

# KÖZIGAZGATÁS-TÖRTÉNETI MŰHELYTANULMÁNYOK

*Miru György*

## **A DUALIZMUS KORI KÖZIGAZGATÁS POLITIKAI KONTEXTUSAI. KOSSUTH AZ AUTOKRATIKUS HATALOM ELLEN\***

*A dualista alkotmányosság és a végrehajtó hatalom túlsúlya*

A dualizmus korának közigazgatását nem lehet sommásan minősíteni, noha azt nemcsak a politikai publicisztika, hanem olykor a szaktudományok képviselői is megtették. Minden jelző és értékítélet leegyszerűsítést rejt magában, s mindig jól kitapinthatók a mögöttes politikai értelmezések. Bibó István a magyar közigazgatás problémáit elemezve a dualizmus kori igazgatást őszintétlennek nevezte, ahogy magát az egész politikai konstrukciót is. Az őszinteség hiánya átláthatatlanságot és bonyolultságot eredményezett, ahol erősek maradtak a hatalmi szempontok, jelentős mértékben érvényesültek a személyi viszonyok, s hiányzott egy egészséges önkormányzati fejlődés, s a szakszerűség sem emelkedett mindig kellő fokra. Ugyanakkor Bibó is elismerte, hogy a több forrásból kialakult modern kori magyar közigazgatásnak voltak hatékonyabb és jobban működő részei.<sup>1</sup> A korszak közigazgatás-történetét monografikusan feldolgozó Sarlós Béla szintén a bonyolultságot és összetettséget emelte ki, de azt az igazgatási rendszerre háruló sokféle funkcióból eredeztette. Kiemelte a

---

\* A 2015. november 5-én, a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában megrendezett „Közigazgatási történetek” a dualizmus korából 1867–1918. című közigazgatás-történeti műhelykonferencián elhangzott előadás átdolgozott változata.

A tanulmány megjelenését támogatta a Debreceni Egyetem Magyar Emlékezhelyek Kutatócsoportjának OTKA K 112335 számú pályázata.

<sup>1</sup> *Bibó István: Különbség. Bp. 1990. 46–60.*

közigazgatás szerepét a korszak modernizációs folyamataiban, és azt, hogy a kiegyezéssel kialakított kompromisszumot, azaz az uralkodó és a kormány közti viszonyt le kellett képezni a kormány és a törvényhatósági igazgatás kapcsolataira is, ami csak tovább fokozta a szisztéma kuszaságát.<sup>2</sup>

Az ítéletek ellenére az helyes törekvés, hogy a korszak közigazgatását a politikai rendszer egészéből értsük meg. A jogtörténészek kiváló elemzéseket nyújtanak a joganyag belső összefüggéseiről, a fontos törvények szövegszerű értelmezéséről, ugyanakkor történelmi feladat a korabeli és a későbbi kontextusok megkülönböztetése, egymásba csúszásuk veszélyének érzékeltetése. Nem a hazai jogtörténészek tették elfogadottá azt az értelmezést, miszerint a kiegyezés a szokásjogi alapú történelmi alkotmány kereteibe illesztette be az új paktumot, amely ugyan elhatárolta a közös viszonyokat és kitért azok kezelésére, de nem meghatározta, hanem elismerte a jogokat, mintegy feltételezve egy már létező szokásjogi hagyományt. Az 1867. évi 12. törvény nem határozta meg pontosan sem az uralkodó és az ország jogait, sem az ország és a birodalom kapcsolatát, mégis ez volt a leghatározottabb kísérlet a birodalmi kapcsolat fennállása során az ellentétek áthidalására, így a véleménykülönbségek kisebbek lettek 1867 után, mint voltak előtte. A paktum olyan monarchikus uniót regenerált, amelynek ereje, stabilitása az erős és önálló monarchikus hatalmon, a tágran hagyott uralkodói jogokon, s nem az alkotórészek szoros intézményes kapcsolatán alapult, hisz az intézményes kapcsolatok meglehetősen lazák maradtak. A konstrukció jól is működött mindaddig, amíg mindkét félben megvolt arra a politikai szándék.<sup>3</sup>

Az uralkodó az új politikai rendszerben is meghatározó tényező maradt, így az alkotmány helyreállítása Magyarországon nem parlamentáris rendszert hozott létre, hanem a korona és az ország új egyensúlyi helyzetét, ami a paktumos politizálás korábban is gyakorolt formáit élte tovább. 1867 után az uralkodó erősebb pozícióval rendelkezett mint a parlament, ennek következményeként a végrehajtó hatalom dominanciája érvényesült, ami érezte hatását a politikai intézményrendszer egészében. A kormány lényegében közvetített a népképviselő legfőbb intézménye, a parlament és az uralkodói akarat között, s egyetlen kivételtől eltekintve sikerült is elkerülnie, hogy közöttük nyílttá váljon a konfliktus. A kormány nemcsak közvetített, hanem érvényesítette is erőfölényét a parlamenttel szemben, aminek a „népképviselő” intézményeinek komoly deformálódása lett az ára. A dualizmus korának politikai viszonyait olyan jelenségek jellemezték, mint a szűk választójog, az aránytalan választókerületi beosztás, a választási visszaélések sokasága, az oligarchikus tendenciák a pártok szerveződésében, az erősödő frakciófegyelem, a klubpolitizálás és a politikai erkölcsi, felelősségi viszonyok megromlása. Így a kormány autoritásának

<sup>2</sup> *Sarlós Béla*: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976.

<sup>3</sup> *Péter László*: Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: *Uő*: Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Bp. 1998. 249–263.

forrása nem a választók döntése vagy a parlamenti többség volt, hanem a korona és a parlament egyezkedése.<sup>4</sup>

A megnövekedett szervezési és társadalmi feladatok valóban hatékonyabb kormányzati munkát követeltek, és az igazgatási apparátusok szakszerűbbé válását. De a „hevesi ügy” azt jelezte, hogy nemcsak hatásköri vita, hanem politikai ellentét is kialakulhat a kormány és a törvényhatóságok között. Ezért az 1848-ban elmaradt megerendezés, illetve az országos és a törvényhatósági önkormányzat, pontosabban a kormány és a közigazgatási hatóságok viszonyának szükséges egyeztetése, az ún. „kis kiegyezés” az autonóm igazgatás korlátozásával és centralizáló tendenciák kibontakoztatásával valósult meg. Sarlós Béla szerint a törvényhatóságok felé is közvetíteni kellett azt az autonómiavesztést, amit a kiegyezésben az ország, ténylegesen a parlament és a kormány az uralkodóval szemben szenvedett el. Vagyis nem rendelkezhetett a törvényhatóság több joggal a kormánnyal szemben, mint amivel a kormány rendelkezett az uralkodóval szemben. Így azon tárgykörökben, amikben a kormánynak ki kellett kérnie az uralkodó jóváhagyását, azokban az önkormányzatoknak is ki kellett kérnie a miniszterét.<sup>5</sup>

Eötvös József szerint a centralizáció a parlamentnek felelős kormányzás természetes következménye, s a parlamentáris rendszer az alkotmányvédelemben is hatékonyabb mint a municipális. A törvényhatósági törvény vitájában mondott beszédében a felelősség elvéből indult ki, s azt bizonygatta, ha megszorítják a kormány hatáskörét, felelőssége is csökken, s képtelen lesz rendelkezéseit végrehajtani. Figyelemre méltó volt az a felvetése, hogy a központi törvényhozás és kormány az egyének szabadságát is megvédheti, ha egy törvényhatóságban azt fenyegető intézkedések történnek.<sup>6</sup> A mai jogtörténész is úgy véli, hogy a hagyományos vármegyei hatáskör akadályos lett a jogállam kiépítésének és hatékony működésének. Ezért a polgári kormányzat benyomult a törvényhatósági önkormányzat hatásköreibe, ami a közvélemény előtt a kormányzat és a megyék küzdelmeként jelent meg. Kortársak és későbbi elemzők ugyanakkor

---

<sup>4</sup> *Ruszoly József*: A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948. Bp. 1980.; *Gerő András*: Az elsöprő kisebbség. Népképviselet a Monarchia Magyarországon. Bp. 1988.; *Péter L.*: Ország és királya i. m. 262.; *Péter László*: Montesquieu paradoxonja a szabadságról és a magyar alkotmány, 1790–1990. In: *Uő.*: Az Elbától keletre i. m. 347.; *Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel*: Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944) Bp. 1999. 9–150.; *Pesti Sándor*: Pártfegyelem a dualizmus kori Magyarországon. Századvég 4. (1999: 3. sz.=14. sz.) 55–77.; *Cieger András*: Kormány a mérlegen – a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében, 1867–1875. Századvég 4. (1999: 3. sz.=14. sz.) 79–107.

<sup>5</sup> *Sebestény Sándor*: A „hevesi ügy”, 1867–1869. Századok 107. (1973) 1175–1191.; *Sarlós B.*: Közigazgatás. i. m. 38–46.; *Stipta István*: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Bp. 1995. 125–172.

<sup>6</sup> Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. IX. Szerk. Nagy Iván. Pest 1870. 196–198.

a szakszerűség feltételét látták a központosításban és az azzal járó bürokratizálódásban.<sup>7</sup>

A kormány két módját választhatta volna az igazgatási apparátus felügyeletének: a törvényt, illetve a közvetlen rendelkezést. Ha a törvényi kontrollt választja, akkor elég lett volna csak olyan esetekben beavatkoznia, amikor a tisztviselő jogot sért, vagyis csak utólagos jogi korrekciót alkalmaznia. Azonban az utóbbit választotta, így kiterjesztette rendelkezési jogait a törvényhatósági tisztviselők irányába. Ezt már elvi szinten előkészítette a kormány 1867. április 10-i „intézkvénye”, amely rendhagyó módon megmagyarázta, értelmezte a felelős kormány és a törvényhatóságok kapcsolatát. A dualizmus évei alatt az autonómiák fokozatosan szűkültek, hiányzott a törvényhatóságok költségvetési önállósága, a belügyminiszter jóváhagyási joggal rendelkezett a törvényhatósági szabályrendeletek és döntések felett, s ez a jogköre még bővült is. A felirati jogot korlátozták, a főispáni jogkört kiterjesztették, a diszkrecionális jogkör mind szélesebb lett. Ezzel párhuzamosan a miniszter rendelkezési jogai kiterjedtek, s ahol a minisztérium nem rendelkezett saját apparátussal, ott is fokozta beleszólási jogát, főként az 1886. évi második törvényhatósági törvénnyel (21. törvénycikk), de a szakigazgatás bővítése is egyre több ügyet (népoktatás, közadózás, közegészségügy, rendészet stb.) vont el a törvényhatóságoktól.<sup>8</sup>

A kormány mozgásterét a rendeletalkotás kiterjesztésével is növelte, amit indokolt persze a kormányzati feladatok bővülése is. Azonban a miniszterek rendeleteikkel a törvényhozás területére is kiterjeszkedtek, így olyan kérdésekben is rendeleteket alkottak például a szabadságjogok, egyesülés- és gyülekezési jog, egyházpolitika terén, ahol hiányzott a törvényi szabályozás vagy felhatalmazás, azaz törvénytörő rendeleteket adtak ki. A német jogfelfogás hatására terjedő autokratikus jogelv azt jelentette, hogy azokon a területeken, ahol hiányzott a jogi szabályozás, vagyis ahol a törvény a polgár szabadságát nem állapította meg, ott a hatóságok saját belátásuk szerint hozhattak határozatokat, adhattak ki rendeleteket, azaz a végrehajtó hatalom saját jogán rendelkezett. Ez ellentétes volt az angol jogszemlélettel, miszerint ha egy területet nem szabályozott törvény, ott az egyén és csoportjainak szabadsága érvényesült, így

<sup>7</sup> Nagy Endre: A dzsentroid hivatalnok a Monarchia korában. (Tézisszerűségek egy hipotézisről) In: A Nógrád megyei Múzeumok Évkönyve. VII. Salgótarján 1981. 152–154.; Mezey Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In: Autonómiák Magyarországon 1849–1998. Tanulmányok. Főszerk. Gergely Jenő. Szerk. Strausz Péter és Zachar Péter Krisztián. Bp. 2004. 16.

<sup>8</sup> Sarlós B.: Közigazgatás i. m.; *Csizmadia Andor*: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976. 119–143., 176–224.; *Stipta I.*: Törekvések i. m.; Mezey B.: Államosítás és autonómia i. m. 13–24.; Gergely András: Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In: Autonómiák Magyarországon 1849–1998. i. m. 48–55.; Cieger András: Autonómia a gyakorlatban – A dualizmus kori helyi közigazgatás pénzügyi kérdőjelei. In: Autonómiák Magyarországon 1849–1998. i. m. 57–64.; Cieger András: A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In: Autonómiák Magyarországon 1848–2000. I. Szerk. Gergely Jenő. Bp. 2005. 25–62.

minden törvény és rendelet csak szűkítette a szabadságot. Magyarországon a bíróságok törvényesnek tekintették a rendeletet, ha az nem ütközött valamelyik az országgyűlés által hozott törvénybe. A törvények kijelölték a hatóságok tevékenységének határait, de ha nem volt törvény, akkor a hatóság széles diszkrecionális hatalommal rendelkezett állampolgárai felett. Ha az állampolgárt vagy csoportját a hatóság részéről jogsérelem érte, a sértettnek kellett bizonyítania, hogy a jog az adott kérdésben az ő érdekeit védi, míg ez Nyugat-Európában éppen fordítva volt.<sup>9</sup>

Az autokratikus jogelvvvel szemben az állampolgár szabadságát csak a jogállam tudja biztosítani, ha mindenre kiterjedő, részletes törvényeket és eljárási szabályokat alkot a parlament. További garanciát jelenthetnek a helyi önkormányzatok, a polgárok politikai részvétele és a közigazgatási bíraskodás. A végrehajtó hatalom kiépülése és erősödése ellenére a jogállami intézmények csak nehezen, s hézagosan születtek meg a dualista korban. Az autokratikus jogelv következtében a végrehajtó hatalom állandóan tágíthatta jogkörét, mert nem volt más hatalom, amely annak gátat szabott volna.

### *A dualista politikai rendszer és a közigazgatás összefüggései Kossuth értelmezésében*

Kossuth a kiegyezés bírálatát elsősorban az ország autonómia-vesztésére alapozta. Úgy érzékelt, hogy a közös ügyek konstrukciójában az ország elveszti függetlenségének legfőbb feltételeit, beolvad a Birodalomba, tartományi szintre süllyed, s önálló kormányzás helyett csak adminisztráció jut neki. A közös alkotmányosságot sebezhetőnek vélte, s tartott az abszolutista reflexek felerősödésétől, s azon keresztül a központosító tendenciák érvényesülésétől.<sup>10</sup> Az ország önállóságának csökkenését persze eltűzolta, jóslatait a dualista közösség politikai gyakorlata nem igazolta, azt viszont pontosan látta, hogy a közös ügyek rendezése, elsősorban azok kezelése 1867-ben nem perszónáluniót, hanem reáluniót teremtett. Folyamatosan bírálta a dualista berendezkedés politikai viszonyait,

<sup>9</sup> Péter László: Volt-e magyar társadalom a XIX. században? A jogrend és a civil társadalom képződése. In: Péter L.: Az Elbától keletre i. m. 148–186.; *Uő.*: Montesquieu paradoxonja i. m. 342–354.; Péter László: Az állam és az egyház viszonya és a civil társadalom Magyarországon: történeti áttekintés. In: Péter L.: Az Elbától keletre i. m. 355–370.; Cieger András: „Királyi demokrácia” Szabadságjogok a magyar liberálisok reformterveiben 1867 után. *Aetas* 24. (2009: 3. sz.) 55–82.

<sup>10</sup> Kossuth Lajos: A közös ügyek hálójára. In: Kossuth Lajos iratai. VII. Történelmi tanulmányok. S. a. r. Kossuth Ferenc. Bp. 1900. 290–323.; Kossuth 1867. május 22-i nyílt levele Deák Ferencnek és 1867. augusztus 5-i levele a jászladányi választóknak. Közli: „Nemzeti újjászületés” Válogatás Kossuth Lajos írásaiból és beszédeiből. Szerk. Pajkossy Gábor. Bp. 2002. 196–207.; Kossuth 1867. augusztus 20-i levele a váci választóknak és 1867. szeptember 15-i levele Bihar vármegyének. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. S. a. r. Kossuth Ferenc. Bp. 1900. 34–63.

így a közigazgatás rendezését, sőt az egész parlamentáris intézményrendszer kialakult ellentmondásait is.

Kossuth az emigrációban is az autonómiák és a szabadságjogok védelmezőjeként lépett fel, amit számos nyilatkozatában ki is fejezett. Még az ötvenes évek elején írt, de többször átdolgozott alkotmánytervében határozottan leszögezte, hogy „ellene vagyok a központosítás eszméjének, én gyűlölöm a mindenhatósági irányt úgy a törvényhozó, mint [a] végrehajtó hatalomnál, és soha sem fogok kezet nyújtani olly intézvények behozatalához, melyek egy részt ellenkeznek az ember-jogokkal, miket az államnak védeni s nem elnyelni kell, más részt ellenkeznek a political szabadsággal is, mert a hatalmat csak a szabadság rovására lehet öszpontosítani.”<sup>11</sup> A kiegyezés után is attól tartott, hogy a magyar kormány politikai mozgásterének csökkenése miatt adminisztratív hatalmát fogja növelni. Ugyanis úgy látta, hogy egy felelős kormány politikai hatalmát, függetlenségét erősíteni kell, erre törekedtek 1848-ban azért, hogy a kormány és a parlament a nemzetet érintő minden ügyben külső beavatkozás nélkül dönthessen. Ugyanakkor nem tartotta szükségesnek, hogy a kormány adminisztratív feladatkörét kibővítsék, mivel az károsan érintené az önkormányzatokat.<sup>12</sup>

Az első törvényhatósági törvény vitájakor az 1848-as rendezés felidézésével védte a megyéket, mondván: a felelős kormány kialakításakor nem láttak semmi ellentétet a minisztérium és a megyék hatósági jogai közt. Ezért a megyék hatóságát teljes épségben fenntartották, az eljárás szabályozását pedig a „statutarius” jog körébe tartozónak tekintették. Most viszont, amikor nem a kormány a többség kifolyása, hanem a többség a kormányé, a felelős kormányzás érdekeire hivatkozva csökkenteni akarják a megyék hatóságát. Azt is sérelmezte, hogy az új törvény megerősíti a miniszter és képviselője rendelkezési jogát az önkormányzatok tisztviselőivel, akik kénytelenek lesznek a rendeleteket végrehajtani, akár törvényesek azok, akár nem. Helytelenítette, hogy a miniszter közvetlenül, a törvényhatóság mellőzésével vagy annak akarata semmibevevélével érintkezhet a tisztségviselőkkel. Így a miniszteri önkény el fogja nyelni a nép önkormányzatát, ami mindig nagyobb veszély annál, mintha a megye nyeli el a miniszteriális kormányt. Arra szólított fel, hogy korlátozzák a felelős kormány igazgatási körének kiterjesztését, és elengedhetetlennek tartotta, hogy a miniszterek politikai felelőssége mellett az adminisztratív is érvényesüljön.<sup>13</sup>

Többször kifejtette, hogy a parlament csak egy intézménye az önkormányzati rendszernek, ezért a parlamentáris kormányjal jól megfér a törvényhatósági

<sup>11</sup> *Spira György*: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen 1989. 52.

<sup>12</sup> *Kossuth Lajos*: A kormány-patronage romlasztó befolyása a nemzet jellemére. In: Kossuth Lajos iratai. VII. i. m. 403–408.; *Kossuth Lajos*: Angol representatív government és francia parlamentáris különbség. Uo. 421–422.

<sup>13</sup> Kossuth 1870. február 17-i levele Irányi Dánielnek. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. i. m. 246–252.; Kossuth 1870. július 14-i levele a Magyar Újság szerkesztőjének. Uo. 298–309.

önkormányzat, s nem kell minden hatalmat a parlamentben koncentrálni.<sup>14</sup> Egyik levelében hasonló szellemben értelmezte a miniszteri felelősséget is. A miniszter, ahogy arról a negyvennyolcas törvények is rendelkeztek, nem felelős mindenért, ami az országban történik, csak azért, amit maga tesz vagy elmulaszt, de amit a megye tesz vagy mulaszt, azért a megye felelős. A megye nem a miniszteri felelősségnek áll útjában, ha megőrzi addigi hatóságát, csak a miniszteri omnipotenciának.<sup>15</sup>

Kossuth azt az összefüggést tudatosította a közvéleményben, hogy azért szűkítik az önkormányzatokat, mert a nemzet lemondott „állami függetlenségéről”. A nyolcvanas évek elején a megyékről írt, iratai negyedik kötetébe szánt tanulmányában, továbbra is eszményítve a reformkori és a népképviselési alapra állított megyék alkotmányos és politikai szerepét, figyelmeztetett a centralizáló politikai rendszer negatív hatásaira. Elutasította a jogegyenlőség elvének elmentendő virilizmust, a miniszteri hatalom kiterjesztését, a központosítást és bürokratizálódást. Sérelmezte a bírák kinevezési rendszerét, károsnak tartotta, hogy korlátozták a megyéknek a miniszteri rendeletekkel szembeni felirati jogát, mivel úgy vélte, hogy a jogszerűség és az alkotmányosság védelmének, a miniszter felelősségre vonásának a párturalmi tendenciákat mutató parlament önmagában nem tud kellően megfelelni. A megye már nem lehet hatékony gátja az önkénynek, alkotmányőri szerepét a miniszterek adminisztratív kényelmének áldozták fel, vélekedett. Hiányolta a közigazgatási bíráskodást, aggasztónak tartotta az önkormányzat elsorvasztását, hogy a közigazgatási bizottsággal szűkítik a közgyűlések jogkörét, hogy az újabb törvények lazítják a testület és a tisztviselők közti kapcsolatot, és hogy a minisztérium egyre inkább rendelkezni akar a tisztségviselőkkel. Pedig a kormánynak, fejtette, csak az országos ügyekre kellene szorítkoznia, a mindennapi élet körébe vágó érdekeket a polgároknak kellene hagynia.<sup>16</sup>

Hasonló érveket fogalmazott meg 1885 elején szintén a *Pesti Napló*ban publikált cikkeiben, amelyeket Grünwald Bélának a magyar parlamentben elhangzott, a közigazgatási tisztségviselők állami kinevezését és központosítást szorgalmazó beszéde inspirált. Kossuth szerint Grünwald sajátosan értelmezi az állam fogalmát, lényegében összezavarja a kormányéval, így minden állami feladatot a kormány kezében összpontosítana, szemben a képviselő szerint partikuláris szellemet közvetítő helyi és törvényhatósági önkormányzatokkal. Az államnak többféle szerve van, folytatta Kossuth, s ezek közül az egyik

<sup>14</sup> Kossuth L.: Angol representativ governement i. m. 417–425.

<sup>15</sup> Kossuth 1874-es levele Szemere Miklósnak. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. i. m. 527–529.

<sup>16</sup> Kossuth Lajos: A megyei szerkezetről. In: Kossuth Lajos iratai. X. S. a. r. Kossuth Ferenc. Bp. 1904. 1–22. Eredetileg megjelent a Pesti Napló 34. (1883: 30–32. sz., 34. sz.) január 31-i, február 1–2-i és 4-i reggeli kiadású lapszámaiban. Lásd még Kossuth hagyatékában megmaradt, az önkormányzatról és a centralizációról szóló fogalmazványait, kéziratföredékeit. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (a továbbiakban MNL OL) R 90. I 7007.

legfontosabb az intézményes önkormányzat. Elutasította a kinevezési rendszert is, a kormány-patronátust, mert az a polgárok érdekeitől elkülönülő hivatalnoki kasztot hoz létre, ami korrupcióhoz és jellemgyengeséghez vezet. Történeti ismeretei alapján arra a következtetésre jutott, hogy a megye nem bomlasztotta az állam egységét, sokkal inkább védelmezte azt, ahogy csak az önkormányzatokban testet öltő szabadság képes az ország lakosait faj-, nyelv- és valláskülönbség nélkül egy erős nemzettelé összeforrasztani. A megyét honfoglalás kori „ős eredeti magyar intézvény”-nek tartotta, amely azonban nagyfokú rugalmassággal alkalmazkodott mindig az újabb korok szükségéhez, feladataihoz.<sup>17</sup>

Emigrációs iratainak a nyolcvanas évek elején publikált kötetei, illetve a további kötetek előkészítése és azok anyagából közölt írások időben egybeesnek a nyolcvanadik életévét betöltött emigráns előtt tisztelgő megyei és városi nyilatkozatokkal. Kossuth, amikor a törvényhatóságok hivatalos, testületi döntéssel hozott ünnepi felköszöntéseire válaszolt, kihasználta a lehetőséget, és több fontos társadalmi, politikai kérdéstről kifejtette nézeteit. Mivel többen elpanaszolták, hogy a megyékben már nincs meg az egykori pezsgő politikai élet, elsovrad az eleven közélet, a hazafias közszellem, s eluralkodik a közöny, az apátia, Kossuth ennek okát a centralizációban, az önkormányzatok tudatos leépítésében jelölte meg. A folyamat csak úgy állítható meg szerinte, ha bővítik a törvényhatóságok önkormányzati jogait, azok országos kérdésekkel is foglalkoznak, illetve ha visszaszerzik jogosítványaikat az állami közigazgatás közvetítésében. Határozottan állította, hogy a törvényhatóságok a kérvényezési jogon felül is megtartották jogosultságukat arra, hogy országos ügyekbe is beleszóljanak. A közvélemény alakításán és irányításán túl közvetlen törvényhozási szerepvállalásukat is fontosnak tartotta, ezért azt javasolta, hogy a felsőházban a főispánok helyett a törvényhatósági közgyűlések által választott követek kapjanak helyet.<sup>18</sup> Korábban még arra is talált érveket, hogy a törvényhatóság egykori választási és utasítási jogának továbbéléseként a választók számon kérhetik a megválasztott képviselők programját, illetve vissza is hívhatják őt.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Kossuth Lajos: Összpontosítás és önkormányzat.* Pesti Napló 36. (1885: 1. sz.) január 1. reggeli kiadás.; *Kossuth Lajos: Egy veszélyes szó.* Pesti Napló 36. (1885: 3–4. sz.) január 3–4. reggeli kiadás.

<sup>18</sup> Kossuth levele Földváry Mihálynak. Közli: Kossuth Lajos iratai X. i. m. 17–21.; Kossuth 1883. december 10-i levele Kende Péternek. Uo. 126–131. Alkotmánytervében a megyék 2–2 szenátort választottak volna a második kamarába, az első törvényhatósági törvény vitájakor pedig arra biztatta Irányi Dánielt, hogy pártja tegyen javaslatot a főrendi ház helyett megalkotandó országgyűlésre, amely a törvényhatóságok követeiből állna. *Spira Gy.:* Kossuth és alkotmányterve i. m. 62.; Kossuth 1867. július 15-i levele Szilágyi Virgilnek. Közli: Kossuth Lajos iratai VIII. i. m. 20.; Kossuth 1870. február 17-i levele Irányi Dánielnek. Uo. 252–253.; MNL OL R 90. I 7007.

<sup>19</sup> Kossuth 1874-es levele Szemere Miklósnak. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. i. m. 530–536.; Kossuth 1883. december 10-i levele Kende Péternek. Közli: Kossuth Lajos iratai. X. i. m. 129.; MNL OL R 90. I 7007.; *Sipta István:* Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója. In:



Kossuth tehát azt tekintette optimálisnak, ha közvetlenebb a polgárok és a törvényhozás kapcsolata, de nem csupán politikai és alkotmányvédelmi szempontok miatt ragaszkodott a törvényhatósági autonómiához. Az önkormányzatokban a szabadság védelmezőit látta, s mindig hangsúlyozta, hogy a polgárok szabadsága elképzelhetetlen az önkormányzatiság hiányában. Szembeállította, sőt egymást kizárónak tekintette az „autokratikus”, a hatalmi elvet és a szabadság elvét, amelyek szerinte jelen vannak minden kormányzati rendszerben, de egyensúlyuk megvalósítására csak úgy van esély, ha a parlamenti kormányrendszer kiegészül az önkormányzatokkal. A szabadelvűség lényege szerinte az, hogy csökkenti az államhatalom beavatkozását, s védelmezi az egyének szabadságát. Magyarországon, vélte, elsősorban a közigazgatási reformok következtében a kormány hatalma fokozatosan növekszik, felügyeleti hatósági jogai közvetlen rendelkezési joggá válnak, a miniszterek egyre több jogra tartanak igényt, s beleszólnak mindenbe. Az autokratikus elv terjedése így felszámolja, épp egy demokratikus irányú korszakban, az önkormányzatokat, a polgárokat leszoktatja az önállóságról, politikai erkölceiket pedig rombolja.<sup>20</sup>

De nemcsak a kormány hatalmának összpontosítását bírálta, hanem a parlament megnövekedett hatalmán alapuló kormányzati túlhatalmat is, amit burkolt abszolutizmusnak nevezett. A Tisza-éra parlamenti viszonyai arról győzték meg, hogy a parlamentarizmus párturalommá válhat, vagyis azáltal, hogy a parlamenti többség egy szűk csoport befolyása alá kerül, a testület szolgává, az önkényes hatalomgyakorlás eszközévé válik. Ekkor már nem a parlament szab irányt a minisztérium politikájának, hanem fordítva: a minisztérium a parlamentének. Így a törvényhozás a maga túlhatalmával nem a szabadság terjesztésének eszköze, hanem annak korlátja lesz. Nem az a parlamentarizmus lényege, vallotta, hogy a parlamenti többség akarata legyen a döntő, hanem az, hogy a képviselők a nemzet akaratát fejezzék ki, s annak megfelelő törvényeket alkossanak. Önkormányzatok hiányában magát a parlamentet is sérülékenynek tartotta. Az „állami” hatalom centralizálását, kiterjesztését Kossuth épp oly veszélyesnek, szabadságellenesnek minősítette, mint az önkényuralmat.<sup>21</sup> Erősödő parlamentellenes nézeteit az motiválta, hogy nem bízott a kiegyezést elfogadó és a dualizmust működtető többségben, az országgyűlési

---

Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Szerk. Balogh Judit. Debrecen 2004. 125–130.

<sup>20</sup> Kossuth 1883. december 10-i levele Kende Péternek. Közli: Kossuth Lajos iratai. X. i. m. 123–126.; Kossuth 1886. júniusi levele Helfy Ignácnak. Uo. 190–195. Hasonló gondolatokat fogalmazott meg abban a befejezetlen, töredékes kéziratokban fennmaradt munkájában, amit Somssich Pál felszólítására kezdett írni a parlamentarizmusról. MNL OL R 90. I. 6539.; *Somssich Pál*: Nyílt levél Kónyi Manóhoz. (Kelt 1885. június hó) Bp. 1886. 42.

<sup>21</sup> *Kossuth L.*: A megyei szerkezetről i. m. 4., 11–13.; Kossuth 1886. áprilisi és júniusi levele Helfy Ignácnak. Közli: Kossuth Lajos iratai. X. i. m. 187–190., 196–197. Vö. *Kossuth L.*: Angol representatív government i. m. 411–425.; Kossuth 1872. május 18-i levele Helfy Ignácnak. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. i. m. 421.; MNL OL R 90. I. 6539.

erőviszonyokat nem tartotta az országos politikai akarat pontos kifejezőjének, volt hogy parlamentáris államcsínyt emlegetett. A társadalmi igények megjelenítésére, a politikai mozgalmak szervezésére, sőt az alkotmányosság biztosítására nagyobb esélyt látott az önkormányzatokban.

### *Hatvanhetes politikusok és az autokratikus elv*

Grünwald Béla mérsékelt ellenzéki képviselő több cikksorozatban is válaszolt Kossuthnak a *Pesti Napló*ban 1883-ban és 1885-ben megjelent fejtegetéseire. A közigazgatási szakembernek számító Grünwald nem találta meg azokat az eredményeket a megyében, amit Kossuth neki tulajdonított, ezért elutasította az intézmény idealizálását. Szerinte Kossuth önkormányzat koncepciója az állam és a társadalom ellentétén alapul, szemben az általa is gyakran hivatkozott angol példával, ahol az önkormányzat a korona által kinevezett és ingyen szolgáló közegeivel harmóniában van az állammal, az köteleességteljesítés az állam irányában, nem csupán jog. Magyarországon a köznemesség meggyengülésével hiányzik az erős municipális élet társadalmi feltétele is, írta Grünwald. Az állami közigazgatás híveként megszüntette volna a tisztviselők választását, amit viszont Kossuth az önkormányzat fő ismervének tartott, mert a hatvanhetes politikust saját korábbi igazgatási tapasztalatai arról győzték meg, hogy épp a választások növelik a korrupciót, a személyes érdekek eluralkodását, s teszik lehetetlenné a független juriszdikciót, a törvények uralmát. Grünwald a tisztviselők felelősségében, jogviszonyaik szabályozásában, részletes anyagi és eljárási szabályokban és a közigazgatási bíráskodásban kereste az egyéni szabadság garanciáját a hatóságokkal szemben. Korábbi politikai röpirataiban is fontosnak tartotta az egyéni szabadság védelmét a hatóságok önkényétől, s amellett érvelt, hogy a jobbiztonság és a jogállam megteremtése még a nemzetiségek elidegenedését is mérsékelheti.

A temérdek helyi feladat megoldására az önkormányzatokat tartotta a legalkalmasabbnak, főként gazdasági, szociális és kulturális téren, de nem hatóságként, mégis ellentmondásosnak nevezte Kossuthnak azt az igényét, hogy növeljék a megye hatáskörét. A megye azáltal több feladatot látna el, fejtegette, s nagyobb lenne a befolyása, ám a kormány felügyeleti, ellenőrzési és fegyelmi jogait is bővíteni kellene, ami viszont csökkentené a megye függetlenségét. Azt is felrótta Kossuthnak, hogy nem tisztázza a megye hatalmi jogosítványait a helyhatóságok irányában, nem határozza meg, hogy azok mekkora önkormányzattal rendelkezzenek a megyén belül. Grünwald, miközben a megyei igazgatás fontos problémáira figyelmeztetett, és úgy vélte, hogy a parlamentáris rendszer behozatala megszüntette a megye politikai funkcióit és élénk közéletét, megfosztotta az utasítás és követküldés jogától, s a megye alkotmányvédő szerepét sem tartotta sokra, kiindulása alapvetően eltért Kossuthétól. Szerinte a nemzet saját nemzeti kormánnyal, igazi önkormányzattal rendelkezik, ezért a

kormányzati hatalom, az állam erősítése – amit szükségesnek tartott, mivel a társadalom nem elég egységes és erős – nem veszélyezteti a szabadságot, hanem feltétele a nemzeti célok sikeres megvalósításának. A megye azt jelenlegi formájában csak akadályozza, főként ahol a testületekbe és a választott tisztviselők közé nemzetiségiek is nagy számban juthatnak be, épp ezért a megye az állami közigazgatás közvetítésére is alkalmatlan.<sup>22</sup> Kossuth viszont az ország önkormányzatát nem tartotta valósnak, ezért a kormány hatáskörének kiterjesztésében veszélyt látott a polgárok szabadságára nézve.

Az autokratikus jogelv terjedésével szemben láthatóan Grünwald is garanciákat keresett, de a jelenséget más hazai hatvanhetes politikusok és politikai publicisták is érzékelték. A jogász, történetíró és oktatáspolitikus Schvarcz Gyula politikai pályája elején sokban kapcsolódott Kossuth felfogásához, fontosnak tartotta a függetlenséget, és demokrata célokért küzdött.<sup>23</sup> Intézményépítési elképzelései azonban jelentősen eltértek Kossuthétól, mivel inkább a francia, centralizációs modellt preferálta, majd el is hagyta a függetlenségi tábor, és hatvanhetes alapon politizált tovább. Schvarcz a közigazgatásban elismerte az önkormányzatok jelentőségét, s úgy gondolta, hogy a törvényhatósági rendszer összeegyeztethető a parlamenti kormányzattal. Ugyanakkor elutasította a megyei önkormányzat mitizálását. Elsődleges szempontja a modern szakigazgatás kiépítése volt, ezért a választás helyett inkább a tisztviselők kinevezését javasolta, s mindig hajlott arra, hogy a szakértelemnek áldozza fel a testületi, képviseleti szerveződések, döntések. Bírálta a virilizmust, és a nagy létszámú, ritkán üléselőző közgyűléseket nem tartotta alkalmasnak sem az önkormányzat gyakorlására, sem a korszerű igazgatási feladatok ellátására. Ezért egyetértett a közigazgatási bizottság megszervezésével, de az intézmény konkrét megvalósítását nem tekintette célszerűnek. Ő is javasolta a közigazgatási bírászkodás alkalmazását, akár egy önálló közigazgatási törvényszék vagy rendes bíróságok révén, sőt a közjogi bírászkodás nélkülözhetetlenségét is állandóan hangoztatta. Tervezett államtörvényszéke alkotmánybírósági, hatásköri és választási bírósági funkciókat látott volna el, de ítélte volna a vád alá helyezett miniszterek ügyében is, s védelmezte volna az állampolgári jogokat.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Grünwald Béla: Kossuth és a megye. Válasz Kossuth Lajosnak. Bp. 1885. A könyvről egyetértő recenzió jelent meg a Budapesti Szemlében. 13. (1885: 42. k.) 174–176.; Baka András: Jogállamiság és nemzetiségi kérdés ellentéte Grünwald Béla politikai gondolkodásában. Jogtudományi Közlöny 40. (1985) 182–189.; Lackó Mihály: Halál Párizsban. Grünwald Béla történész művei és betegségei. Bp. 1986. 30–104., 184–200.; Stipta I.: Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója i. m. 130–132.; Vesztróczy Zsolt: Az állampolgár védelmében. Nemzetállam és jogállam összefüggései Grünwald Béla életművében. In: Államhatalom és társadalmi autonómia viszonya a nyugati keresztény civilizációban. Szerk. Tevesz László. Bp. 2015. 103–117.

<sup>23</sup> Kossuth 1868. március 3-i levele Schvarcz Gyulának. Közli: Kossuth Lajos iratai. VIII. i. m. 154–168.

<sup>24</sup> Schvarcz Gyula programja. Pest 1872. 9., 11–12., 26–28.; Schvarcz Gyula: Államintézményeink és a kor igényei. Bp. 1879. 338–420.

A demokratikus jogállam biztosítására részletes törvénykönyveket, az eljárási jog pontos szabályozását és rendszeres alaptörvényt, azaz alkotmányos karta kibocsátását igényelte. Az alkotmánynak szerinte elsősorban az állampolgár és az intézményesült közhatalom, az állam viszonyát kell szabályoznia, és a hatalmi mechanizmusokat törvények alá rendelnie. Sürgette, hogy a jogegyenlőséget törvényben is kimondják, az állampolgárok alapvető jogait pedig rögzítsék az alkotmányban. Az egyéni szabadságot olyan negatív jogosultságként értelmezte, amely az állami beavatkozástól védi az állampolgárt, de megkülönböztette attól a letartóztatást és büntetethez kötő személyszabadságot. Az egyéni jogok egyes elemeit a büntetőjog védelme alá kívánta helyezni, s a magánszférát védelmezte volna még a lakás és a levéltitok sérthetlensége is. Ezeken kívül alapjogi katalógusa tartalmazta a gyülekezési jogot, az egyesületi és társulási jogot, a tanszabadságot, a vallásszabadságot, a vélemény- és sajtószabadságot és a kérvényezési jogot.<sup>25</sup> Még a nyolcvanas években is arról értekezett, felfigyelve a polgárosodó társadalom rendies maradványaira vagy az újra képződő rendies jelenségekre, hogy nem elég a negyvennyolcas törvények egyenlőségi szellemére hivatkozni, hisz az idővel megváltozott, elveszett, hanem tételes törvényben kell a jogegyenlőséget biztosítani.<sup>26</sup> Schvarcz tehát a szabadság védelmére helyezte a hangsúlyt, felismerte, hogy a törvényekkel nem szabályozott területekre a végrehajtó hatalom terjeszkedik ki a maga direktívaival, s azért csökkenti a szabadságot, mert autonómiája magának is korlátozott. Tiltakozott az olyan véleményekkel szemben, miszerint Magyarországon nincs szükség törvényi szabályozásra, mert az korlátozná a szabadságot, szerinte épp a törvények hiánya teszi lehetővé a végrehajtó hatalom terjeszkedését.<sup>27</sup>

Ezt az összefüggést a kor vezető publicistája, Beksics Gusztáv is észre vette. 1879-es, *Az egyéni szabadság Európában és Magyarországon* című tanulmányában a hazai fejlődést nem annyira a francia, mint inkább a szervezettebb angol átalakulással állította párhuzamba, mégis hiányolta a törvényszéki gyakorlatból, a bűnvádi eljárásból az egyéni szabadság megfelelő biztosítékait. Főként a letartóztatás és a házkutatás terén tapasztalt eljárási hiányosságokat. Ő is azt hangsúlyozta, hogyha nincs törvény, ami alapján a jogsértéseket meg lehetne ítélni, akkor a hatóságok megsérthetik az egyén szabadságát. Ezért büntetőeljárási reformtervezetében körültekintően

---

<sup>25</sup> Schvarcz Gyula programja i. m. 19–24.; *Schvarcz Gy.*: *Államintézményeink* i. m. 484–497.

<sup>26</sup> *Schvarcz Gyula*: *Adalék a magyar állampolgári társadalom egységes természetének elméletéhez*. Bp. 1889.

<sup>27</sup> *Miru György*: *Bevezetés*. In: *Schvarcz Gyula*. Vál., s. a. r., bev., jegyz. Miru György. (Magyar panteon 6.) Bp. 2000. 7–61.

foglalkozott a szabadsággaranciákkal.<sup>28</sup> Két évvel később megjelent *A democratia Magyarországon* című írásában is kitért az egyéni szabadság kérdésére. Az 1884-től képviselőként is működő Beksics élénken reagált kora majd mind-egyik politikai áramlatára és vitájára, így a közigazgatás reformjával is több írásában foglalkozott, összefoglalóan a *Közigazgatásunk reformja és nemzeti politikánk* (1890) címűben. Az egyre inkább a nemzetállami program hatása alá kerülő Beksics javaslataiban az érződött, hogy jobban bízott az államban mint a társadalomban. A régi municipalizmust és a tisztviselők választását elvetette, a szakszerűség növelésének és az államosításnak volt a híve, de nemcsak a tisztviselők kinevezését szorgalmazta, hanem az állami funkciók kiterjesztését is. A társadalmat a helyi önkormányzatokban akarta kárpótolni, a hatáskörök pontos elhatárolását látta célravezetőnek, s az autonóm ügyekben még növelni is szerette volna a közgyűlések befolyását. A nemzetállami törekvések mellett a jogállami szempontokat is fontosnak tartotta. A közigazgatásban is felfigyelt olyan hiányosságokra, amik kiszolgáltatottá tették az állampolgárokat, szerinte az is előfordult, hogy a kormánynak épp a megyével szemben kellett az egyének jogait megvédenie. Ezért úgy vélte, hogy az államhatalom által polgárainak okozott jogsérelmeket lehetőleg maga a közigazgatás orvosolja, de a törvényben pontosan meghatározott komolyabb jogsértéseket külön bírói fórum, egy felállítandó közigazgatási bíróság elé kívánta utalni.<sup>29</sup>

Ezek a vélemények csak azt illusztrálják, hogy nem kellett feltétlenül ellenzékiné lenni a dualizmus éveit ahhoz, hogy a fentebb vázolt tendenciákra, a jogállam, az önkormányzatok és a szabadságjogok sérülékenységeire felfigyeljenek. A magyar politikai gondolkodásban és jogi hagyományban mindig nagyobb súlyt kapott az alkotmány szabadsága, az ország függetlensége.<sup>30</sup> Így volt ezzel Kossuth Lajos is, aki a függetlenség kérdését tartotta a legfontosabbnak, s annak rendelt alá minden más problémát. Ugyanakkor érzékenynek mutatkozott az egyén, az állampolgár szabadsága iránt is, és úgy gondolta, hogy az önkormányzatoknak lényeges szerepe van az egyéni szabadság védelmében és az alkotmányos szabadság biztosításában. A dualizmus hazai politikusainak, politikai publicistáinak többsége nem osztotta véleményét az ország függetlenségének fogyatékosságairól, mégis akadtak közöttük olyanok, akik figyelmeztettek az egyéni szabadság garanciáinak hiányosságaira vagy a hatalmi visszaélések lehetőségeire, akkor is, ha a politikai intézmények, így a közigazgatás kiépítését a turini remete elveitől eltérően képzelték el.

<sup>28</sup> *Beksics Gusztáv: Az egyéni szabadság Európában és Magyarországon.* Bp. 1879. 21–32., 56–66. Lásd még hírlapi cikkét, *Nemzet* 6. (1887: 14. sz.) január 15.; *Müller Rolf: Bevezetés.* In: *Beksics Gusztáv. Válog., s. a. r., bev., jegyz. Müller Rolf.* (Magyar panteon 17.) Bp. 2005. 16–18.

<sup>29</sup> *Müller R.: Bevezetés* i. m. 7–39.; *Beksics Gusztáv* i. m. 121–128.

<sup>30</sup> *Péter L.: Montesquieu paradoxonja* i. m. 342–354.

THE POLITICAL CONTEXTS OF ADMINISTRATION IN POST-1867 HUNGARY  
KOSSUTH AGAINST AUTOCRATIC POWER

*by György Miru*  
*Summary*

The administration of post-1867 Hungary has been frequently assessed from both professional and political perspectives. In the present paper, I approached the working of the administration, and contemporary expectations and plans connected to it, from the viewpoint of the global political structure of the country, and drew attention to one of its salient features, namely the overweight of the executive, and the consequent domination of autocratic models. The analysis focusses on the critiques that Lajos Kossuth formulated with regard to the political and parliamentary conditions of contemporary Hungary. Kossuth approached the question from a political standpoint, and voiced a number of prejudices and unfulfilled expectations. Yet he clearly saw even from the emigration how the establishment of the new institutional structure and the implementation of administrative reforms involved restrictions put on self-government and liberty rights, and the reinforcement of mechanisms that secured central power and facilitated its workings. His views about the administration were debated by several persons, among them Béla Grünwald, a pro-Compromise MP, who rejected Kossuth's idealizing approach to county administration. Even Grünwald, however, urged for guarantees for the protection of citizens against official abuses, and demanded the introduction of administrative justice. Other politicians and publicists belonging to his side, such as Gusztáv Beksics or Gyula Schvarcz, also shared his views on the necessity of protecting the rights of citizens, the establishment of a constitutional state, and the creation of administrative justice.