

PAPP LÁSZLÓ

A RENDI DUALIZMUSTÓL A DUALIZMUS RENDJÉIG

# *A törvényhatósági rendszer*

MEGYEREFORM 1870-BEN



Zólyom  
vármegye  
pecsétje,  
1778

A megye – mint önkormányzat – a magyar közigazgatás helyi szintjének évszázadokon keresztül meghatározó eleme volt. A közigazgatás történeti modellezésének legáltalánosabban elfogadott formája a központi és helyi igazgatási szintek elkülönítésében rejlik. Az autonóm helyi igazgatás történeti gyökere a 13. századig nyúlik vissza, amikor a kehidai oklevéllel a zalai szerviensek (nemesek) el-

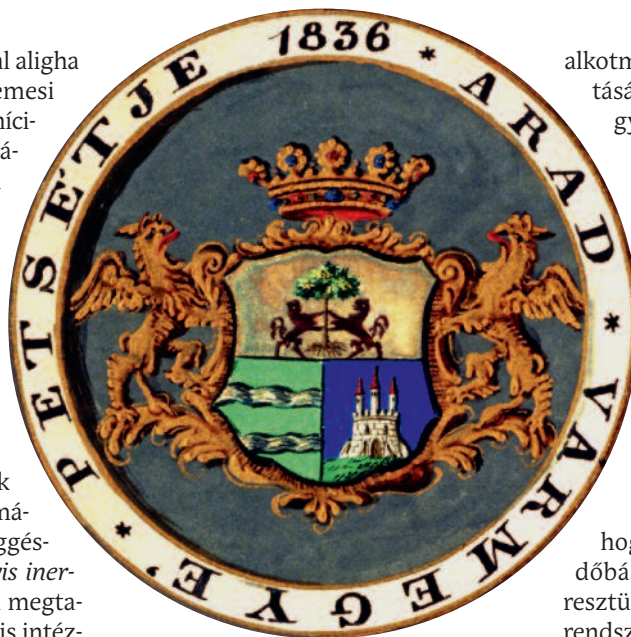
nyerték a bíróválasztás szabadságát. E privilégium „húzta magával” az évszázadok során azokat a kiváltságokat, amelyekből kialakult az első autonóm igazgatási egységünk: a nemesi vármegye. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a magyar alkotmányosság védőbástyájaként több évszázadon keresztül tökéletesen funkcionáló megyerendszer miért nem működőképes egy polgári államban.

**M**ai fogalomhasználattal aligha lehet visszaadni a nemesi vármegye valódi definícióját, hiszen funkciója a hagyományos önkormányzatiságon jóval túlmutat. A megyei autonómia törvényhozásbeli, végrehajtásbeli és igazságszolgáltatással összefüggő politikai funkciót is magában hordozott. Ennek értelmében a nemesi vármegye nemcsak önkormányzatként működött, hanem követeket küldhetett az országgyűlésbe, és 1848-ig a jogszabályok végrehajtásának egyedüli alkotmányos szerve volt. Ezzel összefüggésben a vármegyét megillette a *vis inertiae* joga, amelynek értelmében megtagadhatta azoknak a dikasztériális intézkedéseknek a végrehajtását, amelyek megítélése szerint a rendi alkotmányba ütköztek. Ebből adódóan a rendi korban a nemesi vármegye nem pusztán önkormányzat, hanem a központi igazgatást ellensúlyozó, azzal szembe helyezkedő igazgatási egység. Mindez a középkori magyar államrendezkedést meghatározó Szent Korona-tanból levezethető rendi dualizmusból fakad.

## FELOLDHATATLANNAK TŰNŐ PROBLÉMA

A rendi dualizmus a király és a rendek közötti relatív hatalmi egyensúly, amely tökéletesen leképeződött a közigazgatásban. Mindez ma már elképzelhetetlen, hiszen a rendi dualizmus alapján a helyi igazgatás nem a központi igazgatásnak alárendelten, hanem sokkal inkább annak ellensúlyozásaként működött. A problémakört tovább árnyalja, hogy bár a nemesi vármegye képezte a helyi igazgatás gerincét, a rendi korszak helyi igazgatása rendkívül sokszínű volt, hiszen a vármegyén kívül számos – és részben eltérő jogállású – helyi önkormányzat létezett.

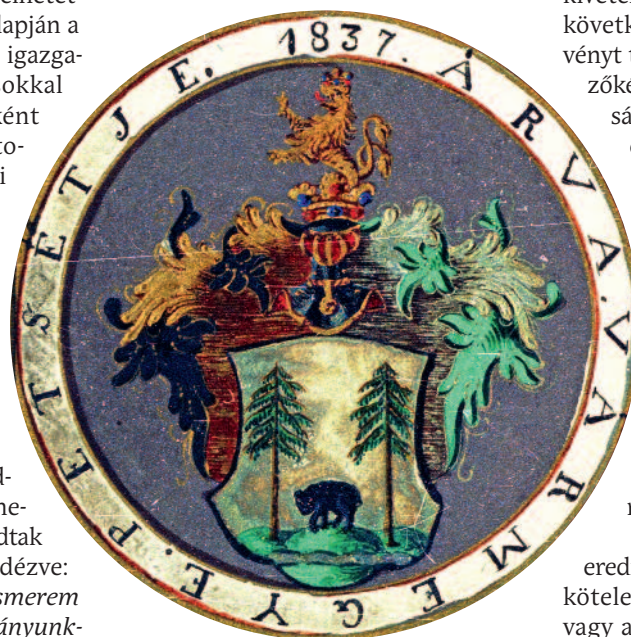
Ez az oka annak, hogy a polgári átalakuláshoz érve a helyi igazgatás kérdése olyan megoldhatatlan problémának tűnt, amelyet az áprilisi törvények sem tudtak kezelni. Szalay László szavait idézve: „Megismerem és hálás szívvel ismerem meg, hogy municipális alkotmányunknak köszönhetjük fennmaradásunkat, mikor még nem ébredtek öntudatra a különféle érdekek, de nem hiszem, hogy



Arad vármegye pecsétje, 1836

*neki köszönhetnök valaha státussá kifejlesztésünket. Az a nap, mikor az országgyűlés valósággal fogja képviselni az összes nemzetet, az országgyűlésen nem Karokat és Rendeket, nem megyéket és városokat, hanem képviselőket, az egy nemzet képviselőit fogjuk látni.”*

A reformkorban a municipalista-centralista vita elsődlegesen a vármegye rendi korszakból örökölt jogállása körül bontakozott ki, s ennek következménye lett az 1848:XVI. tc. felemás megoldása. Az áprilisi törvények a polgári állam-szervezet terén Magyarország történeti



Árva vármegye pecsétje, 1836

alkotmányának legjelentősebb módosítását hajtották végre, azonban a megkérdésben érdemi átalakítás nem következett be. A törvény-cikk pusztán népképviselési alapra helyezte a megyei közgyűlést, ám az érdemi rendezést egy későbbi országgyűlésre bízta. A neoabszolutizmust követően helyreállított magyar alkotmányosságnak és a kiépülő polgári államrendezkedésnek ezzel a rendi korszakból örökölt helyi igazgattal kellett szembenéznie.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a magyar alkotmányosság védőbástyájaként több évszázadon keresztül tökéletesen funkcionáló megyerendszer miért nem működőképes egy polgári államban. A kérdés megválaszolására a vármegyei autonómia jellemzőit kell a kiépülő polgári államszervezet alaptételeivel összevetni. Első ránézésre is szembevetendő, hogy 1848 előtt a jogszabályok végrehajtásának egyedüli alkotmányos szerve a vármegye volt, míg az 1848:III. tc. – amely a független, felelős magyar minisztériumot (kormányt) felállította – egyértelműen rögzítette, hogy az uralkodó csak a felelős kormányon keresztül gyakorolhatja végrehajtó hatalmát.

Ennek értelmében nyilvánvaló, hogy a törvényhozásnak felelős kormány az egyetlen olyan állami szerv, amely jogosult és egyben köteles is a törvények végrehajtásáról gondoskodni. E szabály kivételt nem tűr, hiszen beláthatatlan következményekkel járna, ha egy törvényt több mint 50 vármegye különbözőképpen hajtana végre. A jogbiztonságot az állam által alkotott norma egységes és következetes végrehajtása szolgálja, aminek egyenes következménye az, hogy mindegyik csak egyetlen szerv lehet jogosult. E gondolatmenettel függ össze a vármegyét korábban megillető *vis inertiae* joga is, hiszen egy polgári államban nem fogadható el az, hogy a vármegye közgyűlése megakadályozza a kormányzati intézkedések végrehajtását.

Ugyanakkor ez a felfogás nem eredményezheti azt, hogy a vármegye kötelességévé tegyük a törvénytelen vagy alkotmányellenes rendelkezések végrehajtását, hanem arról van szó, hogy a kormányzati intézkedések jogszerűségének megítélése nem tartozhat

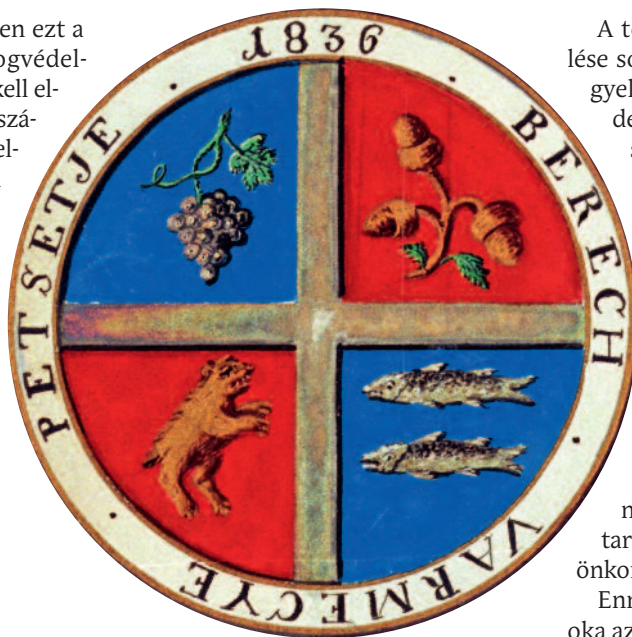
a hatáskörébe. Optimális esetben ezt a funkciót – a közigazgatási jogvédelmet – független bíróságoknak kell el látniuk, erre azonban Magyarországon a 20. század elejéig várni kellett. Ez a felismerés vezetett el oda, hogy a közigazgatást és az igazságszolgáltatást el kell választani egymástól, azaz a megye nem tarthat fenn bíróságokat. Mindezt a bírói hatalomról szóló 1869:IV. törvény cikk valósította meg Magyarországon.

## A VÁRMEGYE TÖRVÉNYHOZÁSBAN BETÖLTÖTT SZEREPE

1848 előtt a vármegye követeket küldhetett a törvényhozás alsó kamarájába, ám az 1848:IV-V. törvénycikkek az országgyűlés alsó kamaráját népképviselői alapra helyezték. Így látszólag ez a funkció sem egyeztethető össze az áprilisi törvényekkel, azonban Kossuth 1851. évi alkotmánytervezetében rámutatott arra, hogy az önkormányzatok törvényhozásban való részvétele nem feltétlenül sérti az itt megállapított elveket.

A dualizmus kezdeti éveiben a megye minden olyan jelentős politikai és jogi fegyvert elvesztett, amely az igényérvényesítést szolgálta volna. Kossuth az amerikai Kongresszus mintájára a második kamarát önkormányzati részvétellel valósította volna meg, amely az önkormányzatok politikai dominanciájának erősítését szolgálta. Ez a megoldás semmiképp sem volt „halva született ötlet”, hiszen 70 évvel később a felsőházi reform (1926:XXII. tc.) a második kamarát törvényhatósági részvétellel szervezte újjá. Mindezekből következik, hogy a municipalizmus és a parlamentarizmus kibékíthetetlen ellenségek.

Az is nyilvánvaló, hogy az áprilisi alkotmány egyik legnagyobb vívmányának, a III. törvénycikknek a feladása egyet jelentett volna a polgári átalakulás megakasztásával. Ez egyértelműen jelen van a korabeli közgondolkodásban. Kecskeméthy Aurél szavait idézve: „*ne tegyünk kísérleteket a municipium s felelős kormány kiegyeztetésével, mert ennek csak az lehetne eredménye, hogy két szék*



Bereg vármegye pecsétje, 1836

*közt a földre jutnánk.*” Az eddigiek alapján nyilvánvaló, hogy a dualizmus kezdeti éveinek egyik legnagyobb kihívása a megkérdés rendezése volt. Ilyen előzmények alapján fogadta el az országgyűlés a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870:LXII. tc.-t (első megyetörvény) és állította fel a rendi korszakból örökölt helyi önkormányzatok helyett a törvényhatóságokat.



Krassó vármegye pecsétje, 1779

A törvényhatósági rendszer értékelése során az alábbi jellemzőket kell figyelembe venni. Egyrészt nem minden helyi igazgatási egység minősült törvényhatóságnak, így a helyi igazgatásban egyfajta ketéosztottság érvényesült. Minden olyan település, amely nem nyerte el a törvényhatósági rangot, az 1871: XVIII. tc. (községi törvény) hatálya alá tartozott. Mindez azt is jelentette, hogy az első megyetörvény hatálya alá tartozó törvényhatóságok teljes önkormányzatisággal rendelkeztek, míg a községi törvény hatálya alá tartozó települések csak korlátozott önkormányzatiságot élveztek.

Ennek a felosztásnak az elsődleges oka az volt, hogy a dualizmus felfogásában az önkormányzatiság nemcsak jogként, hanem kötelezettségként is jelentkezett. Másrészt a rendi korszakra jellemző színes, széttagolt helyi önkormányzati rendszer megszűnt, és helyébe az egységes törvényhatósági rendszer lépett, bár a kiváltságolt területek kikerítésére (átalakítására) éveket kellett várni. Harmadrészt a dualizmus kezdeti éveiben nem létezett a kormánynak alárendelt területi államigazgatási szervezet, így a középszintű közigazgatás egyet jelentett a vármegyével, azaz a területi államigazgatási szervezet kiépítéséig mégiscsak igénybe kellett venni a törvényhatóságokat. E paradox jelenség miatt a megye nemcsak önkormányzatként, hanem a központi kormányzati akarat végrehajtójaként is működött.

## A TÖRVÉNYHATÓSÁG

A helyi igazgatás új alapegysége a törvényhatóság lett, amely a vármegyét, a törvényhatósági jogú városokat – lényegében a korábbi szabad királyi városokat – és Budapest székesfővárost jelentette. Minden más helyi igazgatási egység vagy település a községi törvény hatálya alá tartozott. A fent említett sajátosságból fakadóan a törvényhatóság gyakorolta az önkormányzatiságot és közvetítette a központi akaratot, illetve egyéb országos vagy közügyekkel is foglalkozhatott. Tekintettel a vármegyei autonómia felszámolására, ebben az időszakban rajzolódott ki a modern értelemben vett

önkormányzat-fogalmunk, amely alapján egy helyi önkormányzat saját maga választja tisztségviselőit, saját költségvetéssel bír, és dönt a helyi ügyekben.

A vármegye legfontosabb szerve a törvényhatósági bizottság lett, amely felerészben virilis, felerészben választott tagokból állt. A virilizmus mint porosz eredetű intézmény hűen tükrözi a dualizmus gondolkodásmódját. Mind a helyhatósági, mind pedig az országgyűlési választójog meghatározó eleme volt az adócenzus, amely a nyers virilizmus esetén azt jelentette, hogy a törvényhatósági bizottság tagjainak fele automatikusan a megye területén élő legtöbb adót fizetők közül került ki. Nem minden törvényhatóságban működött azonos létszámú törvényhatósági bizottság, ugyanis a megyetörvények szerint megyékben minden 500 lakos, míg városokban minden 250 lakos után lehetett egy tagot számolni úgy, hogy a bizottság létszáma megyében 120 főnél, városban 40 főnél kevesebb, illetve megyében 600 főnél, városban pedig 400 főnél több nem lehetett.

Az így meghatározott bizottság tagjainak fele választás útján került be. A helyhatósági választás választókerületekben zajlott. Helyhatósági aktív választójoggal rendelkezett minden törvényhatósági lakos, akinek országgyűlési aktív választójoga is volt és a választói névjegyzékben szerepelt. Passzív helyhatósági választójoggal rendelkezett minden aktív választójoggal bíró törvényhatósági lakos, akivel szemben kizáró okok nem álltak fent. Nem vehetett részt a választáson az, aki nem tudott írni-olvasni, vagy akinek a megye területén legalább 2 éve nem volt ingatlantulajdona.

A törvényhatósági bizottság a megye legfőbb döntéshozó szerve volt, üléseit a főispán, akadályoztatása esetén az alispán vezette. Az ügyrendet és a tanácskozás menetét minden törvényhatóság a megyetörvények keretei között maga állapíthatta meg. A közgyűlésen minden kérdésben szótöbbséggel döntöttek, s minden bizottsági tagnak egyenlő szavazata volt. Szavazati joggal azonban nemcsak a törvényhatósági bizottság tagjai rendelkeztek, hanem a rendkívüli tagok is, akik akkor is részt vehettek a közgyűlé-



Nyrégyháza város pecsétje, 1837

sen és szavazhattak, ha egyébként nem voltak a törvényhatósági bizottság tagjai. Ilyen rendkívüli tagnak minősült az alispán, a fő- és az aljegyző, a tiszti fő- és alügyészek, az árvaszéki elnök, a főszolgabírák, a rendezett tanácsú városok polgármesterei.

A törvényhatósági bizottság mellett a törvényhatóságban egyéb önkormányzati mellékszervek is működtek. A köz-

ponti választmány feladata volt a választói névjegyzék összeírása és évenkénti kiigazítása. Az igazoló választmány gondoskodott a virilislista összeállításáról, illetve a választási panaszok elbírálásáról, míg ezen fórum fellebbviteli szerve a bíráló választmány volt. Az állandó választmány pedig a törvényhatósági bizottság döntés-előkészítő szerveként működött.

A testületi szervek mellett a törvényhatóságban működtek külső és belső tisztviselők is. Belső tisztviselőnek minősült különösen az alispán, a főjegyző, az aljegyzők, a tiszti főügyész és az alügyészek, az árvaszéki elnök, a főszámvevő, a levéltárnok. Külső tisztviselőnek minősült a főszolgabíró, szolgabíró, járási orvos és állatorvos, rendezett tanácsú város polgármestere. A külső és belső tisztviselők közötti különbség az volt, hogy a belső mindig a megye székhelyén működött, míg a külső a járásokban.

## A FŐISPÁN

A megye első számú embere a főispán volt. A főispánt a belügyminiszter javaslatára az uralkodó nevezte ki. A főispán a végrehajtó hatalom képviselője volt, a belügyminiszternek alárendelve. A főispán hatásköre kettős természetű. Felügyelte egyrészt az illetékessége alá tartozó valamennyi állami szervet, másrészt a törvényhatóság közigazgatását.

A főispáni intézmény látszólag nem új keletű intézmény, hiszen a nemesi vármegye élén is főispán állt. 1848 előtt azonban ez nem tisztségnak, hanem méltóságnak számított, s érdemi jogosítványa a nemesi vármegye működése körében nem volt. Ezzel szemben az első megyetörvény egy aktív és széles jogkörökkel rendelkező főispánt teremtett, aki elsősorban nem a megye érdekeit, hanem a központi akarat helyi szintű érvényesülését tartotta szem előtt.

Az állami szervek felügyelete terén a főispán az adott szerv működéséről, eljárásáról jelentést tehetett az illetékes miniszternek, vagy annak felhívása esetén azt köteles volt megtenni. A törvényhatósági közigazgatás felügyelete körében a főispánt ellenőrzési jog, kije-



Szabolcs vármegye pecsétje, 1836

lölési jog, kinevezési jog, rendeleti hatalom, fegyelmi jog illette meg. Az ellenőrzési joga körében a főispán a megyében minden rendes közgyűlés előtt, míg városban évente kétszer számonkérőszéket tartott, és az arról készült jegyzőkönyvet felterjesztette a belügyminiszterhez. Ezenkívül évente legalább egyszer megvizsgálta a belső és külső tisztviselők tevékenységét. Felterjesztést tett a kormánynak, ha az alispán vagy a polgármester valamely kormányrendeletet végrehajthatatlannak vélt. Szintén felterjesztéssel élhetett a kormány felé, ha a törvényhatóság valamely szabályrendeletét jogszabályba ütközőnek vagy az állam érdekeivel ellentétesnek ítélte. A főispán kijelölési joga értelmében a választás útján betölthető tiszti állásokra javaslatot tehetett.

A kijelölési jogánál jóval szélesebb beleszólást engedett a vármegye személyzeti állománya összetételébe a főispán kinevezési joga. A főispán nevezte ki – akár élethossziglan – a törvényhatósági főorvost és rendőrkapitányt, a számvevőket, levéltárnokokat, járási és kerületi orvosokat, állatorvosokat, továbbá az összes kezelő- és segéd személyzetet. A főispán kinevezési jogával szoros összefüggésben állt az áthelyezési joga, melynek értelmében a vármegyei kezelő- és segéd személyzetet a főszolgabíró és az alispán meghallgatása után áthelyezhette. Rendeleti hatalmánál fogva az alispánhoz, illetve a polgármesterhez rendeletet intézhetett. Ha az érintetteknek aggályaik voltak a rendelet végrehajtásával szemben, akkor 24 órán belül – a főispánon keresztül – felterjesztést tehettek a belügyminiszterhez.

## A KORMÁNY ÉS A MEGYE

Tekintettel arra, hogy a törvényhatóság a központi akaratot is közvetítette, érdemes kitérni a kormány és a megye kapcsolatára. Ez a kapcsolat a kormány felügyeleti és rendeleti hatalmával írható le. A „rendeleti hatalomnak” való alávetés kétféleképpen érvényesült. Egyrészt azt jelentette, hogy a törvényhatóságok kötelesek végrehajtani a kormány rendelkezéseit, kivéve, ha úgy vélik, hogy a rendelet törvénybe ütkö-



Liptó vármegye pecsétje

zik vagy végrehajtása a helyi viszonyokra tekintettel célszerűtlen lenne. Ebben az esetben sem tagadhatták meg véglegesen a végrehajtást, hanem pusztán felirattal élhettek a belügyminiszterhez. Másrészt irányulhatott a törvényhatósági akarat végrehajtásának megtiltására, ha a szabályrendelet megalkotása nem joga, hanem kötelessége volt a törvényhatóságnak, és e kö-



Torontál vármegye pecsétje, 1837

telességét nem vagy nem megfelelően teljesítette.

A kormány felügyeleti hatalma már több problémát vetett fel, hiszen az a kormányzás egységességének biztosítását jelentette. Már az első megyetörvényünkben is jelen volt, de csak a másodikban domborodott ki az a gondolat, amely értelmében a törvényhatósági rendeletet az illetékes miniszternek be kellett mutatni, aki azt bemutatási záradékkal ellátta, és az ezt követő kihirdetés után 30 nappal lehetett végrehajtani. Kétségtelen, hogy a miniszter a rendelet tartalmát megváltoztatni nem tudta, azonban e gyakorlat mégis lehetőséget biztosított arra, hogy a törvényhatóság rendeletalkotási jogát keretek közé szorítsák.

Ez a fajta erős és a centralizációból levezethető mélységű ellenőrzési jogot meghaladó felügyelet az, ami a legproblémásabb eleme első megyetörvényünknek. Hiszen ez a gondolkodásmód tette lehetővé későbbi törvényeinkben az *adminisztratív tutela* (közigazgatási gyámkodás) meghonosodását. E gyakorlat a felügyeleti jog, azaz a törvényesség lát-szata mögé bújva lehetőséget teremtett a kormány számára, hogy felügyeleti jogát ne csak a szakigazgatási tevékenységekre kiterjedően gyakorolja, hanem a törvényhatóság önkormányzatiságának korlátozására is.

Összességében megállapítható, hogy a rendi korszakból megörökölt nemesi vármegye rendszere fenntarthatatlan volt, s a bírói hatalomnak a közigazgatástól való elválasztását követően megszülető első megyetörvényünk egy polgári államhoz igazodó és a centralizációt érvényre juttató helyi igazgatási rendszert honosított meg. A vármegyének mint törvényhatóságnak az önkormányzatiságból fakadó jogosultságai kétségtelenek, azonban a kormánynak alárendelt területi szakigazgatási szervek hiánya olyan szituációt eredményezett, amelyben a törvényhatóságnak a központi közigazgatás akaratát is érvényesítenie kellett. Ez tette lehetővé azt – elsősorban a főispánon keresztül –, hogy a kormány adott esetben az önkormányzatiságot is korlátozó módon felügyeleti jogot gyakoroljon a törvényhatóságok felett. ♦