

Reformok a Horthy-korszak közigazgatásában

Bevezető

Ha az „önkormányzat” lényegét alkotmányossági szempontból ragadjuk meg, azt tömören akként foglалhatjuk össze, hogy a polgárok a népképviselő (országgyűlés) útján maguk alkotott törvényeket maguk is hajtják végre. Közigazgatás-szervezési szempontból pedig az önkormányzat egy olyan forma, ahol a polgárok társulása végez el bizonyos feladatokat, melyeket egyébként az államnak a saját közigazgatási szerveivel kellene ellátnia. Az önkormányzatok jórészt területi alapon szerveződnek (község, város, megye), de élethivatás alapján (kamarák), sőt – ma már – nemzeti-ségi alapon is létrejöhetnek. Továbbá önkormányzatot szokás említeni az intézetszerűen működő szervek, például az egyetemek esetében is. Ezek elsősorban azáltal sorolhatók az önkormányzatokhoz, hogy ügyeiket hasonló önállósággal és végérvényes hatállyal intézik (autonómia), mint azok. Az alábbiakban csak a területi önkormányzatokat érintő, két háború közötti, főbb változásokkal foglalkozunk.

A dualizmus „terhe”

Már a dualizmus időszakában megkezdődött a közvetlenül a minisztériumoktól függő, kihelyezett szakigazgatási szervek kiépítése: 1877-ben például megszüntették a vármegyei mérnöki állomásokat, és helyettük államépítészeti hivatalokat hoztak létre. E folyamatot a „forradalmak” csak katalizálták: elmúltuk után – már a Friedrich-kormány idején – 1919-ben az önkormányzati rendőrségeket államosították. A kihelyezett állami szakigazgatási szervek létrehozása folytatódott a Horthy-korszakban is, ahonnan szintén csak egyetlen példát emelünk ki.

Egy 1921-ben megjelent törvény szerint a vármegyék székhelyein gazdasági felügyelőségeket kellett felállítani. Ezek vezetőjét és személyzetét a földművelésügyi miniszter rendelte ki. A felügyelőségek létrehozásának az volt a célja, hogy a miniszter részére a helyi mezőgazdasági viszonyokról szakszerű tájékoztatást adjanak, továbbá, hogy biztosítva legyen a kormánynak a mezőgazdaság fejlesztésére irányuló kezdeményezéseinek végrehajtása. A törvény úgy rendelkezett, hogy az egyes járá-sokban is kell gazdasági felügyelőnek működnie. (A vármegye járásokra tagolódott, a járás vezető tisztségviselője a főszolgabíró volt.)

A '20-as és a '30-as években egyre inkább szaporodtak a fent csak példálózva említett kihelyezett állami szervek, ami az egyik oldalon a közigazgatás szakszerűbbé válását, a másik oldalon viszont a helyi önkormányzatok jogkörének szűkülését jelentette. Ráadásul a vármegyei közigazgatási bizottságok az állami és az önkormányzati közigazgatási szervek közötti koordinációt alig tudták biztosítani, holott a róluk szóló törvény 1876-ban épp ebből a célból kívánta őket működtetni. A centralizációt

pedig még inkább fokozta, hogy továbbra is létezett az 1886. évi törvényhatósági törvényben rögzített „közigazgatási gyámkodás”, az adminisztratív „tutéla” (gyámság). Eszerint az önkormányzati testületek bizonyos határozatait (például költségvetés megállapítása) a kormány jóváhagyása előtt nem lehetett végrehajtani.

A közigazgatás reformerei

A közigazgatás hatékonyságáért vívott küzdelmet a két háború közötti kormányzat jórészt a dualizmus korszakából örökölte. A közigazgatás racionalizálására – amit immár az új trianoni határok is sürgettek – 1924-ben *Országos Takarékosági Bizottság*ot szerveztek. Ennek egyik tagját, *Magyary Zoltánt*, 1931-ben nevezték ki közigazgatási kormánybiztossá. Magyary – aki ekkor már a budapesti tudományegyetemen közigazgatási jogot oktatott – Károlyi Gyula miniszterelnöknek készített egy „*Javaslatot*”. Ennek végrehajtása azonban a gazdasági válság, majd a Gömbös-kormány az amerikai jellegű racionalizálással szembe forduló politikája miatt elmaradt, ezért Magyarynak le kellett mondania. A reform kérdése ezután a Belügyminisztériumhoz tartozó Közigazgatási Racionalizálási Bizottsághoz került át, melynek élén Mártonffy Károly állt. Alább azonban nem az említett személyek és bizottságok munkásságával foglalkozunk, pusztán arra törekszünk, hogy a korszak közigazgatási rendszerében történt legfőbb változtatásokat tömören összefoglaljuk.

Az 1923-as megyerendezés

A trianoni békediktátum a 63 vármegyéből 33-at hagyott meg, de ezek közül is csak tíz maradt érintetlen. A határ mentén kisebb-nagyobb töredékek, „csonka” vármegyék keletkeztek. (Kirívó példa, hogy Ugocsa vármegyéből pusztán száz négyzetméternyi terület jutott hazánknak, a trianoni vonal túloldalára került Tiszapéterfalva határában.) Az egymással szomszédos megyetöredékeket az 1923. évi XXXV. törvénycikk összevonta, így *25-re apadt a trianoni Magyarország vármegyéinek száma*. Az összevont vármegyéket egy vármegyének kellett tekinteni, és nevükben a k.e.e. (közigazgatásilag egyelőre egyesített) rövidítést fel kellett tüntetni. (Például „Csanád, Arad és Torontál közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyék”, melynek Makó volt a székhelye.) Megjegyezzük, hogy az első bécsi döntést (1938. november 2.) követően újabb k.e.e. vármegyéket szerveztek (például Bars és Hont k.e.e. vm.). Mivel Kárpátalja több részletben tért vissza – a második bécsi döntéssel befejezőleg (1940. augusztus 30.) –, területén Kárpátaljai Kormányzói Bizottságot létesítettek, annak egy részét viszont visszatagozták a megyerendszerbe. (Így például a Kormányzói Bizottságon belül Máramarosi Közigazgatási Kirendeltség, de azon kívül Máramaros vármegye is létezett.)

Az 1929. évi közigazgatási reform

Témánk szempontjából a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk a legfontosabb, mely az egyik emblematikus jogszabálya a Horthy-korszaknak.

Az említett törvény – mindenekeelőtt – módosította a törvényhatósági bizottságok összetételét. (Törvényhatóság alatt a korban a vármegyét és a törvényhatósági jogú városokat értették. A törvényhatósági jogú város ma a megyei jogú városnak feleltethető meg, ami nem keverendő össze a „megyei város” fogalmával, melyet a „rendezett tanácsú város” helyett szintén az 1929. évi XXX. törvénycikk vezetett be. A törvényhatósági bizottság a törvényhatóságnak volt az első és a legfontosabb testületi szerve.)

Korábban a törvényhatósági bizottság felerészt a vármegye (vagy tvh. jogú város) területén legtöbb állami egyenes adót fizető állampolgárokból („nyers” virilizmus), felerészt pedig a választóközönség választottjaiból állt. A bizottság közgyűlésein azonban rajtuk kívül a helyi tisztviselők (például alispán, főszolgabírók) is szavazhattak. A Horthy-korszak új törvénye egyrészt a legtöbb adót fizetőket is képviselők választására kötelezte (így a nyers virilizmust megszüntette), másrészt a törvényhatósági bizottságokba a vallásfelekezetek lelkészeit, illetve a szakszerűség tényezőit (például tanfelügyelő) és az érdekképviselők (jellemzően kamarák, de például a vitézi rend) küldöttjeit is beültette. Harmadrészt megalkotta az örökös tagok kategóriáját: e személyeket a törvényhatósági bizottság közgyűlésén a közélet terén érdemet szerzett férfiak közül választották. Az országgyűlés felsőházát is hasonló elvek alapján szervezték újjá.

Egyúttal a törvényhatósági választójogot az országgyűlési választójoggal azonosossá tették, ámbár attól eltérően nem két, hanem hatévi helyben lakás volt a követelmény. (Az országgyűlési választójogra épülő helyi választójogot Budapesten már 1924-ben bevezették.)

Továbbá a törvény létrehozta a *kisgyűlés* intézményét. Az olyan kisebb jelentőségű ügyeket utalta a hatáskörébe, melyekben korábban a törvényhatósági bizottság közgyűlése intézkedett. Érdekes, hogy a kisgyűlés mintájára az 1930. évi XVIII. törvénycikk Budapesten is törvényhatósági tanácsot szervezett, az azonban olyannyira nem vált be, hogy az 1934-es fővárosi novella meg is szüntette.

Nagyon fontos az a változtatás, hogy a vármegyei (és tvh. jogú városi) közigazgatási bizottságoktól a *hatósági jogkört* gyakorlatilag *megvonták*. Ekkortól e bizottság teljes ülése már csak fegyelmi és adó (illeték) ügyekben intézkedhetett érdemlegesen. Megmaradt viszont az egyes (például az ügyi vagy a népoktatási) albizottságok hatásköre. A bizottság továbbra is alkalmatlan maradt arra, hogy az önkormányzati és az állami közigazgatási szervek közötti összhangot biztosítsa. A törvény ugyanis nem gondoskodott róla, hogy az új szakigazgatási szervek vezetői a közigazgatási bizottságban helyet kapjanak.

Lényeges, hogy rögzítették azt a jogot, hogy a kormány feloszthatja a tör-

vényhatósági bizottságot. (A fővárosnak ehhez már a korszak elején joga volt.) Az önkormányzati tisztviselők megbízási idejét pedig úgy módosították, hogy – az alispán és a polgármester kivételével – bevezették az életfogytig való választást. Ehhez kapcsolódva emeljük ki, hogy *Budapest főpolgármesterét* az 1934. évi fővárosi novella szerint már *az államfő nevezte ki*. (Korábban három személyt jelölhetett, közülük választott a közgyűlés egyet. A korabeli tisztségek tisztázása érdekében itt említjük meg, hogy míg a vármegyék élén a főispán, addig Budapest székesfőváros élén a főpolgármester volt a kormány kinevezett, bizalmi embere. A vármegyéknél az alispán, Budapesten pedig a polgármester volt az önkormányzat első, választott tisztviselője. A fővárosban kerületi önkormányzatok tulajdonképpen nem léteztek. A tvh. jogú városok élén főispán állt, de polgárai polgármestert választottak, nem alispánt.)

Tekintettel arra, hogy az 1929-es reformnak a közigazgatás egyszerűsítése volt az egyik célja, a kollektív szervek hatáskörét több esetben is egyedi szervekre ruházta. (Például a közigazgatási bizottság elsőfokú hatósági jogkörét a vármegyékben az alispánra.) A közigazgatási ügyekben hozott határozatok ellen már csak egyfokú fellebbezést engedett meg. A másodfokú határozat ellen felülvizsgálati kérelemnek csak jogszabálysértés miatt maradt helye.

Végül, a reformnak az volt a másik célja, hogy *emelkedjen a közigazgatás szakmai színvonala*. Ezért a fogalmazók számára legalább államtudományi végzettséget követeltek meg, a magasabb tisztviselőknél pedig közigazgatási gyakorlati vizsgát vezettek be. A tisztviselők fegyelmezésére – végső fokon – fegyelmi bíróságot szerveztek.

Az újabb reformok

Az 1933. évi novella (1933. évi XVI. tc.) a minisztériumokat a fellebbviteli hatóságok közül jórészt kikapcsolta (volna), úgy, hogy a közigazgatási ügyekben a végső döntést átengedte az alsóbb hatóságoknak. (Kivételek természetesen továbbra is léteztek: például magánszemély egyházi vonatkozású ügyben másodfokú fellebbezését benyújthatta a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez.) E reformot – sajnos – sohasem hajtották végre, pedig igen jelentős lépés lett volna a közigazgatás egyszerűsítésében. Megvalósult viszont a törvénynek a közigazgatási vizsgára vonatkozó szakasza, mely az 1929-es rendelkezéseket kiegészítette és konkretizálta.

Már a háború alatt, az 1942. évi XXII. törvénycikk rögzítette „átmenetileg” – de legkésőbb 1947 végéig (!) – azt a Magyarország területnövekedéseinek következtében kialakult gyakorlatot, hogy kormány- (belügyminiszteri) kinevezéssel töltenők be az addig választás alá eső önkormányzati állások. Továbbá lehetővé vált az is, hogy – az alispán és a törvényhatósági jogú város polgármestere kivételével – a tisztviselőket át lehessen helyezni. A törvény hatálya a fővárosra nem terjedt ki.

1943-tól – a hadviseléssel összefüggésben – *minden főispán a vármegye közéleti kormánybiztosa* lett. Időközben a hadműveleti, valamint a kiürítési kormánybiztosok száma is növekedett – a *honvédelmi törvény* (1939. évi II. tc.) szabályoz-

ta hatáskörüket. A kormánybiztosnak joga volt arra, hogy megsemmisítse minden olyan határozatát az önkormányzatnak, amely a hadviselés érdekét hátrányosan befolyásolhatta, illetve közvetlenül is rendelkezhetett az állami és önkormányzati alkalmazottakkal. Végül 1944-ben Lakatos Géza kormánya az önkormányzati testületek működésének szüneteltetését rendelte el.

A reformok mérlege

A Mezey Barna által szerkesztett *Magyar alkotmánytörténet* tankönyv azt írja, hogy a két háború közötti időszakban „reformtervezet reformtervezetet követett, de végül is a modernizálás kimerült a szokás szerinti centralizálásban”. Az természetesen igaz, hogy a közigazgatási reformot nem sikerült véghezvinni a Horthy-korszakban, fel kell hívnunk azonban a figyelmet három dologra.

Egyrészt, hogy az alig több mint két évtized a reformnak egyébként sem kedvezett: a Trianon utáni ország életének újjászervezése után hamarosan a nagy gazdasági világválság (1929–1933), majd a háborúra való készülődés következett. Mindez a közigazgatás decentralizációját – még akkor sem, ha erre minden akarat meglett volna – nem segítette. Másrészt ne felejtjük el azt, hogy a jogalkotó a '20-as évek második felének lélegzetvételnymi idejét kihasználta: az 1929. évi XXX. törvénycikk jelentős lépéseket tett a közigazgatás szakszerűsítésének irányába. Végül, ami nézetünk szerint talán a legfontosabb – hiszen a közigazgatás szervezetén azóta már többször is változtattak –, hogy Magyar munkássága révén *világszínvonalú magyar közigazgatás-tudományt hagyott hátra* a Horthy-korszak.

A témát érintő, lényegesebb jogforrások:

- A megyerendezéshez is: 1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről
- A közigazgatás általános reformjához: 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről; 1933. évi XVI. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről („novella”)
- Budapest törvények: 1930. évi XVIII. törvénycikk Budapest székesfőváros közigazgatásáról; 1934. évi XII. törvénycikk a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról („1. fővárosi novella”); 1937. évi III. törvénycikk a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930:XVIII. törvénycikk újabb kiegészítéséről és módosításáról („2. fővárosi novella”)
- A háborús közigazgatáshoz: 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről; 1942. évi XXII. törvénycikk a vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról; A m. kir. minisztérium 1944. évi 3.180. M. E. számú rendelete, az önkormányzati hatóságok testületi szervei működésének szüneteltetéséről