogy a törvények keretei között önállóan dönthetnek. Az államosítást szintén sürgető Horánszky Nándor a megyék régi politikai jogosultságait fenntartva az adminisztráció ellenőrzését és a „helyi természetű igazgatás elintézését” utalná a területi önkormányzatok hatáskörébe.²³

Az 1886-os szabadelvű többség a kormány eredeti elképzelését fogadta el. A politikai elit 1870 után a második alkalmat is elmulasztva nem alkotta meg a kor színvonalának megfelelő önkormányzati rendszert. A centralizmus végleges győzelmet aratott a közép- és helyi szintű szervek felett.

JEGYZETEK

¹ Hajdu Lajos: *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, 1982, (továbbiakban: Hajdu) 11., 14., 122–124., 126–134., 187–191., 221–226. p.; Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976 (továbbiakban: Csizmadia), 37–43. p.; Palugyay Imre: *Megyerendszer hajdan és most*. Pest, 1844. II. Megyehivatalok (továbbiakban: Palugyay), 147. p.; Dr. Ereky István: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. 2. köt. *Vármegyék*. Budapest, 1908, 337–377. p.; Varga János: *Keresztújszben a Pesti Hírlap. Az ellenzéki és a közép-utas liberalizmus elváltása 1841–1842-ben*. Budapest, 1983, 87–88., 107., 124–125. p.; Varga János: *Megye és haladás a reformkor derekán (1840–1843)*. In *Tanulmányok Somogy megye múltjából*. Szerk.: Kanyar József. Levéltári évkönyv 11. köt. Kaposvár, 1980, (továbbiakban: Varga: *Tanulmányok Somogy...*), 178–185., 187–192., 241–243. p.; Stipta István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, 1995, 7–15. p.

- ² 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 magyarzata a vármegyei hatáskörbe tartozik. Palugyay 147. p.
- ³ Fényes Elek: *Magyarország leírása*. Statisztika II. 131. p.; Az 1827-i országos választmány szerint: „a megyék hatóságához tartozik mindaz, ami az országot általában vagy a megye közállományát, vagy pedig a magánosok jogait illeti, mennyiben törvény szerint jogosítva nem tartoznék, gyű léseken határozat, s tanácskozás alá venni” Palugyay 176. p.; Meznerics Iván: *A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16–19. században*. Budapest, 1933, 51. p.
- ⁴ Eötvös József: *Reform*. Lépese, 1846, 48. p.; Szamel Katalin: *A megyerendszer története Magyarországon*. Budapest, 1981, 16. p.
- ⁵ Szaia János: *A magjúr alkotmány történetének vázlata 1847-ig*. Pécs, 1992, 155. p.
- ⁶ Zayzon Sándor: *A centralisták és a megyerendszer reformja*. Budapest, 1917 (továbbiakban Zayzon), 6–7. p. A szerző a rendi korszakbeli vármegyét az alábbiak szerint definiálta: „Saját pénztárral és önálló választott tisztviselőkkel rendelkező autonóm intézmények, melyek közt bizonyos mértékig meg van osztva az államhatalom mindhárom jogköre. A törvényhozásra befolyást gyakorolnak a követküldés és utasítás által, végrehajtói az országgyűlés és a király által hozott törvényeknek, ha jogsérelem történik, a felrész jogával élhetnek, sőt megtagadhatják az engedelmséget is és végül kezükben van a bírászkodás is első fokon.”
- ⁷ Nyáry Pál: *Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt*. Pest, 1840, 6. p. Nyáry a vármegyék jogkörét következőképpen csoportosította: „Dolgai, alkotmányos viszonyainál fogva különbözők, ti. olyak
- a) melyek az országot általánosan, vagy magát a vármegyék s a Karok és Rendek jogait közönségesen – publico politica – vagy a magánosok jogait a törvényrendszerinti útjára nem tartozólag
- b) mely emez utóbb érintettekét a törvény útján (judicialia)
- c) melyek a közbátorságot, s azon ejtett sérelemnek, a vétkes megfenyítésével, s a sértett fél lehetőképen kármentesítésével orvoslását (crimitalia)
- d) melyek fő gyámi jogánál s törvényes kezelettségénél fogva az árvák mind erkölcsi, mind vagyombeli állapotát (orphanalia)
- e) melyek az adózó nép törvényes jogai épségben tartását – (urbarialia) végül
- f) melyek a közadót, annak igazságos felosztását, pontos beszédése és a beszédett pénzek rendeltetési célokra fordíttatása iránti felügyelést; nem különben mind az átmenő, mint a szállást tartó katonaság beszállítása s élelmezése iránti gondoskodást (contributionalia commissariatica) illetik”; Dr. Balogh Arthur: *Törvényhozási önkormányzatunk hatásköre*. Budapest, 1902, 14–18. p.
- ⁸ Beksics Gusztáv: *A magyar doktrinairek*. Budapest, 1882, 85. p., Csizmadia 79. p.; Eötvös József: *Reform és hazafiság*. I. köt. Budapest, 1978, 367. p.; Ferenczi Zoltán: *Báró Eötvös József 1813–1871*. Budapest, 1902, 104. p.; *Deák Ferencz beszédei*. I. köt. Össze gyűjtötte Kónyi Manó. Budapest, 1903, 163. p.; Concha Győző: *Báró Eötvös József állambölcsélete és a külföldi kritika*. Budapest, 1908, 75. p.
- ⁹ Kovács Magda: „A cél Magyarország egysége.” Eötvös harca a központosításért a Pesti Hírlapban. In *Ábránd és valóság. Tanulmányok Eötvös Józsefről*. Budapest, 1973, 86–106. p.; Sipta István: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. *Napjaink*, XXVII/1988. 9. szám, 4–5. p.; Zayzon 24–26. p.

- ¹⁰ Kossuth és köre municipalizmusára még: Csizmadia 80. p. (irodalomjegyzékkel); Spira György: *Jottányit se a negyennyolcból*. Budapest, 1989, 19. p.; Trócsányi Zsolt: *Wesse-lényi Miklós*. Budapest, 1965, 134–135. p.; „Záborsky könyve”. *Világ*, 1841. szept. 4-i szám. 284. p.; „Törvényhozás és megyei hatóság viszonya.” *Világ*, 1841. szept. 8., 287. p.; Zayzon 14–15. p.; Varga János: *Tanulmányok Somogy... II. köt.* 186–187. p.
- ¹¹ Sarlós Béla: *Közgazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976, 20–22. p.
- ¹² *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*. Pest, 1870, X. köt. (továbbiakban: KN) 30., 45. p.
- ¹³ Bánó József KN 55. p., Kerkápoly Károly KN 126. p., Trefort Ágoston KN 165. p.
- ¹⁴ Eötvös József KN 199. p.
- ¹⁵ Zsedényi Ede, KN 293. p., Nehrebeczky Sándor KN 327. p.
- ¹⁶ Irányi Dániel KN 71. p., Jankovics Miklós KN 50. p.
- ¹⁷ Éber Nándor KN 85. p.
- ¹⁸ Mocsonyi Sándor KN 102. p.; Simonyi Lajos KN 117., 118. p. Mocsary Lajos szerint a jobboldalt a törvényjavaslat előterjesztésével a nemzetiségi szempont vezette. Szerinte a nemzetiségek jogai az önkormányzat révén érvényesíthetők legcélszerűbben. KN 161. p.
- ¹⁹ Máriássy Béla KN 257. p.; Ghyczy Kálmán KN 173. p.; Jókai Mór KN 356. p.
- ²⁰ *Az 1884–87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója*. X. köt. Budapest, 1886 (továbbiakban KN X.). Bezerey Viktor KN X. 305. p.; Gulner Gyula KN X. 363., 365. p.; Kőrösi Sándor KN X. 368., 369., 370. p.; Tisza Kálmán KN X. 380.p.; Veszter Imre KN X. 92. p.; Vámos Béla KN X. 295., 298. p. Földváry Miklós KN X. 327. p.
- ²¹ Horváth Lajos KN X. 374., 375. p.
- ²² Bartha Miklós KN X. 304. p.; Szederkényi Nándor KN X. 330. p.; Mocsary Lajos KN X. 349. p.; Orbán Balázs: *Az 1884–87. évi Országgyűlés Képviselőházának Naplója*. XI. köt. Budapest, 1886 (továbbiakban: KN XI.), 24. p. A képviselő idézte Kossuth szavait az önkormányzatról: „Az önkormányzati intézmények leghatályosabb ápdái a közszellemnek, azok képeznek kapcsot az állam és egyén között; azok nevelik az embert önzertetes polgárrá; azok nevelik be a nemzeteket a gyakorlatias hazafiságba; általuk hozatik az alkotmányos szabadság a polgárok házi tűzhelyeihez. Csak az önkormányzati intézmények képesek a közszellem nemzetéltető fuvallataival telíteni a levegőt.”
- ²³ Grünwald Béla KN X. 286. p.; Szilágyi Dezső KN XI. 51. p.; Horánszky Nándor KN XI. 119. p.