

STIPTA ISTVÁN

A magyar
történelmi
alkotmány
és a hazai
közjogi-
közigazgatási
jogvédelem

GONDOLAT

Jogtörténeti
értekezések 44.

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 44.

Sorozatszerkesztő
MEZEY BARNA

STIPTA ISTVÁN

A magyar történelmi
alkotmány és a hazai
közjogi-közigazgatási
jogvédelem

Gondolat Kiadó • Budapest, 2020

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 44.

A kötet az ELTE Magyar Állam- és Jogi történeti Tanszékén működő
MTA–ELTE Jogi történeti Kutatócsoport programja keretében jelenik meg.



Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes, írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Stipta István, 2020

*www.gondolatkialdo.hu
gondolatkialdo.blog.hu
facebook.com/gondolatkialdo
twitter.com/gondolatkialdo*

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggyondozó Gál Mihály
Borítót tervezte Pintér László
Tördelő Jeszenszky Katalin

ISBN 978 963 693 833 8
ISSN 1218-3814

TARTALOM

Bevezető	9
I. A történelmi alkotmány: elvi keretek	13
1. Terminológiai alapvetés: történelmi vagy történeti alkotmány?	14
2. Az Alaptörvény: fogalom és jogforrási kör	18
3. Sarkalatos törvények, alkotmánybiztosítékok	25
4. Az alkotmányfogalom változása	28
5. Történelmi alkotmányunk polgári kori alapértékei	31
II. A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás	35
1. A hazai közigazgatási jogvédelem alkotmánymódosító normái: az 1848. évi III., az 1848. évi V. tc. és a kiegészítő törvények	36
2. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. tc. és a közigazgatási bíráskodás	40
3. Az elvi határ: az 1883. évi XLIII. tc.	46
4. A közigazgatási jogvédelem kibővülése: út a közjogi bíráskodás felé	49
III. A közigazgatási jogvédelem kezdetei Magyarországon (1848–1896)	52
1. Az 1848–1849-es előzmények	52
2. Kísérletek a kiegészítés után	55
3. Alkotmányos kompromisszumok: az 1883. évi XLIII. tc. felé vezető út	62
4. Modernizációs fordulat: Szilágyi Dezső igazságügy-miniszteri kinevezése	70

IV. Az első hazai jogvédelmi fórum:	
a pénzügyi közigazgatási bíróság	72
1. A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig	72
2. Tudományos viták a pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között	79
3. Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás	90
3.1. <i>A fiatal Tisza elvi álláspontja</i>	91
3.2. <i>Az ellenzéki politikus és a jogvédelem</i>	94
3.3. <i>A kormányfő álláspontja: a túlértékelt közigazgatási bizottság</i>	97
4. Kormányzati előkészületek a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására	98
5. Az első közigazgatási ankét és a közigazgatási bíráskodás	102
6. Az első tervezet a pénzügyi közigazgatási bíróságról	110
7. A korrigált második tervezet	114
8. A törvényjavaslat országgyűlési vitája	121
8.1. <i>A képviselőházi bizottságok állásfoglalásai</i>	121
8.2. <i>Az országgyűlési vita rendje és résztvevői</i>	132
8.3. <i>Alkotmányjogi érvek a képviselőházi vitában</i>	139
8.4. <i>Vita az önálló pénzügyi judikatúráról</i>	143
8.5. <i>Álláspontok az új bíróság hatásköréről és szervezetéről</i>	148
8.6. <i>Vita a leendő közigazgatási bíróság eljárásának rendjéről</i>	155
V. Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma, alkotmányos-közjogi kapcsolatai	160
1. A magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás közjogi pozíciója	160
2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása	166
3. A törvény hatásköri rendelkezései	171
4. Az első jogvédelmi testület ítélkezési rendje	185
5. A pénzügyi közigazgatási bíróság alkotmányjogi jelentősége	188

VI. Viták a polgári vármegyék alkotmányos szerepéről	193
1. A vármegyék és a rendi alkotmány védelme	193
2. A reformkori alkotmányvédő municipalizmus	200
3. Kossuth Lajos alkotmánymódosító reformterve 1848-ban	204
4. A második municipalista-centralista vita és a történelmi alkotmány	207
5. A vármegyék és az 1848-as alkotmányos változások	213
6. Deák Ferenc az alkotmányos önkormányzatról	216
7. Eötvös József a célszerű központosításról és az önkormányzatok szükségességéről	225
7.1. <i>Eötvös kezdeti municipalizmusellenessége</i>	228
7.2. <i>Az elvi következetesség bizonyítéka: A reform</i>	231
7.3. <i>„A XIX. század uralkodó eszméinek hatása az álladalomra”</i>	236
7.4. <i>Ismételt politikai-közjogi kihívás: 1865</i>	243
7.5. <i>A felelős kormány és az önkormányzati rendszer (1870)</i>	248
8. A harmadik municipalista–centralista vita és a közjogi kontinuitás	253
9. A vis inertiae mint alkotmányvédő eszköz	260
10. A vármegyék önképe: védbástya vagy közigazgatási hatóság?	263
 VII. Összegzés. A történelmi jogok és a közigazgatási jogvédelem kompromisszuma: az 1870. évi XLII. tc.	 269
 VIII. Források, irodalomjegyzék	 271
1. Országgyűlési források	271
2. Az 1883. évi XLIII. tc. megalkotásához kapcsolódó és a vármegyei reformokhoz kötődő törvényhozási források	272
3. Az 1883. XLIII. tc. keletkezésével és a vármegyetörténettel összefüggő levéltári források	273
4. Irodalomjegyzék	273
 Jogtörténelmi Értekezések	 280

BEVEZETŐ

A könyv tárgya a magyar történelmi alkotmány tartalmának és módosulási folyamatának vizsgálata a 19. század második felében. A sokat vitatott politikai-közjogi kérdést két hazai intézmény fejlődésének tükrében tekintem át. Az egyik a pénzügyi közigazgatási bíróság, amely a közigazgatási jogvédelem korszerűsítési igényét, egyben a hagyományos alkotmányos rendszer módosításának szükségességét vetette fel a vizsgált időszak hazai jogfejlődésében. A másik intézmény a sajátos magyar helyhatósági szerv, az alkotmány védbástyájaként elhíresült vármegye.

A közigazgatási bíráskodás napjainkban is intenzív érdeklődés tárgya. A jelen összeállítás – figyelemmel a kutatás időhatáraitra – csupán az első hazai közigazgatási jogvédelmi fórum, a pénzügyi közigazgatási bíróság kialakulását, közjogi helyzetét és alkotmányos kapcsolatait elemzi. A különös szervezetű és hatáskörű bíróság történetét háttérbe szorította az 1896-ban megszervezett és ötven évig működő általános hatáskörű tekintélyes jogvédelmi testület. A pénzügyi közigazgatási bíróság megalkotása alkotmányt módosító fontos közjogi kompromisszum eredménye volt, de már a kortársak is átmeneti intézménynek tekintették. A tudós utókor is felszínesen közelített hozzá, eddig lényegében egyetlen szaktanulmány foglalkozott működésének bő évtizedével. Tény viszont, hogy Magyarországon az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi XLIII. tc. alapozta meg a polgárok állammal szembeni kereseti jogát, a közigazgatási jogvédelmet. Ez a törvény hozta létre a közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló első

független bírói fórumot, ez a norma rögzítette első ízben a közigazgatási bíráskodás speciális eljárási rendjét is.¹ A korabeli jogalkotó ettől kezdve tette lehetővé a végrehajtott hatalom bírói felülvizsgálatát, az egyének és közületek pénzügyi terheit megállapító közigazgatási döntések elleni független revíziót. A törvény a történelmi alkotmány szerves részévé vált, hiszen módosította az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelvet, miszerint a bírói és a végrehajtott hatalom egymástól független, alkotmányjogi helyzetüket tekintve egyenrangú és szeparált államhatalmi ágak. A törvényhozás a modern jogfelfogásnak megfelelően ekkor ismerte el először a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítási jogát, és ezzel a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügyi jogvitákban érdemi jogvédelmet biztosított.

Az 1883-as magyar szabályozás szervezeti értelemben unikálisnak tekinthető, hiszen egyszintű, de az ügyeket végső fokon és érdemben eldöntő közigazgatási szakbíráskodást hozott létre. A tényleges működés szempontjából e ténynek különös jelentősége volt, hiszen a reformatórius jogkör az ítélkező bírák érdemi közreműködését igényelve az adott peres ügyben az adó- és illetékmegállapítás tényleges terhét rótták rájuk. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság tehát sajátos alkotmányos karaktert mutatott, hiszen nem csupán kasszációs joggal felruházott fórum, a törvényességet (jogszerűséget) felügyelő szerv, hanem az adót, illetéket kiszámító, és összességében megállapító legfelső szintű fórum volt. Igaz, a testület hatásköre résszerű volt, működésének tizenhárom éve alatt csak a legtöbb konfliktust okozó egyenes adó- és illetékügyekben járt el. A tárgyi hatáskör korlátozottsága ellenére fontos gyakorlati jelentőségre tett szert, mert csökkentette az állami szervekkel szembeni tartós bizalmatlanságot, és döntéseivel megteremtette a korszerű pénzügyi anyagi jog alapjait. A testületnek fontos szerepe volt abban is, hogy a korabeli közvélemény elfogadta a közigazgatási judikatúra létjogosultságát, és komoly elméleti és gyakorlati érvekkel szolgált a közigazgatási bírósági hatáskör kiterjesztése és szervezeti továbbfejlesztése mellett. A pénzügyi

¹ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: PİLISY 1947. 20–24. p. További szakirodalmi utalások: CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* XVI. köt. 6. sz. 1881. 359–392. p.; MARISKA 1882; MODER 1883; LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883; STIPTA 1997/b; STIPTA 2019. 7–9. p.

közigazgatási bíróság tekintélyes állami intézménnyé vált, így szervezeti előzménye lehetett az 1896-ban létesített általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

A korábbi kutatási eredményeimet szintetizáló jelen összeállításban részletesen követem a történelmi alkotmányt módosító törvény létrehozatalának folyamatát, mert jellemzőnek tartom azt a közjogi-politikai diskurzust és jogképzési folyamatot, amely a dualizmus ezen időszakában megjelenítette és egyesítette a közpolitikai és szakmai szempontokat.

A kutatási és feldolgozási folyamat során tudatosan alkalmaztam az összehasonlító módszert, hiszen az első magyar közjogi bíróság létrejöttét, a törvényhozás korabeli szándékát nem érthetjük meg az aktuális küllhoni megoldások bemutatása nélkül. A közigazgatási bíráskodás releváns külföldi szervezeti, hatásköri és eljárási modelljeinek részletes áttekintésére ebben a keretben mégsem kerülhetett sor. A hazai pénzügyi közigazgatási bíráskodás időszakában ismert nemzetközi modelleket – másokkal együtt – több tanulmányban ismertettem, ezekre csupán hivatkozni tudok. Ezen a téren azokat az idegen országbeli szabályozásokat és gyakorlati tapasztalatokat említem, amelyekre a korabeli jogalkotói közvélemény reflektált, és a hazai alkotmányosság szempontjából minősített. A választott tárgykör jogi karaktere igényelte a jogtudományi elemzések széles skálájának igénybevételét. A törvényszöveg elemzésekor felhasználtam a klasszikus jogelemző (nyelvtani, logikai, történeti és rendszertani) metódusokat, és hasznosítottam a szervezetértékelésben újabbban szokásos funkcionalista közelítést is. Az intézménytörténet előtérbe helyezése mellett törekedtem a köz- és politikatörténeti narratívák bemutatására. A törvény országgyűlési vitájának részletes elemzése lehetőséget kínált a korabeli politika- és párttörténeti viszonyok bemutatására, továbbá a dualizmus kori törvényhozói elit alkotmányszemléletének elemzésére.

A könyv második részében a magyar történelmi alkotmány alapintézményének tekintett, – az alkotmányunk tartalmához kötődő – közjogi vitákban gyakran hivatkozott intézménnyel, a vármegyékkel foglalkozom. A feldolgozás során a középszintű magyar közigazgatás sajátos szervének polgári kori átalakítása során felvetődött olyan kérdésekre fókuszálok, amelyek a hazai közjog alapvető változásaihoz, a 19. századi állami modernizáció folyamatához kötődnek. Ebben a részben is a korábbi kutatásaimra és tárgybeli résztanulmányaimra támaszkodtam. E fejezetek

összegzése során a történelmi alkotmány és a vármegyei intézmény alkotmányos kapcsolatát vizsgáltam.

A jelen összeállítás az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport programját követve készült, de hasznosítja a más tárgykörű levéltári kutatásaimat, a korábban megjelent kapcsolódó közleményeimet, és összegzi az MTA doktori disszertációm idevágó fontosabb gondolatait. Köszönöm a kutatócsoport tagjainak a kézira telt hasznos észrevételeit.

I. A TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNY: ELVI KERETEK

E fejezetben az értelmezési keret rögzítése érdekében először a magyar történelmi alkotmány lényegére vonatkozó legfontosabb – polgári kori – közjogtudományi álláspontokat tekintem át. Ezen belül elsőként fogalmi kérdésekkel foglalkozom, nyomon követve a magyar történelmi alkotmány kialakulásáról és tartalmi összetevőiről szóló legfontosabb polgári kori tudományos nézeteket. Ezt követően a történetileg kialakult alap-törvény-fogalmat és ennek jogforrási összetevőit vizsgálom. A közigazgatási bírászkodás és az alkotmányosság kapcsolatát követve áttekintem a dualizmus kori közjogi irodalom legfontosabb képviselőinek álláspontját a sarkalatos törvények értelmezéséről, majd felvázolom azt az állami reformfolyamatot, amely a történelmi alkotmányunk lényegi módosulását eredményezte. Állást foglalkok abban a kérdésben, hogy számon tarthatjuk-e történelmi alkotmányunk alapértékei között a hazai közigazgatási jogvédelem két alapintézményét: a közigazgatási bíróságot és az 1870-ben átalakított vármegyei önkormányzatot.

1. Terminológiai alapvetés: történelmi vagy történeti alkotmány?

A kurrens hazai közjogi szakirodalomban (követve az Alaptörvény szóhasználatát) a *történeti alkotmány* fogalomhasználat vált általánossá.² Az újabb keletű tudományos diskurzusok formálódásának időszakában e csaknem általános terminológiai gyakorlat nyomán felvetődik a kérdés, hogy nem lenne-e helyesebb a *történelmi alkotmány* kifejezés, amely a dualizmus kori tudományos irodalomban uralkodó, és a múltunk alkotmányos elemeit vizsgáló egykori jogtörténészek között csaknem általános volt. A „történelmi” jelző domináns használatában döntő szerepe volt annak, hogy az osztatlan tekintélyű Deák Ferenc az egyik legtöbbet idézett művében is ezt a jelzőt használta. Az *Adalék a magyar közjoghoz* című munkájában írta: „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből felelt ki, s a nemzet szükségleteihez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetőleg, lényegében és formájában, időnként változásokon ment keresztül.”³

A korabeli jogi szaknyelv egyik legfontosabb lexikális adattára is világosan elkülönítette egymástól a „történet” és a „történelem” kifejezést. A magyar nyelv szótára szerint a *történet* „Általán minden változás, vagy tünemény, mely akár az emberi, akár felsőbb szellemi akarat működésnek eredménye”. Ezzel szemben a *történelem* „1.) Egymás után következő terjedelmesebb változások, események, viszontagságok összege, melyek bizonyos időben, térben, és dolgokat illetőleg, föltűntek. Eddig ezen fogalomra a történet szót használták, de ez inkább csak egyes

² HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. 1. sz. 52. p.; RIXER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. 13–17. p.; VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 45. p.; HOMOKI-NAGY Mária: A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban. In *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig. Lectiones Juridicae*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. (a továbbiakban: A történeti alkotmánytól) 51–54. p.; STIPTA István: Történeti alkotmányunk és a közigazgatási bírászkodás. In *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. (Szerk.: Chronowski Nóra et al.) Gondolat Kiadó. Budapest, 2017. 348–357. p.

³ DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára*. Pest, 1865. 88–89. p.

eseményekre vonatkozik, a történelem pedig több történetet foglal magában. Különösen az emberi nemet vagy ennek egyes népeit, fajait illető események sorozata, kisebb vagy nagyobb időszakok szerint véve.”⁴

A dualizmus kori magyar jogtudomány napjainkban is mérvadó ismerettára, a Magyar Jogi Lexikon is leggyakrabban a *történelmi* vagy *historiai* jelzőt használta. Nagy Ernő, a lexikon vonatkozó szócikkének egyik szerzője az „Alkotmányjog” cím alatt taglalta alkotmányunk keletkezésének módját, kiemelve kialakulásának történelmi alapon létrejött, organikus jellegét. Utalt arra is, hogy az alkotmányosságra tért államok többsége az alkotmányjogot rendszeres alaptörvényekbe foglalta, és külön jogi természettel ruházta fel, „míg a történelmi alkotmányú államokban az alkotmányjog tételeinek összefoglalását inkább az irodalom végzi”.⁵ A definíció – gyakran figyelmen kívül hagyott – fontos eleme az alkotmányjogi források szakirodalmi körülhatárolására történő utalás. A szerző a lexikon V. kötetének „Közjog” szócikkében szintén az alkotmányok felosztásának elkülönítő ismérveit foglalta össze. E gondolatmenetben is nagy szerepet kapott a történelmi jelleg, hiszen a közjogok „keletkezésük és kifejlődésük processusait tekintve lehetnek történelmi alapon és alkotmánylevél (charta-alkotmányon) nyugvók”. Az előbbieknél a közjog alapelvei „messze a múltba, esetleg az állam keletkezésére vihetők vissza, az utóbbiaknál a nemzet közéletének régi szabályait földelje, hogy azt új alapelvekre vezethesse vissza”. A különbségnek nemcsak politikai, de nagy jogi jelentőséget is tulajdonított, hiszen a „történelmi közjogban a szokásjog fontossága igen emelkedik”.⁶ A történelmi alkotmány ugyanis „nem az egészet egyöntetűen átható irányelvek, politikai nézetek szerint készült és azért nélkülözi is a kerekdedséget; egyes tételei százados időközökben keletkezve, alakra is a jog különböző fejlődési fokát tükrözi vissza, úgy hogy kevésbé a szava, mint inkább a belőle kisugárzó szellem dönt és a szokásnak, a jogi magyarázatnak nagyobb szerep jut, minthogy a régi tételt az újabb részekkel ez fűzi össze vagy kikerekíti.” Nagy Ernő e helyen

⁴ CZUCZOR Gergely – FOGARASI János: *A magyar nyelv szótára*. VI. köt. 2. rész, Pest, 1862. 441, 443. p.

⁵ NAGY Ernő: Alkotmány I. In *Magyar Jogi Lexikon*. (Szerk.: Márkus Dezső.) Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. (a továbbiakban: *Magyar Jogi Lexikon*) I. köt. Budapest, 1898. 209. p.

⁶ NAGY Ernő Közjog. In *Magyar Jogi Lexikon*. V. köt. Budapest, 1904. 96. p.

szintén a szokás és a jogtudományi értelmezés szerepét hangsúlyozta, hiszen történelmi alkotmányunk részletszabályainak megállapításához a hazai törvényhozás kevés tételes jogi támpontot kínál.

A szerző taglalta a történelmi múlt által teremtett alkotmány előnyeit is. Eszerint „a történelmi alkotmány nagy előnye, hogy a nemzet életével szorosan összeforrott. Ezer éves alkotmány átmegy a nép érzületébe, szokásaiba, erkölcséibe, gondolkozásába s ez fönnállását jobban biztosítja, mint bármilyen alkotmányos garancia. A nép életéből kifejlődve, tekintélyét és a hozzávaló ragaszkodást a múlt emlékei fokozzák, szellemét a hagyományos gyakorlat annyira bevési a köztudatba, hogy sokszor még biztosabban is vezet, mint az alkotmány-levelek újabb és tisztultabb jogi műveltséggel szerkesztett harmonikus tételei. Ilyen történelmi alkotmány különösen a magyar és az angol.” Nagy Ernő azt is hangsúlyozta, hogy az alkotmányok egyik változata sem függetlenítheti magát a történelmi fejlődéstől, mert „nem képzelhető, hogy valamely nemzet előbbi életével, az azt szabályzó joggal teljesen szakíthasson”.⁷

A dualista közjogi gondolkodást összegző és a tárgybeli terminológiát megalapozó Magyar Jogi Lexikonnak az alkotmányok felosztásával összefüggő, Schvarcz Gyulától származó megállapításai is azt valószínűsítik, hogy a *történelmi* jelző alkalmasabb az alkotmány tartalmának körülírására is. A modern alkotmányok osztályozását taglaló szócikk a történelem változó folyamataira és azok közjogot létesítő és alakító erejére utal. Eszerint az alkotmányok kétfélék: rendszeres alaptörvényű és történelmileg fejlett alkotmányok, „amely utóbbiak keretén belül nem együttes és egy időben alkotott, de gyakran századok folyamában hol egy, hol más időpontban alkotott közönséges törvényekben és a hagyományosan fejlett szokásjogban gyökereznek, nem egyszer csak úgy lappangnak az állam alkotmány-jogának alaptételei”.⁸ Ebben az értelmezésben is különös hangsúlyt kapott a tételes, főleg törvényi jogtól való függetlenség és a történelmi alkotmány szokásjogi kapcsolódása.

⁷ NAGY Ernő: Alkotmány I. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

⁸ SCHVARCZ Gyula: Alkotmány II. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 207–208. p. „Alkotmányunk történelmi fejlemény” – vélekedett FERDINANDY Gejza is a *Rendi elemek a magyar alkotmányban* című székfoglaló értekezésében. (Értekezések a társadalmi tudományok köréből XIII. köt. 9. sz. Magyar Tudományos Akadémia, 1907. 77. p.)

Napjaink értelmező kísérleteihez is jól használható Nagy Ernő azon megállapítása, amely történelmi múltunk sajátos szabadságharcos és alkotmányvédelmi karakterére utal. „A mi alkotmányunk századokon keresztül a legerősebb támadásoknak volt kitéve. Egyes időszakokban inkább csak papiroson létezett és így talán nagyobb szükség is volt arra, hogy az intézmények, történelmi keletkezésének és kifejlődésének bemutatása, illetőleg ugyanazon tartalmú törvények újra alkotásával és ismételt felsorolásával megerősíttessenek, semmint, hogy szakszerűen feldolgoztassanak, minthogy az életben szigorúan jogilag úgy sem igen érvényesülhettek. Ez időben azután megszoktuk közjogunkat kizárólag történelmi alapon tárgyalni.”⁹ A fontos megállapítás egyrészt megerősíti a történelmi jelző létjogosultságát, másrészt figyelmeztet arra is, hogy – a kényes közjogi egyensúlyra épülő – dualizmus időszakában gyakran olyan normákat is alkotmányunk részének tekintettek, melyek a közjogi gyakorlatban nem érvényesültek.

A *történelmi és történelmi* jelzők szakirodalmi előfordulási arányait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a dualista korszak és a kései polgári kori periódus szaktanulmányjaiban a „történelmi alkotmány” kifejezés dominált, míg az 1945 utáni irodalomban szinte általánossá vált a „történelmi alkotmány” szóhasználat.¹⁰ Az alkotmánytörténet tudományos művelőinek többsége is a történelmi vagy históriai jelzőt választotta, és ebben az értelemben használta (használja) a hazai jogtörténészek jelentős része is.¹¹

⁹ NAGY Ernő: *Közjog*. In *Magyar Jogi Lexikon*. V. köt. Budapest, 1904. 97. p.

¹⁰ Az Arcanum adatbázis teljes szövegű anyagának találati arányai: a „történelmi alkotmány” 1860 és 1939 között 489, 1940-től napjainkig 217. A „történelmi alkotmány” előfordulása 1939-ig 213, 1940-től napjainkig 313.

¹¹ FERDINANDY Gejza: *Az Arany bulla*. Közjogi tanulmány. Budapest, 1899. 13. p.; BALÁS Károly: *Történelmi alkotmány és szabadságjogok*. *Katolikus Szemle* 50. (1936) évf. 196. p.; BÖLÖNY József: *Történelmi alkotmányunk és az 1848-as fejlődés*. *Magyar Közigazgatás Könyvtára* 14. sz. Budapest 1941. 16. p.; STEPHAN CSEKEY: *Die Verfassung Ungarns*. Danubia Verlag. Budapest/Leipzig, 1944. 9. p.; PACZOLAY Péter: *A történelmi alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás*. *Magyar konzervativizmus, hagyomány és jelenkor*. Budapest, 1994. 29–36. p.; SZALMA József: *A történelmi/történelmi és a kartális alkotmány teljességéről és jogalkalmazási kérdéseiről*. *Jogelméleti Szemle* 2017/2. sz. 179. p.; BALOGH Elemér: *Alkotmányunk történetisége*. In *A történelmi alkotmánytól* 55–58. p.; RUSZOLY József: *Máig élő alkotmánytörténelem*. Béba Kiadó. Szeged, 2002. 104–124. p.

A „történelmi” vagy „történeti” jelző használata látszólag pusztán nyelvi, szóhasználati kérdésnek tűnik, a szerzők többsége feltehetően nem is tulajdonít jelentőséget a két kifejezés közötti különbségnek. A magunk részéről a tudományos vizsgálatok során a „történelmi” jelzőt tartjuk megfelelőbbnek, mert a közjogi normáink genezisére, keletkezésének történelmi folyamatokhoz kötött, dinamikus jellegére utal. A „történeti alkotmány” kifejezés ehhez képest inkább technikai kategóriának tekinthető, amely formai jellegű, jogforrási sajátosságot jelölő ellenpólusa a „kartális alkotmány” megjelölésnek.

2. Az Alaptörvény: fogalom és jogforrási kör

Az Alaptörvény-fogalom tartalmi elemeinek vizsgálata kapcsolatban van választott tárgykörünkkel, a közigazgatási jogvédelem alkotmányos karakterével is. Ezért is fontos tisztázni, hogy a hazai szaktudomány milyen normákat sorolt e kiemelt jogforrási körbe, és ezek között helyet kapott-e a közigazgatási bírászkodásról szóló két dualizmus kori törvény. Az tény, hogy az adott korszak hazai törvényhozása nem alkotott legális alaptörvény-definíciót, és a közismereti művek is kevés támpontot adtak e fogalom közjogi fogalmának értelmezéséhez. A népszerű Fogarasi–Czuczor-szótár általános magyarázata szerint alaptörvény „azon törvény, melyen a nemzet vagy állam alkotmánya, törvényes szervezete alapul. A magyar nemzet első alaptörvénye az Álmossal kötött szerződés. Utóbbi időkből nevezetes alaptörvény a fenséges ausztriai házzal kötött trónöröklési második szerződés 1723-ban, melyet *pragmatica sanction*nak neveznek.”¹²

Beöthy Zsigmond a kibontakozó közjogtudomány egyik korai – később sokat bírált – művének szerzője 1846-ban az alaptörvényeket (*leges fundamentales*) *írottakra* és *szokásbeliekre* osztotta. Az írott alaptörvényekhez sorolta egyrészt az önálló hit- és okleveleket, továbbá az olyan szerződéseket (pl. Aranybulla), melyek az uralkodó és a rendek megállapodása alapján az alkotmány részét képezték. Beöthy homályos definíciója szerint az írott alaptörvények másik csoportjába

¹² CZUCZOR Gergely – FOGARASI János: *A magyar nyelv szótára*. Emich Gusztáv. Pest, 1862. 104. p.

azok a törvények tartoznak, melyek „minden különös nevezet vagy cím nélkül a polgári törvénykönyv szerkezetébe szövettek”. Az írott alaptörvények közé sorolta a vérszerződést, és a Hármaskönyv – a nemesség négy sarkalatos kiváltságáról szóló – *primae nonusát* is. Szerinte az alaptörvények összefoglalását a koronázási hitlevelek és a királyok koronázási esküi („melyben az ország, a nép jogainak oltalmazása ígértetik”) is tartalmazzák. Az 1848-as változások után komolyan bírálták azt az álláspontját is, miszerint az írott törvényeken kívül voltak még szokásbeli alaptörvényeink is, „melyek hosszas és folytonos szokás által hagyattak helyben”. Ezek elkülönítő ismérve, hogy – ellentétben az írottakkal – „közzé soha sem tétettek, s egyedül a hagyomány (traditio) szakadatlan útján ismertetnek a magyar nemzet által”.¹³

Toldy Ferenc 1861-ben joggal állapította meg, hogy az alaptörvények meghatározása terén „sincsenek publicistáink teljes egyetértésben”. A nemzeti jogok reménybeli visszaszerzésének évében ő is széles körre terjesztette ki az alaptörvény fogalmát; szerinte ide kell sorolni valamennyi olyan közjogi normát, melyek „a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyalják”.¹⁴

Toldy meghatározása – aktuálpolitikai töltöttsége ellenére – fontos számunkra, mert egyértelművé tette az alaptörvények jogi karakterének vizsgálata mellett azok történelmi meghatározottságát, korhoz kötöttségét is. Utalt arra is, hogy az alaptörvény-fogalom logikai érvénye szerint azon jogi normákat lehet a hazai alaptörvényekhez sorolni, „melyeken a magyar birodalom alkotmánya főbbleg nyugszik, vagyis, melyek ennek elveit és sarkalatos határozmányait foglalják magokba”. A történelmi alkotmányunk jellegének megértéséhez is fontos adalékot kínál, amikor az alaptörvények dinamikus, változó tartalmát hangsúlyozza. Eszerint „ezek nálunk külön korbeltörvényekben vannak elhintve, s majd mindig kevésbé-elvi, sőt időhöz kötött s keltökkor is már mulékony hatású, részint pedig a kor változtával törvényesen megváltoztatott, sőt el is törölt, vagy magokban elavult határozmányokkal vegyítvék”. Napjaink értelmező vitái szempontjából is figyelemre méltó az a megállapítás, hogy a rendi

¹³ BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Emich Gusztáv. Pest, 1846. 7–10. p.

¹⁴ *A magyar birodalom alaptörvényei*. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogtani segédkönyvül. Kiadta TOLDY Ferencz. M. Kir. Egyetem. Buda, 1861. (a továbbiakban: TOLDY) VI. p.

korszakbeli magyar birodalom alaptörvényeinek hiányzik az a katalógusa, amely a „jelenleg is törvényesen fennálló törvényeket, törvényszakokat és pontokat foglalná magában”. Az úttörő szerepre vállalkozó Toldy ezért döntött úgy, hogy gyűjteményében a törvényhozás által alaptörvényekül szövegszerűen megjelölt normákat és a „tartalom lényegessége és sarkalatoságánál fogva a tudomány által olyaknak tekintett végzeményeket” egyaránt szerepelteti. Művének további érdeme, hogy nyomatékosította az áprilisi törvények alkotmányos jelentőségét, hiszen az alaptörvények közé sorolta az 1848-as privilegialis törvénycikkeket melyek – szerinte – „a [...] Bulla helyére léptek”.¹⁵

Az egykori hazai alaptörvények körének pontos meghatározása a jogi normák formai sajátosságai szerint sem történhetett meg. Beöthy és Toldy egyaránt utalt arra, hogy a törvényhozói aktusok „ünnepélyes” jellege nem lehetett minősítő ismérv, hiszen uralkodóink a 13. század első felétől csaknem minden dekrétumot ünnepélyes formában adtak ki. Nem lehetett alaptörvényeknek tekinteni kizárólag a megegyezés (korabeli kifejezéssel tractatus) révén létrejött, szerződési jelleget viselő jogi normákat sem, hiszen ebben az esetben csupán az Aranybulla, a bécsi és a linzi békemegállapodások és a koronázási hitlevelek kerülnének alaptörvényi körbe, melyek a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyaló normák töredékét jelentenék. Toldy – Beöthyvel szemben – vitatta a hitlevelek alaptörvényi jellegét, hiszen azok a korona őrzésén, a birodalom területi épségének és a nemzet eventuális királyválasztási szabadsága fenntartásán, továbbá a koronázandó királyok eskükötelezettségén túl csupán a „nemzet szabadságainak” általános megerősítését ígérik.¹⁶

Az akadémiai jogtudomány tekintélyes képviselője, Pauler Tivadar is kísérletet tett azon elvek rögzítésére, melyek alapján a hazai törvények között rangbeli különbség tehető. Eszerint „Alaptörvények 1. azok a törvények, melyeket a törvényhozás kifejezetten azoknak nevezett, vagy tettei által olyanokul jellemezett; 2. azok, melyek az alkotmány alapelveit magukban foglaló tartalom következtében sarkalatosaknak

¹⁵ TOLDY VIII. p.

¹⁶ TOLDY VII. p.

bizonyulnak”.¹⁷ Pauler is jelezte, hogy a konkrét alaptörvényi normák meghatározása nehéz és „íróktól függő” feladat. A királyi hitleveleket ő sem alaptörvénynek, hanem „országos biztosíték”-nak tartotta, továbbá a szokásokat ugyan a „nyilvánjog forrásaiként” tekintette, de nem ismerte el alaptörvényi erejüket. Tárgykerünk szempontjából fontos körülmény, hogy Pauler már tekintetbe vette az 1848. évi tételes törvényeket is, megjegyezve, hogy a rendi kori alaptörvényeket az 1848. évi III., IV. és V. tc.-ek „lényegesen megváltoztatták”.¹⁸ A felsorolt áprilisi törvények között már volt két (III. és V.) olyan törvény, melyek egyes rendelkezései a közigazgatási jogvédelem tárgykörébe estek.

A dualizmus időszakának tudományos irodalmában az alaptörvény-fogalom értelmezése és tartalmi összetevőinek elemzése terén hosszú ideig szintén a historikus szemléletű közjogász, Nagy Ernő álláspontját tekintették mérvadónak. Lexikonismeretté és tananyagká szervezett nézete szerint a magyar államban, „mely az alkotmányosságtól soha sem tért el, és másrészt fejlődésében megmaradt a történelmi alapokon, szoros értelemben vett, külön jogi természettel bíró alaptörvények, általában szólva, nincsenek”. A szerző e megállapítását – későbbi művében – úgy magyarázta, hogy a magyar közjog az alaptörvényen olyan fontos jogi normát értett, amely örök időre szól, tehát fundamentumát képezheti állami életünknek. Hivatkozott arra is, hogy az alaptörvény-fogalom tartalmilag bizonytalan tartalmú kifejezés, hiszen azon normák körét, melyek az államélet valamely sarkalatos intézményét szabályozzák, nehéz meghatározni. Pontos azonosításukat nehezíti, hogy magyar alaptörvények formai szempontból nem egységesek, megalkotásuk mindig adott

¹⁷ PAULER Tivadar: *Jog és államtudományok encyclopaediája*. Második javított és bővített kiadás. Emich Gusztáv. Pest, 1862. 105. p.; Vö. SZABADFALVI József: Pauler Tivadar. *Magyar Jogtudósok*. V. köt. (Szerk.: Hamza Gábor) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 40. p.

¹⁸ Pauler szerint a rendi kori alaptörvényeink a következők: „Az 1222. évi aranybulla; az országglati s kormányalkatot meghatározó 1608. ku. 1., az öröklési rendet és módot, továbbá a koronázás idejét szabályozó 1688. 2., 1713. 1., 2. és 1791. 3.; a vallás szabadságát biztosító bécsi s linczi békekötések, 1791. 26., 27., 1844. 3. az ország ügyeinek honfiak által kezelését rendelő 1608. 10. k.e. és 1741. 11., az ország épségére, a felségi hatalom jogkörére s a kormányzat gyakorlatára vonatkozó 1715. 3., 1791. 10., 12., 13., 19. tc.-ek.”

történelmi helyzethez kötődött, ezért elszórtan találhatók a többi törvények között.¹⁹

A kortárs szerzők többsége hangsúlyozta, hogy alaptörvények meghatározásakor a magyar törvényhozó szervek eljárási rendjéből nem lehet kiindulni, hiszen az a szerv vagy testület, amely a közönséges törvényeket alkotta, ugyanazzal az eljárással hozta és változtatta meg az alaptörvényt is. Nálunk nem volt szükség minősített többségre a fundamentális erejű alkotmányjogi normák elfogadásához vagy módosításához. A kiegyezés után mindössze egy törvény keletkezett a rendes törvényhozástól eltérő módon. Ez a horvát–magyar kiegyezésről szóló 1868. évi XXX. tc. volt, amely törvény – a létrejöttéhez és megváltoztatásához szükséges konszenzus-kényszer miatt – a „szoros értelemben vett Alaptörvény természetével bírt”.²⁰

Nagy Ernő szerint a hazai szokásjog alaptörvényt létesítő feltételezése fogalmi tévedés, hiszen – bármennyire is elismerjük a magyar szokásjog jelentőségét – „a magyar alkotmány a törvényt egyéb joggal össze nem zavarható külön fogalommá tette”. Vele ellentétben Ereky István arról írt, hogy a magyar íratlan jogforrások kötelező ereje az „évszázados jogfejlődésben, – a magyar alkotmány a magyar magánjog s a magyar közigazgatási jog történelmi jellegében, – magában az ősi szokásban gyökerezik”.²¹ Tárgykörünkbe vág, hogy a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. 6. §-a a közigazgatási bíróság bíraira is kiterjesztette az 1869. évi IV. tc. 19. §-át, miszerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni”.

Napjaink tudományos vitáit is érintő kérdés a magyar alaptörvények társadalmi struktúrához kötöttsége, közelebbről az, hogy a rendi kor és a polgári időszak közgondolkodása miként tekintett a törvények

¹⁹ NAGY Ernő: Alaptörvény. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 182. p.; uő: *Magyarország közjoga* (Államjog). 6. kiad. Athenaeum. Budapest, 1907. 12. p.

²⁰ NAGY Ernő: Alaptörvény I. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. p.

²¹ EREKY István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I. köt. Sziklai Henrik kiadása. Eperjes, 1917. 177. p. Vö. SZABÓ István: A szokásjog és a törvény viszonya a kormányzói tiszt 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra. In Schweitzer Gábor – Szabó István (szerk.) *A közjogi provizórium (1920–1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I.* A Pázmány Péter katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei, 34. Pázmány Press. Budapest, 2016. 155–169. p.

stabilitására, milyen mértékben tartotta indokoltnak a közjogi viszonyokat megmerevítő jogi szabályozást. Szintén Nagy Ernő mutatta ki, hogy rendi alkotmányunkban is mutatkozott törekvés „néhány törvénynek a közönségesnél nagyobb stabilitást, mintegy megváltoztathatlanságot biztosítani”. Ilyen szándék igazolható Mária Terézia uralkodásának kezdetén a nemesi szabadságot és előjogokat megerősítő 1741. évi VIII. tc. esetében, hiszen e törvényt kivették a hitlevél ama pontja alól, hogy „a törvények megtartatnak úgy, amint arra a király és az országgyűlés megegyez”. Az 1848-as magyar fordulat azonban ezen a téren is változást hozott. A kor politikusai megértették, hogy a „megváltozhatlan törvények épp úgy ellenkeznek az állam souverain természetével, mint magával a jog rendeltetésével, mely végre is fejlődésre van utalva”. Az állam törvényhozása mindig egy és ugyanaz, és azért örökre nem kötheti meg magát.

Az alaptörvény-fogalom korhoz kötöttségét igazolja az a vita is, amely e tárgyban az 1930-as években bontakozott ki. Miközben a neoabszolutizmus alatt és a kiegyezésre irányuló tárgyalások időszakában határozott igény mutatkozott az uralkodó és a magyar rendek közötti megállapodáson nyugvó fundamentális jogok hangsúlyozására, az államjogi önállóságunk történeti igazolására, a két világháború közötti közjogi provizórium időszakában az alaptörvény-fogalom – egyes közjogi szerzők szerint – már negatív kontextusba került. Az alkotmányjogi szakirodalom egy részében felszínre került, hogy a Horthy-korszakban a német „autokratikus és bürokratikus alkotmánydoktrínák lassan, de biztosan kezdtek magyar jogterületre beszivárogni. Egy idő óta például a közjogászok egyike-másika a magyar közjogban már alaptörvényekről beszél, holott történelmi alkotmánynál »alaptörvény« nem lehet.” A bírált közjogi művek között volt Egyed István *Közjogi alapismertetek* című munkája, amely „nemcsak minden parlamentáris alkotmánnyal ellenkező, de egyenesen azon abszolutisztikus tant állítja fel, hogy a magyar alkotmány szerint az államakaratot a végrehajtói hatalom legfőbb szervei is kifejezhetik”. Ezek a tanok olyan lejtőt képeznek – mint Grosschmid Béni írta –, „melyen az igazságszolgáltatás s ezzel a magánjogok biztosítékait is illetőleg könnyen a legkiáltóbb és veszesebb örvény felé vihet az út”. E többek által képviselt felfogás – bírálóik szerint – ellenkezik a hatalmi ágak elválasztásának, célszerű koordinálásának elvével és a végrehajtó hatalom túlhatalmához

vezethet.²² A vita szintén kapcsolódik a közigazgatási bírászkodáshoz, hiszen a végrehajtó hatalmat kiemelt tényezőként minősítő rezsimben az államakaratot képviselő közigazgatási szervek döntéseivel szemben nem érvényesíthető jogvédelmi igény.

Az aktuális közjogi viszonyainkat történelmi szempontok szerint is vizsgáló – bár nem jogtörténész – Nagy Ernő készített ugyan egy alaptörvény-katalógust, de nagy nyomatékkal utalt arra, hogy a kortársak „rendszerinti” álláspontjáról van szó. Eszerint ebbe a körbe tartozik az Aranybulla; a törvénybe iktatott királyi hitlevelek és eskük; a trónörökösödést szabályozó törvények, tehát az 1687. évi II., III. és az 1723. évi I., II., III. tc.-ek, kiegészítve az 1791. évi III. tc.-kel, amely a koronázást a trónüresedéstől számítva, hat hónapon belül kötelezővé teszi. Az ország törvényes önállóságát és függetlenségét, valamint területének épségét biztosították az 1715. évi III., 1791 évi XI. tc.-ek. Erdély unióját az 1848. évi VII., 1868. évi XLIII. tc.-ek; Horvát-Szlavonországok helyzetét az 1868. évi XXX. tc., Magyarország Ausztriához való viszonyát az 1867. évi XII. tc. szabályozta. A törvényhozásról általában és a királyi törvényhozási jogairól az 1635. évi XVIII., 1791. évi XII, XIII, 1848. évi IV. tc.-ek rendelkeznek. Az országgyűlésre az 1608. évi k. u. I., 1687. évi IX., 1848. évi V., 1868. évi XXX., 1885. évi VII. tc.-ek; a kormányzatra az 1608. évi k. e. X., 1741. évi XI., 1791. évi XII., XIV., XVI., XVII., 1848. évi III., 1867. évi XII., 1868. évi XXX. tc.-ek vonatkoznak. A hadügyekről és pénzügyekről az 1504. évi I., 1608. évi k. e. V., 1635. évi LXXXVIII., 1681. évi XII., 1715. évi VIII., 1723. évi XVI., 1741. évi XIV., 1791. évi XIX., 1827. évi III., IV., 1848. évi III., 1867. évi XII., 1868. évi XXX., 1868. évi XL., XLII., 1886. évi XX., 1889. évi VI., 1890. évi V. tc.-ek rendelkeznek.

²² A gondolat megjelenik még OTTLIK László: *Az új deszpotizmus. Társadalomtudomány X. évf. (1930) 1–3. sz. 122. p.* és ÉGYED István: *A parlamentárizmus sorsa. Az Országos Nemzeti Klub Kiadványai, 53. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 26. p.* A vitáról ADMETO Géza: *Reflexiók a kisiklásra és annak bírálatára. Jogtudományi Közlöny 1933. 3. sz. 14. p.*; GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások: jogszabálytan. Athenaeum. Budapest, 1905. 126. p.* Vö. Kisiklás a kritikában. SZOBONYA Béla kir. kúriai bír. *Jogtudományi Közlöny 1932. november 26. 44. sz.* Vö. PATYI András – KOI Gyula: „Az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot.” Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve. In SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Jogtudományos alapvetés. Dialóg Campus Kiadó, 2017. XX. p.*

A bírák függetlenségéről az 1492. évi X, 1566. évi XXV., 1791. évi XII, 1869. évi IV. tc.-ek; a vallásszabadságról az 1608. évi k. e. I., 1647. évi V., 1791. évi XXVI., XXVII., 1848. évi XX., 1868. évi LIII., 1895. évi XLII., 1895. évi XLIII. tc.-ek, a közterheknek egyenlő és aránylagos viseléséről az 1848. évi VIII. tc.; a sajtószabadságról az 1848. évi XVIII.; a tanszabadságról az 1848. évi XIX.; a nemzeti színről és az ország címeréről az 1848. évi XX. tc.; a nemzetiségi egyenjogúságról az 1868. évi XLIV. tc.-ek szólnak.²³

E törvények közül több kapcsolódott a közigazgatási jogvédelem tárgyköréhez. Egyes magas rangú törvényhozói normák (pl. az 1848. évi III. és V. tc.-ek.) feltételezték, mások (a szabadságjogokról szóló törvények) igényelték az állampolgári jogok állammal szembeni védelmét. Voltak viszont olyan alaptörvények is (pl. az 1869. évi IV. tc.), melyek hosszú időre hátráltatták a közigazgatási bíróságok szervezeti kiépítését, illetve szűk mozgásteret engedtek a közigazgatási judikatúra számára (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.).

3. Sarkalatos törvények, alkotmánybiztosítékok

A dualizmus kori magyar közjogi szóhasználatban a *sarkalatos törvénynek* nem volt önálló tartalmi jelentése. Több szerző (Pauler Tivadar, Toldy Ferenc, Schvarcz Gyula, Török János), azért, hogy a hazai alaptörvények és más államokban elfogadott tételes alaptörvények közti különbséget jelezzék, az előbbieket megjelölésére a „sarkalatos törvény” kifejezést használták, „minthogy ezeken alkotmányunk, mintegy sarkain, fordul”. Annak ellenére, hogy a nemzetközi kitekintés miatt e megkülönböztetés indokolt volt, a hazai szakirodalomban, a köznyelvben és a törvényhozási szóhasználatban (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.) az alaptörvény elnevezés maradt szokásos.²⁴ Alaptörvényt és sarkalatos törvényt Suhayda

²³ NAGY Erő: Alaptörvény I. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 182–183. p.

²⁴ Uo. 182. p.

is szinonimaként használta.²⁵ A fogalomnak Toldy Ferenc sem tulajdonított önálló tartalmat, olyan törvényeket értett rajtuk, „melyek országos alkotmányunk sarkalatait tartalmazzák, ezek az úgynevezett alaptörvények”.²⁶ Korszakunk közigazgatási bírászkodásra vonatkozó elméleti és publicisztikai irodalma sem tett különbséget a két kategória között. Azok a szerzők, akik a német jogterület terminológiáját alkalmazták, hivatkozásaikban leggyakrabban az alaptörvény kifejezést használták.

A közigazgatási bírászkodással összefüggő közjogi vitákban és az intézmény alkotmányos szerepének megítélésében nagyobb szerepe volt a hazai *alkotmánybiztosítékok* tartalmi összetevőiről szóló álláspontoknak. A dualizmus kori uralkodó közjogtudományi nézetek szerint az alaptörvények mellett szükség van olyan garanciális intézkedésekre és szabályokra, melyek az alkotmány fennmaradását biztosítják, illetve megszegését, törvénytelen megváltoztatását megakadályozzák. A szerzők többsége idesorolta a rendi korszak jogbiztosító szerződéseinek ellenállási záradékait, az uralkodók hitleveleit és esküit. A Magyar Jogi Lexikon szerzője a polgári kor újabb garanciális elemeinek tekintette a következő intézményeket: „a ministeri felelősség, a népképviselő, budgetjog, adó- és újoncmegtadási jog, a sajtószabadság, a nyilvánosság és a szabad discussio joga, az egyesületi és gyülekezeti szabadság, a kérvényezés és panaszjoga, a bírák függetlensége és elmozdíthatlansága, a katonaság fölesketése az Alkotmányra, az önállóbb, függetlenebb önkormányzati

²⁵ SUHAYDA János: *Magyarország közjoga, tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-ki törvényekre*. Emich Gusztáv. Pest, 1861. 7. p. Vö. SZALMA József: A „sarkalatos” törvényekről a magyar jogfejlődésben. *Jogtudományi Közöny* 2002. 9. sz.; POMOGYI László: Alaptörvény. In *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár*. Mérték. Budapest, 2008. 24–25. p.

²⁶ SCHVARCZ Gyula: Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről. *M. Tud. Akad. Értekezések* 1887; CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok (angol, belga, észa-amerikai)*. Budapest, 1884–1888; PAULER Tivadar: Alaptörvények. In *Egyetemes Magyar Encyclopaedia*. Pest, 1860. Vö. DIÓSZEGI Attila: Pauler Tivadar elfelejtett kézírata. http://debreceniitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pauler_kezirat.pdf; TOLDY Ferencz: *A magyar birodalom sarkalatos törvényei*. II. kiad. Pest, 1866; TÖRÖK János: *Magyarország sarkalatos törvényei. Széchenyi István gr. hagyományaiból*. Pest, 1864; *Magyarország alaptörvényei közjogi fejtegetésekkel és fölvilágosításokkal*. Lauffer és Stol. Pest, 1861; KNAUZ Nándor: Az aranybulla. *Magyar Történelmi Tár* X. Pest, 1861. 203–219. p.

szervezetek.”²⁷ E kritériumok többségéhez már szorosan kötődik a közigazgatási jogvédelemhez. A közigazgatási bírászkodás egy részükkel konkurált (pl. miniszteri felelősség), más elemeivel (pl. kérvényezés és panaszjog) egymást feltételező tartalmi kapcsolatban állt.

Hazánk sajátos történelmi viszonyai magyarázzák, hogy a politikai szférában sokáig a fejlett önkormányzati rendszert tekintették a legfontosabb alkotmányos garanciának. Ezen belül többen a megyerendszer jogosultságainak megerősítését követelték, hiszen a jó municipális rendszer által „a nemzet befolyása igazgatási ügyekbe biztosíttatik”.²⁸ A közélet számos vezető személyisége, közöttük a gyakorlati politikát hosszú ideig uraló Tisza Kálmán, az egyéni jogok biztosításához elegendőnek tartotta az önkormányzati rendszert, és indokoltak vélte az egyéni szabadság korlátozását. Kossuth Lajos is hangsúlyozta, hogy szükséges „a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok léte, amelyekben a túlterjeszkedési vágy megtöri, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történjék”.²⁹ Idővel módosult e felfogás, melynek következtében a 20. század első harmadában már számos magyar szerző a közigazgatási bírászkodást is alkotmánybiztosítéknak tekintette.³⁰

²⁷ NAGY Ernő: Alkotmány I. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

²⁸ KARVASY Ágost: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich Gusztáv. Pest, 1862. 61. p.; EÖTVÖS József: Mi teszi a megyerendszerünket az alkotmány biztosítékává? *Pesti Hírlap* 535. sz. 1845. szept. 9. p. Vö. DOBSZAY Tamás: A centralisták reformkori községi önkormányzati koncepciójának kérdéséhez. *Actas* 32. évf. (2017) 2. sz. 77. p.

²⁹ TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, 1865. 64. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója. *Jogtudományi Közöny* 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49–53. p.

³⁰ EGYED István: A közigazgatás, mint alkotmánybiztosíték. *Jogtudományi Közöny* 59. évf. 4. sz. (1914.) 35–36. p.; CSEKEY István: *Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték*. Pesti Ny. Budapest, 1914; SOMLYÓDY István: *A magyar bírói függetlenség, mint egyik alkotmánybiztosíték kiépítéséről*. Wesselényi Ny. Szeged, 1906; *A jog* 25. évf. 36. sz. (1906.) 255–256. p.

4. Az alkotmányfogalom változása

A történelmi alkotmány közjogi fogalmát vizsgálva a korabeli magyar jogtudomány általános alkotmányfogalmából kell kiindulnunk. Nagy Ernő szerint alkotmányon általában „valamely államélet jogi rendjének szabályozására szolgáló alaptételek összességét értjük és az ennek megfelelő közszervezetet. Így tehát az államhatalom jogi érvényesülhetésének módját, az ezt kezelő főszerveket, ezeknek hatáskörét, egymáshoz való viszonyát, és hogy az államhatalom saját cselekvőségének határait miként állapítja meg.”³¹ A szerző arra is utalt, hogy a fogalmat a dualizmus kori államtudományi szakirodalom szorosabb értelemben csak olyan állami szervezet megjelölésére használta, „amelyben a közhatalom, különösen pedig a törvényhozás gyakorlása, a népnek vagy politikailag jogosult elemének részesedésével történik, az államhatalom magának korlátokat állít föl és ezeknek a törvénybe (szokásjogba) iktatásával a polgárok szabadságát szűkebb vagy tágabb téren biztosítja, továbbá ami ezzel mai nap együtt jár, az államhatalmat, az állam cselekvési fő köreibben, a törvényhozásnál, kormányzásnál, igazgatásnál, bírászkodásnál külön fő szervek kezelik, melyek egymástól jogilag függetlenek és feladataiknak megfelelő jogállást élveznek”.³² Ha ebből a meghatározásból indulunk ki, a korabeli közigazgatási bírászkodást vitán felül az alkotmány egyik alapvető intézményének kell tekintenünk.

A modern hazai alkotmányfogalom kialakulása és történelmi alkotmányunk tartalmi összetevőinek vizsgálata szempontjából rendkívül fontos az 1848-as változások kortársi értékelése. Már Deák Ferenc is utalt arra, hogy „Némely törvényeink változásának közjogi tartalmát hiába keresnők a régebbi korban, mert azok az általános műveltség nagyobb fejlettségének s a közjog eszmék Európa szerte bekövetkezett átalakulásának szüleményei. Ilyen például a parlamentáris kormány eszméje.”³³ A korszakváltó időszak nem szakított a történelmi alkotmány koncepciójával, mert 1848-ban, „midőn aránylag legközelebb jutott törvényhozásunk egy

³¹ NAGY Ernő: Alkotmány I. In *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

³² Uo. A szokásjogról: KORBULY Imre: Válasz dr. Kuncz Ignácznak „Alaptörvényeink s az ősz-szerződés” című s a „Jogtudományi Közlöny” f. é. 17. és 18. számaiban megjelent cikkére. *Jogtudományi Közlöny* 1872. 167–168. p.

³³ DEÁK: *Adalék a magyar közjoghoz* 88–89. p.

ily kezdeményezéshez, honatyáink túlnyomó nagy többsége az angol Alkotmányt kívánta szem előtt tartani, a másik rész pedig maga is belátta azokat az óriási nehézségeket, amelyeknek közhasznú, általános megnyugvást okozó legyőzésére nem volt a rohamos márciusi napokban elég idő”.³⁴ Apponyi Albert a magyar alkotmányfejlődés „legnevezetesebb és legdicsebb” sajátosságának tartotta, hogy a rendi alkotmányosságból az „abszolút fejedelmi hatalom közbeeső szervező tevékenységének igénybevétele és veszélyei nélkül”.³⁵ 1848-ban át tudtunk lépni a modern állami alkotmányosságra.

A történelmi alkotmányunk jogfolytonos jellegét – kibővítvén – 1848-as alkotmányos forradalom korszakváltó szerepét – Csillag Gyula tanulmánya hangsúlyozta leghatározottabban. Művében annak bizonyítását kísérelte meg, hogy az 1848-as és az 1867-es átfogó reformok utáni magyar alkotmány „történelmi és jogfolytonos” alkotmány, maradt, s így a szervi fejlődés és legitimitás minden előnyével bír: hogy az „hús a mi húsunkból, vér a mi vérünkben”.³⁶

A mű kritikusa szerint a munkát éles párhuzamok, új történelmi közelítések jellemzik, de legfőbb hibája, hogy „sok helyütt, intézményeink jogfolytonos voltát, azok történelmi voltával azonosítja, a két tulajdonságot elválaszthatatlannak tartja s míg egyrészt igen helyesen mondja, hogy »e fogalom: forradalom, alkotmányjogunk fejlődésében ismeretlen«, másrészt, mintegy ezen igazság folyományaképp, feltétlenül, minden intézményünkre nézve, azt igyekszik bizonyítani, hogy annak eszméje, nemzetünk jogérzetében, már régóta meg volt, s hogy sem 1848 sem 1867 nem hozott létre egy oly reformot sem, mely az általunk észjogiaknak nevezett reformok kategóriájába esnék”.³⁷

³⁴ SCHVARCZ Gyula: Alkotmány II. In *Magyar Jogi Lexikon*. Budapest, 1898. 208. p. Vö. *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. A népszerű főiskolán (university extension) tartott előadások nyomán írta FERDINANDY Géza. Franklin Társulat. Budapest, 1906. 128. p.

³⁵ Gróf APPONYI Albert: *Magyar közjog osztrák megvilágításban*. Franklin-Társulat. Budapest, 1912. 68. p.

³⁶ CSILLAGH Gyula: *A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai*. Pest, 1871. 8. p.

³⁷ EMMER Kornél: „A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai.” Írta: Csillagh Gyula. Pest, 1871. Kiadja az „Athenaeum.” Jogirodalom. *Jogtudományi Közlemény* 1871. 378. p.

Az 1848-as alkotmányos változások történeti értékelése az 1930-as évek publicisztikájában is gyakran felmerült. Kemenczy Gábor nagy visszhangot kiváltó művének vezérgondolata az volt, hogy a magyar közéletbe, angol minta után, a korszellem hatása alatt, de „kellő előkészítés nélkül, meglehetősen hevenyészve és felületesen átültetett” parlamentáris kormányrendszer meggondolatlanul feláldozta népiünk sajátos nemzeti jellegéhez igazodó és történelmi múltunkban gyökerező ősi intézményeit, így a király kezében összpontosuló végrehajtó hatalom régi szerveit: a királyi helytartótanácsot, a magyar királyi kamarát, illetőleg a központi kormányzat és törvénykezés egyes közegeit, nevezetesen a nádor, az országbíró, a kancellár és a tárnokmester ősi tisztségeit. Ez a reform a gyakorlatban nemcsak hogy egyáltalában nem vált be, de „nemzeti életünkben két súlyos katasztrófát okozott (Világos és Trianon).”³⁸

Vele szemben a szakírók másik csoportja arról értekezett, hogy a modern kori európai jogfejlődésben a történelmi alkotmányok a középkor jellegzetességeit, míg a leveles alkotmányok az új kor karakterisztikumát hordozzák. Az 1919 utáni változások nyomán az az álláspont is felszínre került, hogy a történelmi és kartális alkotmányokra való felosztás és a vele kapcsolatos fogalom meghatározás sok tekintetben túlhaladottá vált, hiszen „[...] a legújabb alkotmányok fő jellemvonása: a régiből az újba való átmenet s így van az, hogy most, az alkotmányokkal való kísérletezés korában tulajdonképpen a kikristályozatlan alkotmánnyal találkozunk”.³⁹ A közigazgatási bíráskodás kialakulásának hazai története nem igazolja a fenti értelemben vett jogfolytonosság teóriáját. Intézményesítésének gondolata 1848-ban merült fel, kialakítása és alkotmányos működése a dualizmus időszakának jogállamisággal összefüggő, korszerű államszervezési követelmények eredménye volt.

³⁸ KM. KEMENCZY Gábor: Vissza az ősi alkotmányhoz. (Irodalom) *Magyar Közigazgatás* 1937. 1. sz. 6. p.

³⁹ THEVREWK-PALLAGHY Attila: Út a legújabbkori alkotmányokig. *Magyar Közigazgatás* 1930. 15. sz. 2–3. p.; SCHWEITZER Gábor: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig.* (Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok). Publikon Kiadó. Pécs, 2017. 143–152. p.

5. Történelmi alkotmányunk polgári kori alapértékei

A kiegyezés után megszorodtak azok a szakirodalmi művek, amelyek a történelmi alkotmány és az alaptörvény tartalmi minősítése, továbbá a gyakorlati törvényhozás teendőinek körvonalazása során a jogállamiság kritériumait hangsúlyozták. Egyed István szerint „Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig, a rendőrállamtól a jogállamig; ennek a fejlődésnek legjelentősebb állomásai: az igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása, a közigazgatási bíraskodás kiépítése és végre legújabbban a közjogi (alkotmányjogi) bíraskodás rendszerének megalapozása”.⁴⁰

A magyar történelmi alkotmány tartalmát vizsgálva Bónis György a folytonos változásra utalt, igaz, ő már elvi érlel hangsúlyozta az európai horizontú közlítés fontosságát. A neves jogtörténész szerint a bírói jogszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítése, továbbá a közigazgatási jogvédelem a történelmi alkotmányunk *alapértékei* képezték.⁴¹ Ez az – igazságszolgáltatás szerepét hangsúlyozó – felfogás már követhetőbbé teszi a kiemelt jelentőségű törvényeink tartalmi elkülönítését, és alkalmasabb a legújabb közjogi reformjaink történelmi kontextusba helyezésére is. Kukorelli István szerint a rendszerváltás utáni köztársaság bírói állam jellege erősödött azáltal, hogy „fokozatosan kiszélesült a bírói út, például a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége”.⁴² Utalt arra is, hogy a hazai jogéletben voltak olyan intézmények, melyek az alkotmánybíróshoz hasonló feladatokat láttak el.⁴³ A történelmi alkotmány vívmányainak meghatározásával és nyomainak

⁴⁰ EGYED István i. m. 185. p.; SCHWEITZER Gábor: Alaptörvény – sarkalatos törvény – történelmi alkotmány. In *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage*. Patrocinium. Budapest, 2012. 258–265. p.

⁴¹ BÓNIS György: A történelmi alkotmány. *Hitel* 1944. 6. sz. 333–346. p. Vö. RUSZOLY József: Az alkotmányozás történetisége, 1989. *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009. 667–680. p.

⁴² KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó. Budapest, 2006. 17. p.

⁴³ KUKORELLI István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In KUKORELLI István – TÓTH Károly (szerk.): *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai*. (Retörki Könyvek 13.) Antológia. Lakitelek, 2016.

feltárásával kapcsolatban érdemes megemlíteni azon újabb felfogásokat, melyek szerint a szabadságjogokkal összefüggő egykori normák történelmi alkotmányunk vívmányainak elkülönült csoportját alkották.⁴⁴

A közjogi harcok során kialakult és organikus módon fejlődött magyar közjogi rendszerben jól nyomon követhetőek a progresszív *jogállami* tendenciák. A birodalmi kormányzóségektől független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bírászkodás elválasztására és a bírói függetlenség biztosítására az 1868. évi IV. tc. alapozó rendelkezései szolgáltak. A törvények primátusát már az 1790. évi XII. tc. deklarálta. Horváth Attila szerint a törvények uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.⁴⁵

A történelmi alkotmányunk és a közigazgatási bírászkodás kapcsolatának vizsgálatakor ma is jól hasznosíthatóak Martonyi János 1930-as évekbeli megállapításai. A szerző a bírói jogvédelmet egyértelműen alkotmányos kritériumnak és jogállami feltételnek tekintette. „Korunk alkotmányos állama [...] a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen princípium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét, és amellet az állami szuverenitást semmiképpen sem sérti. Állam és állami orgánumok ugyanis különböző

389. p.; VARGA Zs. András: Történelmi alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény közens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare* 2016. 4. sz. 85. p.

⁴⁴ SZAKÁLY Zsuzsa: A történelmi alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2015. 2. sz. 25. p.; SZMODIS Jenő: Az alkotmány magja és annak védelme. *Jogelméleti Szemle* 2013. 2. sz. 2. p.; HOMOKI-NAGY Mária: A szabadságjogok megjelenése a magyar történelmi alkotmányban. In *Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 573–583. p.

⁴⁵ Jogállam és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás* 1890 (VIII. évf.) 19. sz. 1–2. p.; Még egyszer jogállam és közigazgatás. *Magyar Közigazgatás* 1890 (VIII. évf.) 20. sz. 1–2. p. Újabban KUKORELLI István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet... In *A magyar jog fejlődésének fél évezrede: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2014. 403–411. p.; KUKORELLI István: Werbőczy „közjoga”. *Jogtörténelmi Szemle* 2014–2015. 4–5. sz. 62–64. p.

fogalmak, és így a szuverenitáson nem esik csorba, ha az alkotmány az állampolgároknak jogot ad arra, hogy a közigazgatási szervek jogellenes cselekményei ellen bírói orvoslást kérjenek.”⁴⁶

Martonyi János 1932-ben megjelent tanulmányában vetette fel elsőként az „*alkotmányi bíráskodás*” hazai bevezetésének szükségességét. Szerinte a „legújabb kori fejlődés eredményei szerint a közigazgatási bíráskodást általában ellátó, vagy esetleg külön szervek már nem csupán a szoros értelemben vett közigazgatási aktusok felülvizsgálatával foglalkoznak, hanem tevékenységük körét a régebben szigorúan külön tartott, minden bírói ellenőrzés elől elzárt kormányzati aktusokra és az állami szuverenitást gyakorló legfőbb szerveknek az alkotmány funkcionálásához tartozó cselekményeire is kiterjesztették”. Ezzel indokolható, hogy a közigazgatási bíráskodásnak egy egészen új, rendkívüli jelentőségű ágazata jött létre, az ún. alkotmányjogi vagy alkotmányi bíráskodás. „Alkotmányi bíráskodásnak éppen azért kell neveznünk, mert ez a bírói fórum az állami szuverenitás működését közvetlenül érinti, és mint ilyen, feltétlenül az alkotmányjog körébe vág. Ha pedig a közönséges közhatósági cselekmények és az alkotmányjogi vitás esetek feletti bíráskodás teendőit valamely átfogó megjelölés köpönyege alá akarjuk vonni, úgy általában közjogi bíráskodásról kell a jövőben szólnunk.” Martonyi idesorolta a választójogi bíráskodást, a magas rangú közfunkcionáriusok alkotmányjogi felelősségre vonását és a törvényhozók összeférhetetlensége fölötti bíráskodás eseteit.⁴⁷

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségét – kritikus történelmi időszakban – hangsúlyozó mű szerint ez az intézmény „döntő szereppel bír korunk alkotmányos államában. A közigazgatási bíráskodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán – mint Tomcsányi Móric mondta – éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.”⁴⁸ Martonyi János szerint a közigazgatási bíráskodás

⁴⁶ MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 8. sz. Budapest, 1932. (a továbbiakban: MARTONYI 1932) 10. p. Vö. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, 1926. 41. p.

⁴⁷ MARTONYI 1932. 65. p.

⁴⁸ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1932. 529. Vö. KUNCZ Ignác: A közjogi és különösen a közigazgatás bíráskodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle* 1887.

kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődés Európa-szerte erős jellemvonása, ezért a „magyar közigazgatás korszerű reformja is elkerülhetetlenné teszi a magyar közigazgatási bírászkodás fejlesztését”.⁴⁹

⁴⁹ MARTONYI 1932. Magyary Zoltán előszava. 5. p.; MARTONYI János: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből.* Budapest, 1940. 143. p.

II. A TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

E fejezetben arra a kérdésre keresek választ, hogy a hazai közigazgatási bíráskodás intézményesítése a kortársi felfogás szerint módosította-e a magyar alkotmányt, tehát a közigazgatási jogvédelem 1883-as megteremtése és 1896-os hatásköri kibővítése a korabeli közvélekedés szerint államunk közjogi alapjainak intézményes részét képezte-e. Kísérletet teszek annak vizsgálatára is, hogy a dualizmus időszakának tudományos vitái miként értékelték a korabeli alkotmány és a bírói hatalom viszonyát. Ezen belül vázolom a közigazgatási bíráskodás konstitucionális kapcsolódásaira, alkotmánytörténeti elemeire vonatkozó polgári kori jogtudósi és publicisztikai álláspontokat.⁵⁰

A felvetett kérdések napjainkban is aktuálisak. A hatályos alkotmány-jog átalakítása nyomán keletkezett közjogi viták újra felszínre hozták a magyar történelmi alkotmány tartalmának és értelmezésének igényét. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének történeti alkotmányunk vívmányaira történő utalása élesen felveti az alapos történeti elemzés szükségességét, és kényszerűen igényli a közjogászok és jogtörténészek álláspontjának közelítését. E tudományos és közpolitikai kihívásnak számos tételes joggal foglalkozó kutató tett eleget, de a vonatkozó szakmunkák gyakran eltérő fogalmi elemeket tartalmaznak, és történeti szempontból vitatható megállapításokat is rögzítenek. Az utóbbi

⁵⁰ Vö. STÍFTA István: A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás. *FORVM Acta Juridica et Politica* VIII. évf. (2018) 1. sz. 305–330. p.

időkben napvilágot látott szaktanulmányokban gyakori a retrospektív közelítésmód, a jelenkor igényeit, napjaink közjogi szemléletét tükröző modern fogalmak visszavetítése. Ezért is fontos a történelmi alkotmány és a közigazgatási jogvédelem viszonyához kötődő dualizmus kori nézetek elemzése, mert ezekből jól követhető az alkotmányosság tartalmára vonatkozó egykorú felfogás, és – a mainál jobban – tükröződik egy autentikus fogalmi rend. Nem köthetünk ugyan minden egykorú megállapítást a mai tudományos vitákhoz, de megkérdőjelezzük azt a – napjainkra hivatalossá merevedett – álláspontot, miszerint az 1896. évi XXVI. törvény volt az első olyan hazai jogi norma, amely a jogállami követelmények érvényesítésével az egyének jogait védte az államhatalommal szemben.

I. A hazai közigazgatási jogvédelem alkotmánymódosító normái: az 1848. évi III., az 1848. évi V. tc. és a kiegészítő törvények

A közigazgatási bíraskodás igénye törvényhozási szinten először 1848-ban fogalmazódott meg. Az alaptörvényi jellegű 1848. évi III. tc. 19. §-a az *államtanács* megalakításáról szólt, amely testületnek Kossuthék alkotmánybírói, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak. Ha tervük megvalósul, a modern kori közjogi berendezkedésünk is másképpen alakul, hiszen a testület a közjogi bíraskodási hatáskörében elláthatta volna az egyéni jogok állammal szembeni védelmét is.⁵¹

Az áprilisi törvények között – a szintén fundamentális jelentőségű – 1848. évi V. tc. is a közigazgatási bíraskodás eszméjét előlegezte meg, amikor a választási panaszok elbírálására létrehozandó *középponti választmányoknak* egyes esetekben ügydöntő ítélkezési jogot adott. A törvény 19. §-a szerint számos közigazgatási döntés (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás) elleni panaszt ez a testület bírált el. A középponti

⁵¹ RUSZOLY József: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848:III. tc. létrejötte. In *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1849. Válogatott tanulmányok*. Püski. Budapest, 2002. 20–21. p.; *Kossuth Lajos Összes Munkái XI. köt.* Kossuth Lajos 1848–49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. IV. A márciusi törvények megalkotása 1848 március 18–április 11. 146–148. p.

választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, döntésük megváltoztatására a végrehajtó szerveknek és a kormánynak sem volt lehetősége. A testületet a korabeli értelemben vett népképviselői elv szerint állították össze, amely képviselte a választókerületeket, de helyet kaptak benne a községi előljárók is. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, érdemi bírói jogkört gyakorló testület hazánkban.⁵²

Az alaptörvények közül az 1867. évi XII. tc. is szoros kapcsolatban állt a közigazgatási bíraskodással. A *közös ügyek* esetében értelem szerint nem kerülhetett sor közigazgatási jogvédelemre, hiszen ezekben az esetekben az egyik állam törvénykezési fórumai nem dönthettek a másik szerződő felet és azok polgárait érintő kérdésekben. Meg kell azonban említeni, hogy a közös ügyeken kívül a *közös elvek szerint kezelt ügyek* is jelentősen korlátozták a közigazgatási jogvédelem körébe sorolható tárgyköröket. A védelmi rendszer megállapításáról a kiegyezési törvény közös ügyekre utaló szakasza (13. §) szólt, mivel azonban a törvény a védelmi rendszer egyforma és közös egyetértéssel való megállapítását a célszerűsége alapította, és ezeket nem intézték közös szervek, a dualizmus kori közjog ezeket a közös elvek szerint kezelt ügyek kategóriájába sorolta. Ebből következett, hogy az általános közigazgatási bíróságot létrehozó 1896. évi XXV. tc. nem biztosított jogorvoslatot a hadsereg, a haditengerészet és a honvédség hivatásos tagjainak katonai szolgálatára vonatkozó ügyekben.⁵³ A törvényjavaslat indokolása szerint az előterjesztő miniszter nem hozhatta javaslatba a bírói joghatóságnak a honvédelmi kötelezettség teljesítése körül felmerülhető vitás kérdésekre való kiterjesztését, pedig „a vizsgálati sorrend és a szolgálati kötelezettség, különösen pedig az ideiglenes mentesség és a szolgálati kötelékből való

⁵² „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.” Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K2. 1892–1896. (1894-8283. sz.) 5. p.; CSIZMADIA 1963. 69–70. p.

⁵³ ZABULIK László: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Budapest, 1897. 24. p.; „Államjogi viszonyunk dualisticus szervezetére tekintettel, a közigazgatási bíraskodás hatásköréből kiveendőknek tartja azon vitás kérdéseket, melyek a közös és egyenlő elvek szerint intézendő ügyekre vonatkoznak.” Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880. 207. p.

ideiglenes elbocsátás körül oly sérelmek fordulhatnak elő, melyek igen érzékenyen érintik az egyes polgárokat”.⁵⁴

A korabeli közjogi ellenzék ezen a ponton is hevesen támadta az előterjesztést. „Az állam véderejét csak nem kevesbíti az, ha az egyes polgárnak védelmet nyújtunk például abban, hogy van-e neki önkéntességi vagy nősülési joga, végleges vagy ideiglenes elbocsátást kaphat-e?” Eredmény nélkül érveltek azzal is, hogy a dualizmust létrehozó közjogi megállapodás csak a közös szabályozásra vonatkozott és önmagában nem zárta ki a szabályozás végrehajtásának független bírói ellenőrzését.⁵⁵

A közös elvek szerint kezelt ügyek második csoportjába általában a kereskedelmet, ezzel kapcsolatban a vasutak, a posta, a távírda, a hajózás feletti intézkedéseket, a pénzláb és pénzrendszer megállapítását érintő ügyköröket sorolták. 1893-ig idetartoztak a találmányokra, a minta- és védjegyoltalomra vonatkozó ügyek is. Ezen a téren az 1893. évi XLI. tc. hozott változást, amely alapvetően módosította a vám- és kereskedelmi szövetség találmányokra vonatkozó korlátozó intézkedéseit. Ettől kezdve a közös elvek szerinti eljárás megszűnt, a szabadalmazást és a vele kapcsolatos védelmet a magyar állam szervei önállóan látták el.⁵⁶ E törvény következménye volt azután az 1895. évi XXXVII. tc., amely megteremtette az autonóm magyar szabadalmi normarendszert. A kiegyezési törvényünk szerint az élelmiszertörvényt is mindkét államban közös elvek szerint kellett szabályozni, ezért pl. osztrák bortörvénybe bevett tilalmak és engedmények a magyar borjogi szabályozásban is helyet kaptak. Az 1907-es magyar törvényben ennek következtében számos

⁵⁴ Törvényjavaslat, a közigazgatási bíróságokról. *Képviselőházi Irományok* 1892. XIV. köt. Irományszám 1892-510. 306. p.; MÁTHÉ Gábor: A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia. *Jogtörténeti Szemle* 2015. 3. sz. 34–40. p.

⁵⁵ SZABÓ József: *Demokrácia és közjogi bírászkodás*. Budapest, 1946. 170. p. *Képviselőházi Irományok* 1892/97. XIV. köt. 510. sz. I. mell. 306. p.; Issekutz Győző és Meskó László felszólalásai: *Képviselőházi Napló* (a továbbiakban KN) XXXIII. köt. 624. orsz. ülés. Budapest, 1892/97. 64, 99. p.

⁵⁶ „Biztosítva van e téren önálló jurisdikciónk és véget vet a szerződés annak a tarthatatlan állapotnak, hogy az osztrák áru például Kossuth Lajos, Deák Ferenc, Kinizsi Pál nevét, képét vagy ábrázolását, a magyar címet, a magyar nemzeti színeket használja föl védjegyül, megtévesztő módon azt a látszatot keltve, hogy a vevő magyar árut kap.” *Pesti Hirlap* 1907. október 17. 33. p. A kérdés tengerjogi vonatkozásáról: Előadói tervezet a tengeri magánjogról. *Pesti Hirlap* 1909. április 8. 3. p.

olyan hatósági rendelkezés volt, amely ellen nem lehetett bírósági jogvédelmet kérni.

A kiegyezési tárgyalások eredményeként a vasutak kezelését, építését és a forgalom szabályozását a Monarchia mindkét államára nézve szintén közös elvek szerint kezelendőnek minősítették. Ez a kölcsönös megállapodás a vám- és kereskedelmi szövetségről szóló 1867. évi XVI. tc. VIII. cikke nyomán törvényes szabályozást nyert. Eszerint: „A létező vasutak mind a két államterületen egyenlő elvek szerint kezelendők. Az újon építendő vasutakra nézve, amennyiben a kölcsönös forgalom érdekei megkívánják, egyforma építési és üzleti szabályok veendőik alkalmazásba.” Az 1851. november 16-i vasúti üzletrend és az 1863. június 30-i vasúti üzletszabályzat mind a két államterületen változatlan maradt mindaddig, „amíg kölcsönös egyetértéssel mind a két félre nézve egyforma módon meg nem változtatnak”.⁵⁷ Nem született megállapodás, ennek következtében még 1893-ban sem volt önálló magyar vasúti rendtartás, önálló magyar vasúti üzletszabályzat, sőt önálló magyar vasúti jog sem. Nagy felzúdulás okozott Magyarország-szerte, amikor 1898-tól az osztrák kormány önkényesen a vasárnapi áruforgalom szünetelését rendelte el.

A horvát–magyar kiegyezésről szóló alaptörvény (1868. évi XXX. tc.) 10. §-a – egyebek között – az iparral kapcsolatos és az állampolgársági ügyekről úgy rendelkezett, hogy azokban Magyarország és Horvát-Szlavónországok között közös ugyan a törvényhozás, de a végrehajtás Horvát-Szlavónországok területén ez utóbbi országokat illeti. E felfogás és az ezt követő gyakorlat nyomán a – rendkívüli fontosságú – állampolgársággal összefüggő panaszok sem kerülhettek a magyar közigazgatási bíróság elé.⁵⁸

⁵⁷ MATLEKOVITS Sándor: Magyarország az ezredik évben. In uő (szerk.): *Magyarország közgazdasági és közművelődési állapota ezeréves fennállásakor és az 1896. évi ezredéves kiállítás eredménye*. II. köt. Budapest, 1898. 33. p.; MÁRKUS Dezső: Az 1908. év törvényhozása II. *Jogtudományi Közöny* 1909. XLIV. évf. 10. sz. 83. p.; BALOGH Judit: Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle* 2007. 3. sz. 2. p.

⁵⁸ Vö. STIPTA István: A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bíráskodás. In *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie*. (Szerk.: Máthé Gábor – Menyhárd Attila – Mezey Barna) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 330 p. 65–77. p.; NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897. 33–34. p.; NORBERT VARGA: The Private Law Elements of Citizenship Law in the 19th Century. *Journal on European History of Law* 2. (2011) Nr. 1. 79–85. p.

2. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. tc. és a közigazgatási bírászkodás

A kiemelkedő jelentőségű alaptörvény 1. §-a szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”. Csaknem két-száz évvel Montesquieu legendás művének ismertté válása után hazánkban is megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elkülönítése. A bírói függetlenséget deklaráló normát a hazai szakirodalom alaptörvénynek tekintette. Csekey István is anyagi értelemben vett alaptörvényt látott benne, hiszen Horvát Boldizsár remekműve az alkotmányos élet egyik alapkérdését szabályozta.⁵⁹ A bírói hatalomról szóló reform aktuális volt, és időtállóan bizonyult: az Alkotmánybíróság számos döntésében napjainkban is történeti alkotmányunk vívmányaként hivatkozott rá.⁶⁰

A törvényben rögzített alkotmányos elv, a szeparáció szigorú tétele azonban hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás (contentiosus) adminisztratív ügyekre. Gyakori hivatkozási alapul szolgált azok részére, akik a hatalmi ágak elkülönítő szabályozását a végrehajtó hatalom sérthetlensége szempontjából közelítették meg, és arra hivatkoztak, hogy a bírói hatalom sem korlátozhatja a gyakorlati közigazgatást.

A közigazgatási jogvédelem hazai teoretikusai közül Concha Győző volt az első, aki ezzel szemben hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat is védeni kell az állammal szemben, és egyértelművé tette, hogy e jogvédelem legfőbb alkotmányos biztosítéka nálunk is csak a független bíróság lehet. Utalt az 1869. évi IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bírászkodást a közigazgatástól, de ez a szeparáció csak a büntető- és magánjogi ügyekre vonatkozott. Az alkotmányjogi értelemben vett, garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek továbbra is a végrehajtó

⁵⁹ CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó. Budapest, 1943. 52. p.; TIHANYI Lajos: Történelmi alkotmányunk és az új Magyarország. *Budapesti Szemle* 1919. 179. köt. 512–513. sz. 204. p.; NACSA Mónika: Az alaptörvényekről a történeti alkotmány időszakában. *Jogtörténeti Szemle* 2012. 3. sz. 43. p.

⁶⁰ BALOGH Elemér: Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára. In *Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 558. p.

szervek hatáskörében maradtak. „Az igazságszolgáltatás elválasztott a közigazgatástól, de csak a magán- és büntetőjogra nézve, a közigazgatásra nézve éppen azon alaptörvény jellegével bíró intézmény tartotta fenn a kettő összekapcsolását, mely az elválasztást a jogvédelem alapkövetelményeként egyéb tereken keresztülvitte. Mindenesetre nagy ellentmondás! Avagy elfeledte a törvényhozás, hogy a közigazgatás is csak emberi viszonyok complexuma, s mint ilyen, jogi szabályozás nélkül el nem lehet, s ha nem feledte, miképpen hagyhatta, helyezhette éppen annak kezébe az itt felmerülő jogvédelmet, aki éppen a jog megsértésével vádoltatik.”⁶¹ Concha egy másik művében arra utalt, hogy a közigazgatási bírászkodás nemcsak az egyéni jogok védelme, nemcsak a közigazgatás törvényszerűsége tekintetében alkot „új aerát az államok életében, de a kormányzat szerkezetére, az összpontosítás, a vezetés, a felügyelet tekintetében is”.⁶²

Az európai közigazgatási bírászkodás elvi kérdéseinek kiemelkedő színvonalú képviselője egyébként arról is írt, hogy ebben az esetben nem lehet hivatkozni a bírói és a végrehajtói hatalom ellentétére, mert a közigazgatási bírászkodás kérdésében a bíróság nem a végrehajtó hatalommal, hanem a közigazgatási hatósággal áll szemben. Szerinte a közigazgatási bíróság a végrehajtó hatalommal direkt ellentétbe sohasem kerülhet, mert ennek feladata mindig az egyes konkrét esetek eldöntése a törvények alapján. „Nem lehet tehát a végrehajtó és bírói hatalom elválasztása elvével – még ha azt, mint irányadót minden megszorítás nélkül elfogadnák is – a bíróságok hatáskörének a közigazgatási jogvitákra való kiterjesztése ellen érvelni.”⁶³

⁶¹ CONCHA Győző: *A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athenaeum. Budapest, 1877. 17. p. Vö. BRAGYOVA András: *Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról*. In Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreis Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC*. Budapest, 2014. 45–56. p.

⁶² CONCHA Győző: *A közigazgatási enquete. Jog- és Államtudományi Értekezések gyűjteménye I. Különlenyomat a Magyar Igazságügyből*. Kiadja Zilahy Sámuel. Budapest, 1881. Vö. MEDVICY Gábor: *A közigazgatás reformja. Különösen az alsófokú közigazgatási bíróság és a bírói függetlenség kérdései. Jogtudományi Közlöny* 1933. 10. sz. 57. p. A szerző szerint szükséges, „hogy a közigazgatási jogszolgáltatásban is biztosíttassék a vitás jognak a külön közjogi állásában alkotmányjogi biztosítékul jelentkező független bírói hatalom által való eldöntése”.

⁶³ *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati*. 1. kötet. –MTA Jogtudományi Bizottság kiadványai, 5.

Mások arra figyelmeztettek, hogy az 1869. évi IV. tc. „szakított [...] a iuridicumnak a politicum-tól elkülönözése elvével a gyámi és gondnoksági ügyeket rendező 1877. évi XX. tc. és a kisebb polgári peres ügyekben való eljárást szabályozó 1877. évi XXII. tc. megalkotása által”.⁶⁴ Günther Antal, későbbi igazságügyi miniszter a hatalmi ágak elkülönítése és az ellentmondásos szabályozás ellenére lehetségesnek tartotta a közigazgatási jogvédelmet. Igaz, – Conchával ellentétben – azt hangsúlyozta, hogy a régi jogéletünk tradícióival egyezően a közigazgatás körében kell a specifikus adminisztratív jogszolgáltatást megszervezni.⁶⁵

Az 1848. évi III. tc.-ben körvonalazódott – közigazgatási bíraskodási hatáskört is gyakorló – állambíróság gondolata az 1869. évi IV. törvény vitájában újra felmerült. A párthíveivel szemben egyre nagyobb ellenérzést tanúsító Deák Ferenc váratlanul indítványozta a testület megalakítását. Javaslata lényegében kormányellenes lépés volt, hiszen az alkotmányos kérdést érintő előterjesztés nem kapott uralkodói előszentesítést. A haza bölcsét a nevét viselő párt tagjai leszavazták; ennek tulajdonítható határozott eltávolodása a híveitől, majd egyre inkább a politikától is.⁶⁶

Budapest, 1928. X. A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? Vélemény és indítvány a magyar jogászyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett. *Magyar Igazságügy* XVI. köt. (1881) és a *Jogászyűlés Évkönyve* 360–421. p. Vele azonos álláspontot fejtett ki korábban KARVASY Ágost: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich Gusztáv. Pest, 1862. 3. p. „Alaki szempontból véve az államhatalom magában foglalja a törvényhozó hatalmat, a bíraskodási jogot, a végrehajtási és az igazgatási, vagyis kormányzati hatalmat.”

⁶⁴ HORINKA Imre: Magyarország közigazgatásának története és fejlődésének irányelvei III. *Magyar Közigazgatás* 1887. 44. sz. 1. p.; NEUMANN Károly: Az igazgatási és bíraskodási tevékenység határaitól. *Magyar Igazságügy* 1887. (XXVII. kötet) I. 334–339. p.

⁶⁵ GÜNTHER Antal: A közigazgatási jogszolgáltatás. A vízjogi törvényjavaslat tárgyalása alkalmából. *Jogtudományi Közlöny* 1885. 21. sz. 161. p.

⁶⁶ Vö. STIPTA István: Deák Ferenc állambírósági koncepciója. In „...a hazának szent ügye...” *Emlékkötet Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából*. (Szerk.: Szabó István) Szent István Társulat. Budapest [2005]. 77–98. p. A „haza bölcsé” nyilvánvalóan tudott az 1867. március 17-i, a király elnökletével tartott minisztertanácson elfogadott 1867/64. M.E. számú titkos bizalmas határozatról, amely a fontosabb törvényi előterjesztéseket az uralkodó előszentesítési jogához kötötte. Benyújtott szóbeli javaslata – álláspontom szerint – tudatosan provokatív, csaknem kormányellenes fellépés volt. Így kívánta figyelmeztetni régi elveit feladó,

A közigazgatás-tudományi irodalom polgári kori képviselői a hatalom-megosztás és a közigazgatási bírászkodás részletkérdéseiben is megosztottak voltak. Fésűs György a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása miatt nálunk az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik”.⁶⁷

Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában Schvarcz Gyula vetette fel a közigazgatási bírászkodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt vitás közigazgatási ügyekben. Döntően gyakorlati indokból viszont ő sem tartotta helyesnek, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. E szerveknek, vélte, „már amúgy is túlhalmozott teendőik vannak, a közigazgatási perek elrabolnák idejüket”.⁶⁸ A kormány képviselőjében Nehrebeczky Sándor ezúttal is arra utalt, hogy az 1869. évi IV. tc. elválasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” Tóth Vilmos belügyminiszter markánsabban érvelt: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra bízni a törvénykezést, belejönni a bírói döntvények korszakába, mert hiszen döntvények szerint kell ítélnie a bírónak, miután közigazgatási törvényeink nincsenek.”⁶⁹

Az 1869. évi IV. tc. tehát elvileg elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, de egyes közigazgatási ügyágakban (gyakran minden fokban) igazságszolgáltatási hatóságok ítélték. A törvény

a virilizmust fontolgató, a főispáni hatalmat kiterjesztő kormányzatot és a tőle egyre távolodó pártbeli híveit, az „új sereg”-et.

⁶⁷ Fésűs György: *Közigazgatási jog*. Második kiadás. Budapest, 1880. 67. p.

⁶⁸ SCHVARCZ Gyula: *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban*. Budapest 1880. 10, 13. p.; MIRU György: Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére. *Aetas* 1999/1–2. 90. p.

⁶⁹ Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. *KN XV.* köt. 116, 121, 148–151, 161. p.

meghozatala utáni időszakban a két hatalmi ág viszonyában további el-
lentmondások alakultak ki. A végrehajtó hatalom intézkedéseiről eseten-
ként egyik fokban igazságszolgáltatási, másik szinten közigazgatási szerv
döntött. Lényegesen különbözött egymástól a felülvizsgáló hatalom jo-
galapja is. A közigazgatási hivatalnokok és tisztviselők egy része időszaki
választástól, másik csoportja az állandó kinevezéstől származtatta legiti-
mitását, míg voltak olyanok, akik az önkormányzat megbízása alapján (in-
gyenesen és hivatali jelleg nélkül) teljesítették jogszolgáltató teendőiket.

A korabeli kormánypárti körökben nagy befolyással bíró Tibád An-
tal nem támogatta a rendes bírói felülvizsgálatot, de az elkülönített köz-
igazgatási szakszabóság megalakítását is ellenezte. Szerinte a közigazgatási
szervezetben belül kell alkotmányos garanciát biztosítani az egyéni szabad-
ság biztosítására és a privát jogok védelmére. Ennek érdekében viszont
garantálni kell, hogy a bírói hatalmat gyakorló közigazgatási hatóságok
élethossziglan kinevezett, lehetőleg felfelé is függetlenített tisztviselőket
alkalmazzanak. A döntés fontosabb ügyekben első fokon, fellebbezésnél
minden esetben testületileg, szabatosan fogalmazott törvények és eljá-
rás mellett történne. Ehhez nem kellene az alkotmányt megváltoztatni,
nem kellene független közigazgatási bíróságot alakítani.⁷⁰ A neves sza-
kíró, Dárday Sándor is azok közé tartozott, akik a hagyományos törté-
nelmi intézményeinkben megfelelő alkotmányos biztosítékot láttak. „Mi
fejlettebb közélettel dicsekedhetünk, semhogy alkotmányos garanciákat
keresnének a közigazgatási bíróság intézményében. Nekünk ezen intéz-
ményre egészen más szempontból van szükségünk, ti. azon szempontból,
hogy maga a közigazgatás részrehajlatlan és igazságos legyen.” A kérdést
széles körben vitató, első közigazgatási ankét résztvevőinek felszólalásai
is azt a felfogást tükrözték, hogy a közigazgatási bírászkodásnak a közigaz-
gatás kiegészítő részét kell képeznie. Többen (köztük Tisza Kálmán
miniszterelnök) hangsúlyozták, hogy önkormányzati rendszerünk az al-
kotmányvédelem terén kellő garanciával rendelkezik, és – úgy, mint Ang-
liában – kellő alapot biztosít az egyének jogainak védelméhez is.⁷¹

⁷⁰ Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás
érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquéte tárgyalásai. Budapest
1880. (a továbbiakban: Tisza ankét) 217. p.

⁷¹ CONCHA Győző: A közigazgatási enquéte. *Magyar Igazságügy* XV. köt.
Budapest, 1881. 285–328. p.; Tisza ankét 210–222. p.; DÁRDAY Sándor a közigazgatási

A szaktudomány részéről is többen hangoztatták, hogy a szakszerű igazgatás összeegyeztethető a hatékony jogvédelemmel. Kuncz Ignác szerint a történeti alkotmányunk egyik garanciális tényezője, a megyei igazgatás lerontása a történeti alkotmányunkat „charta- vagyis papiros-alkotmánnyá változtatná át”. Az 1848-as törvények szerinte nem szakították félbe alkotmányunk történeti folytonosságát. „De félbe szakítaná azt a burokratizmus.”⁷² Magyar földön alakultak különleges jogintézmények (pl. a vármegye), és az átvett intézmények is különleges fejlődésnek indultak; „ezeket a belső erőket a jogtörténetnek épp úgy ki kell mutatnia, mint a külső hatásokat”.⁷³

Volt tehát egy fontos, az alkotmányos szemlélettel összefüggő oka annak, hogy a magyar politikai elit vonakodott a közigazgatási bíráskodás bevezetésétől. A dualizmus első húsz évében még sokan bíztak abban, hogy a helyhatósági, mindenek előtt a vármegyei rendszer korszerű alkotmányos jogvédelmet láthat el. Az osztrák mértékadó politikusok inkább a – hatékonyabbnak bizonyult – szakbírói rendszert támogatták. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a védbástya szerepet ellátó vármegyék iránti illúziót az osztrák abszolutizmussal vívott közjogi harc teremtette meg és tartotta életben. A neoabszolutizmus egyik tovább élő hátrányos következménye éppen a közigazgatási bíróság intézményével szembeni hazai ellenérzés konzerválása volt.⁷⁴

A közigazgatási bíráskodás alkotmányosságát és gyakorlati célszerűségét tehát a hazai jogalkotók hosszú ideig kétségbe vonták. Abból indultak ki, hogy a közigazgatás és az ítélkezés egymástól független államhatalmi tevékenység, és attól tartottak, hogy az igazságszolgáltatás kontrollja megakadályozza a hatékony közigazgatást. Többen attól is féltek, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségi lakosság a közigazgatási bíráskodást – az

anquetéről. *Jogtudományi Közöny* XV. évf. 49. sz. 1880. dec. 3. p.

⁷² KUNCZ Ignác: Nemzetállam és hivatalnokállam. (Ismertetés) *Akadémiai Értesítő* 1890. 216. p.

⁷³ EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 80. p. Vö. STIPTA István: A vármegyék alkotmánybiztosító szerepköre. *Győri Tanulmányok* (Főszerk.: Bana József) 20/1998. sz. 85–89. p.

⁷⁴ SZABÓ István: Történeti alkotmány a polgári korban. *Jogtörténeti Szemle* 2014–2015. 4–5. sz. 99–105. p.; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás* 4. évf. (2011) 6–7. sz. 11–20. p.

állami célokat veszélyeztető – közjogi fegyverként használja fel. Lassan azonban nálunk is kialakult az a meggyőződés, hogy a közigazgatási jogvédelem nem veszélyezteti az állam érdekeit, ellenkezőleg, a közigazgatási hatóságok téves és önkényes határozataival szemben helyreállítja a jogszabályokban foglalt államakarat uralmát és a státus tekintélyét. A közigazgatási per sem az állam és polgárainak vitája, amelyben az állam alul maradhat, hanem az állami akarat érvényesítésének, a jogbiztonságnak, mint államfenntartó erőnek eszköze. „Amíg a rendes bíróságok az egyénnek magánjogait sértő cselekmények hatályát szüntetik meg, a közigazgatási bíraskodással az egyénnek ún. alanyi közigazgatási jogai vonulnak be a jogvédelem sáncái közé.”⁷⁵

3. Az elvi határ: az 1883. évi XLIII. tc.

A közigazgatási jogvédelem hazai kialakulásának, az alaptörvényi erejű 1869. évi IV. törvénycikk korrekciójának fontos előzménye volt a képviselőház 1880. március 8-i határozata, amely utasította a kormányt a *pénzügyi közigazgatási bíróság* létrehozatalára.⁷⁶ A Főrendi Ház is csatlakozott a határozathoz, mondván, hogy „törvényeink egyre szélesebb jogkörrel biztosítanak a közigazgatási hatóságoknak”. A második kamara ezért indokoltan tartotta, hogy intézkedés történjen a közigazgatási határozatok által „magukat megsértve érzettek” javára. A testület hangsúlyozta a javaslat alkotmányosságát is, kifejezve, hogy a közigazgatási bíraskodás „egyéb alkotmányos intézményeinkkel kellő összhangban van”. Az előterjesztő miniszternek az uralkodói előszentesítést kérő felterjesztéséből is kitűnik, hogy a közigazgatási jogvédelmet megalapozó törvényt a történeti alkotmány részének tekintették.⁷⁷

A képviselőház igazságügyi bizottsága szerint „a jogállam igényei követelik, hogy független bíróság védelmezze meg az állampolgárok törvény

⁷⁵ EGYED István i. m. 189–190. p.

⁷⁶ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. *Képviselőház. Irományok* KI-1881. XIV. köt. 162–168. p.

⁷⁷ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés *Főrendi Házának Naplója*. I. köt. Pest, 1883. 146. p.; Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K. 255. 1881–1976; K 255 1881-1-2191. számú iratok.

biztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által okozottak”. A bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek „független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata”.⁷⁸

A közigazgatási bíráskodás korabeli jelentőségére, egyben a vele kapcsolatban megváltozott értékítéletre utal Fenyvessy Ferenc nevezetes képviselőházi beszéde. A képviselő szükségesnek tartotta „az állami administratiót és a kinevezési rendszert”, de óhajtotta egyszersmind a „tisztviselei pragmaticát, a közigazgatási bíróságot, mert főleg ez utóbbi nélkül modern jogállam nem existálhat. Szükség gondoskodni arról, hogy mikor a tisztviselei cselekménye összeütközésbe jó a polgárok magán jogkörével, e felett egy független bíróság s ne a törvénysértő közeg felébb valója ítéljen. E bíróság be nem hozatala, mint a jeles szakíró Behr mondta, a rendőri állam utolsó búvóhelye.”⁷⁹

Az előterjesztett kormányjavaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. A tervezett szakaszban a pénzügyi tárgyú hatásköri viták minisztertanácsi rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy a minisztertanács döntési jogkört kapjon, mert ezt alkotmányellenesnek, az államhatalmi ágak megosztását megkérdőjelező törekvésnek tartották. Az ellenzéki Szilágyi Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek legyenek, csak az adott ügyre vonatkozzanak, és ne rendelkezzenek döntvényi erővel.⁸⁰

Az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi XLIII. törvény érdemben átalakította a hazai közigazgatási jogvédelmet. A dualizmus kori törvényhozás első ízben hozott létre közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló

⁷⁸ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. I. KN V. köt. 176. p.

⁷⁹ OGYK KN. 1884. 195. országos ülés március 3. 1886, 236. p.

⁸⁰ KN XII. köt. 391–398. p.; *Pesti Napló* 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás. Újabbban: KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana* (Új folyam IV.) 2016. 2. sz. 115. p.

független bírói fórumot, először intézményesítette a polgárok állammal szembeni kereseti jogát.⁵¹

A végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálata révén a pénzügyi közkötelezettségek ügykörében 1884-től Magyarországon is lehetővé vált tehát a finansziális terheket megállapító közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata. A törvény elfogadásával módosult történeti alkotmányunk is, hiszen megváltozott az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelv, miszerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független, egymással egyenrangú államhatalmi tényező. A modern jogfelfogásnak megfelelően ettől kezdve hazánkban is lehetőség nyílt a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítására, és a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén az állammal szembeni érdemi jogvédelemre.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – részhatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre, és írásbeli eljárást honosított meg. Hegedűs Sándor előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.

Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történeti alkotmány vívmányának.⁵² Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

⁵¹ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy.* XIX. köt. Budapest, 1883. Vö. NACY Péter: A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti Szemle* 2017. 1–2. sz. 148. p.; uő: A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica* 2017. IV. évf. 3–4. sz. (2018) 283. p.

⁵² VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 45. p.

4. A közigazgatási jogvédelem kibővülése: út a közjogi bírászkodás felé

A hazai tudományos közvélemény és a közjogi ellenzék egyre határozottabban követelte a közigazgatási bírósági hatáskör kibővítését. Erre 1896-ban került sor. Az 1896. évi XXVI. tc. indoklásában olvasható, hogy az előterjesztő miniszter a törvényjavaslat elkészítésénél gondosan óvakodott „idegen intézményeknek céltalan átültetésétől”, és különösen törekedett arra, hogy „jövendőbeli közigazgatási bírászkodásunk az elfogadott rendszer keretén belül úgy egészében, mint részleteiben történeti alapokon alakult közigazgatási jogrendszerünkben fejlesszessék ki, következésképp ezzel teljes harmóniában álljon és maradjon”.

A javaslat indoklása kitért a hatalmi ágak elválasztásának elvi kérdésére is. „Eltekintve attól a káros visszahatástól, melyet a közigazgatási vitás kérdések tárgyalásának és eldöntésének a rendes bíróságokra ruházása maguknak ezeknek a bíróságoknak tulajdonképpeni működésére s az igazságszolgáltatás és a közigazgatás többi ágai között az 1869: IV. törvénycikk alapján megszilárdult állapotokra gyakorolna: fel kell emlétenem még, hogy ez rendszer behozatala mellett kizáratnák a választott elemek közreműködése a bírászkodásban, s hogy a rendes bíróságok személyzeti létszámának tetemes felemelése válnék szükségessé.”⁸³ A magyar nemzet millenniumi emlékekkel ajándékozta meg önmagát ennek a magas bírói intézménynek a létesítésével, s ezzel az ezeréves állam alkotmányát a jogállam irányában továbbfejlesztette – mondta Puky Endre az általános közigazgatási bíróság 40 éves jubileumán, 1937-ben.⁸⁴

Az 1906-os, osztrákokkal vívott alkotmányos küzdelem után a kiegyezés tartalmával összefüggő magyar álláspont alapvetően megváltozott. Ennek egyik pozitív közjogi következménye volt, hogy az 1907. évi LX. tc. jelentősen kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét. Ezt követően csak azon ügyek nem tartoztak a közigazgatási jogvédelem körébe, melyek kormányzata az 1867. évi XII. tc. szerint Ausztriával közösen történt. A magyar közpolitika és törvényhozás érvényesítette

⁸³ Az 1892. évi február 18-ára hirdetett országgyűlés Nyomtatványai. KN XXXIII. köt. 52. p.

⁸⁴ *Pesti Napló* 1892. 335. sz. 2. p.

tehát a nagyobb szuverenitást jelentő „közös elvek szerint kezelt ügyek” fogalmát, és legalizálta annak korábbi, kiterjesztő tartalmú osztrák értelmezését.

A törvény indokolása rögzítette, hogy a közös hivatalok által intézett közös ügyek továbbra sem vihetők bírói útra. Az érvelés szerint olyan ügyekben, amelyek kormányzatát nem a magyar hatóságok végzik, a magyar bíró éppoly kevésbé illetékes eljárni, mint a magyar miniszter vagy más magyar hatóság. De ez a korlátozás már nem vonatkozott az egyenlő elvek szerint, avagy a közös egyetértéssel intézendő ügyek csoportjára. Ezek kormányzatát ezen túl a magyar állam magának tartotta fenn a bírói jogvédelem terén is. „Semmi ok sem kényszeríthet arra, hogy e nagy fontosságú ügykörre nézve a bírói védelmet kizárjuk.”⁸⁵

A törvényjavaslat indokolása szerint nem kellett attól tartani, hogy a magyar bíróság törvényt magyarázata az 1867. évi XII. tc. értelmében megkítvánt, és a törvénybe lefektetett egyenlő elvek és a közös egyetértés érvényesülését veszélyezteti. Az új szellemű érvelés szerint a bíróságot éppen úgy köti a törvény szövege, mint a közigazgatósági hatóságot; de ha a kiegyezési törvény nem követeli azt, hogy a végrehajtást ne magyar hatóságok intézzék, úgy azt sem követelheti, hogy magyar bíróság ne járhasson el ilyen ügyekben. Ezen a téren tehát államunk szuverén módon dönthet. A törvényjavaslat indokolása szerint Ausztriának is teljes joga van ahhoz, hogy e törvények végrehajtásának módját bármikor – a mi megkérdésünk nélkül – megváltoztathassa, és ezekben a közigazgatási hatóságoknak és a bíróságoknak azt a hatáskört juttassa, amelyet jónak lát.

A századforduló után megváltozott tehát az 1867-es közjogi kötöttség kiterjesztően értelmező magyar álláspont, melynek eredményeként az 1907. évi LX. törvény cikk kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét a közös elvek szerint kezelt ügyekre is. Negyven év keserű tapasztalata után elhárult a közigazgatási bíróság hatáskörének bővítését korlátozó szemléleti és közjogi akadály.

A bíróság közel öt évtizedes tevékenysége során komoly tekintélyt szerzett a hazai közéletben. Hatásköre fokozatosan bővült, ügyszáma

⁸⁵ Törvényjavaslat a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. *Képviseletközi Irományok* 1906. XVI. köt. 23. p.; *Budapesti Hírlap* 246. sz. 1907. október 17. 12. p.; Szabó István: *Kormányzás a dualizmus korában. Iustum Aequum Salutare* 2011. 3. sz. 159–162. p.

folyamatosan emelkedett. Komoly szerepe volt a közigazgatási jogvédelem, sőt az alkotmányvédelem terén is. A testület a legkényesebb, a legtöbb körültekintést és a legteljesebb bírói függetlenséget igénylő, gyakran „diszkrécionárius jellegű kérdések döntő fórumává, immár valóságos közigazgatási és közjogi legfőbb bírósággá vált”.⁸⁶ A közigazgatási bíróság „szerves része lett alkotmányunknak, biztosítéka a reábizott területen a jog uralmának s mert megfelel a magyar ember alkotmányos szabadságra nevelt szellemének, a nemzeti közvélemény azt nagy rokonszenvvel karolta fel s függetlensége és szakszerűségében gyökerező nagy tekintélye megnyugvást teremt a közigazgatási hatóságok intézkedési nyomán támadt vitákban”.⁸⁷

A hazai szakirodalom mértékadó képviselői a közigazgatási bíráskodást az állam szuverenitásának teljességéhez tartozó független funkcióként értelmezték. Többségük osztotta Puky Endre álláspontját, aki szerint egyenesen alkotmányellenesnek kell tartani azt a felfogást, amely a közigazgatási bíráskodást mint a végrehajtói hatalom szuverenitásának korlátozását tünteti fel s azt feleslegesnek tartja. A közigazgatási bíróság utolsó polgári korszakbeli elnökének szavai szerint a „jog eszméjének fejlődésével ellentétes lenne minden olyan elgondolás, amely a Közigazgatási Bíróság hatáskörének megszorítására, különösen pedig az eddig már bírósági jogvédelemben részesített érdekektől a jogsegély megvonására irányul”.⁸⁸ Nem sejtette, hogy 1947-ben félelmei beigazolódnak.

A magyar közigazgatási bíráskodás szervezeti, határköri és eljárási rendje a modern államfejlődési tendenciák eredményeképpen alakult ki. A közigazgatási judikatúrát a jogállamiság polgári kori követelményei hívták életre, és ezek szabták meg működésének hazai alkotmányos kereteit is. A dualizmus időszakának két tárgybeli törvénye a magyar történelmi alkotmány részét képezte, ezeket a kortársi szakirodalom mértékadó része alaptörvényi rangú normaként tartotta számon. A közigazgatási bíróságok hazai intézményrendszerét és jogvédelmi tevékenységét történelmi alkotmányunk vívmányaként tisztelhetjük.

⁸⁶ NÉMETHY Károly: Báró Wlassics Gyula (1852–1937). *Magyar Közigazgatás* 1937. 14. sz. 6. p.

⁸⁷ A magyar jogszolgáltatás új éve. PUKY Endre évnyitó teljes ülésén január 11-én elhangzott beszéde. *Kir. Közjegyzők Közlönye* 1937. 1. sz. 3. p.

⁸⁸ A felvidéki területek visszacsatolása a jog és az erkölcs szempontjából. – Dr. PUKY Endre, m. kir. titkos tanácsosnak, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének f. évi január hó 9-i évnyitó beszéde. *Magyar Közigazgatás* 1939. 4. sz. 4. p.

III. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVÉDELEM KEZDETEI MAGYARORSZÁGON (1848–1896)

1. Az 1848–1849-es előzmények

A közigazgatási bíráskodás gondolata hazánkban is csak akkor vetődhetett fel, amikor a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezeti értelemben elkülönült. Az igazgatás feletti bírósági kontroll második előfeltétele volt, hogy a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege megszűnjön, és az állami cselekvés szervezeti kereteit törvények szabályozzák, működését legalább rendeleti szintű normák határozzák meg. A közigazgatási jogvédelem kiépítéséhez végül szükség volt arra is, hogy társadalmi igény alakuljon ki az állampolgári jogok védelmére, és szoruljon háttérbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.⁸⁹

Történelmünk hosszúra nyúlt rendi korszakában mindhárom előfeltétel hiányzott. A közigazgatás központi feladatait ellátó dikasztériumok egyben bírói fórumok is voltak, a vármegyék, a szabad királyi városok és a helyi települések igazgatási és ítélkezési tevékenységet egyaránt elláttak. A korabeli állami igazgatást alapvetően a közjogi szokások, a kormányzórendelkezők, egyedi utasítások és a municípiumok szabályrendeletei szabályozták, a végrehajtás törvényi meghatározottságának jogállami követelménye még elvi síkon sem merült fel. A rendi szemlélet és a nyomasztó abszolutizmus miatt a társadalom szabadságigénye nem alakulhatott ki, az állami szervek döntései ellen állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog ismeretlen volt.⁹⁰

⁸⁹ CONCHA 1877. 11–13. p. Részletesebben: STIPTA 1997/a. 117–125. p.

⁹⁰ MARTONYI é. n. 4–5. p.; MARTONYI 1973. 3–5. p.

Az 1848-as közjogi változások a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem fontos elvi feltételét teremtették meg. A jogegyenlőség kimondásával a renden kívüli társadalmi csoportok is igényt támaszthatnak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre. Csak részben teljesült viszont az említett első követelmény, hiszen az államhatalmi ágak elválasztása nem történt meg, bár a felelős minisztérium felállítása a végrehajtó hatalom alkotmányos mozgásterének korlátozását jelentette. Nem tisztázódott azonban a közigazgatás és bírászkodás viszonya, a két hatalmi ág szervezeti elkülönítésére kísérlet sem történt. A korabeli viszonyokra tekintettel természetesen nem kerülhetett sor a végrehajtás alkotmányos szabályozására sem. Az áprilisi törvények azonban már tartalmaztak olyan szabályokat, amelyek a végrehajtás fölötti bírósági kontroll elvi lehetőségét, általános kereteit foglalták magukban.

Az 1848. évi III. tc. 19. §-a az „ország közügyei felett [...] tartandó értekezés végett” Buda-Pesten egy „álladalmi tanács” felállítását irányozta elő. A törvény a testület összetételéről csak annyi eligazítást adott, hogy a „magyar kir. udv. kancellária előadó tanácsosai ebben a testületben kapnak helyet” (1848. évi III. tc. 22. §). A reformelképzelés jelentőségét alábecsülő szerzők úgy vélik, hogy e tanács országunkba telepített új kamarilla lett volna.⁹¹ Az átszervezésben érintett kancelláriai főtisztviselők egykorú értelmezése szerint viszont a fórumnak a – korábban is hatáskörükbe tartozó – semmisségi ügyek elbírálása révén közjogi bírósági funkciót is szántak. Más kortársi értelmezés szerint a törvény szövegezői már 1848-ban arra gondoltak, hogy e testület az állami szervek közötti feladatütközés esetén ügydöntő hatáskört gyakorolt volna. A dualizmus első éveiben, az áprilisi törvényeket közjogi bázisnak tekintő egyes politikusok a tanácsot a polgárok állammal szembeni jogvédelmére is alkalmasnak tartották. Az 1870-es törvényhozási viták során Pulszky Ferenc többször hangsúlyozta, hogy közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében csak az 1848. évi III. tc. államtanácsról szóló rendelkezését kellene végrehajtani. Ez a testület kellő alkotmányos garanciát nyújthatna a végrehajtással

⁹¹ GERGELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In *A magyarországi polgári államrendszerek.* (Szerk.: PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György) Budapest, 1981. 56. p.; RUSZOLY József: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848: III. tc. létrejötte. In *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1849. Válogatott tanulmányok.* Püski. Budapest, 2002. 20–21. p.

szemben, és felhasználható lenne a kormány parlament elé terjesztett javaslatainak véleményezésére is.⁹²

Az áprilisi törvények között az 1848. évi V. tc. is a közigazgatási bíráskodás eszméjét idézte, amikor a létrehozandó középponti választmányoknak egyes esetekben ítélkezési jogot adott. A törvény 19. §-a szerint számos közigazgatási döntés elleni panaszról (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás miatt) ez a testület döntött. A középponti választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, döntésük megváltoztatására a kormánynak nem volt lehetősége. Az ügydöntő testületet a korabeli értelemben vett népképviselési elv szerint állították össze, amely képviselte a választókerületeket, de helyet kaptak benne a községi előljárók is. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, érdemi bírói jogkört gyakorló testület hazánkban.⁹³

Az 1848–1849-es időszak tehát a közigazgatási bíráskodás ügyében is csupán a kereteket teremtette meg. Az átalakított államszervezetünk egyik alapkérdése változatlanul a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának szabályozása maradt. Az első népképviselési országgyűlés előtt egyetlen olyan előterjesztés sem szerepelt, amely a miniszteriális szervek hatáskörébe tartozó ügyek bírósági felülvizsgálatával foglalkozott volna. Igaz, néhány magánjogi jellegű ügytípus elbírálásánál testületi kontrollt alkalmaztak, vagy a választott bíróságra emlékeztető szervezeti megoldásokat irányoztak elő. A kisebb királyi haszonvételi jog megszüntetését célzó törvényjavaslat vitás esetek eldöntésére egy „küldöttség” alakítását tervezte, amely a szükséges intézkedéseket bírálná felül. A közös legelők elkülönítéséről szóló egyik képviselői törvényjavaslat szerint a vitás ügyeket az érdekeltek egyetértésével kijelölt öt „bíró” döntötte volna el, ezek formaszzerű ítélete ellen a rendes bírósághoz kellett volna fordulni.

⁹² KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*. Budapest, 1936. 230. p. Az 1848. évi III. tc. e szakaszát feltehetőleg Glyczy Kálmán szerkesztette. Vö. SÁNDORFFY Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825–1848. évi reformkorszak törvényeinek története*. Budapest, 1935. 203–205. p. Gergely András értelmezése szerint az államtanács a főkegyúri jogok gyakorlásával, a nemesség és rendadományozással kapcsolatos kérdéseket tárgyalta volna. I. m. 56. p.; Pulszky Ferenc felszólalása: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 245. p.

⁹³ „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.” MNL OL K2. 1892–1896. 1894-8283. sz. 5. p.; CSIZMADIA 1963. 69–70. p.

Az úrbéri kárpótlás végrehajtását célzó, 1848. december 23-án benyújtott főrendi házi indítvány a pénzbeli kártalanítás végrehajtásával a képviselőház által választandó két, továbbá a főrendek soraiból delegált egy tagból álló választmányt kívánt megbízni. A háromtagú testület országos illetékességgel rendelkezve végérvényesen döntött volna a helyhatósági és pénzügyi közigazgatási szervek megtámadott határozatairól. A javaslatok egyike sem volt elvi indíttatású, bár a végrehajtástól független testületek általi felülvizsgálati jogosultság igénye mindegyikben szerepelt. Az önvédelmi harc viszonyai között a közigazgatás érdemi területein szóba sem jöhetett az állami határozatok megtámadásának joga. A katonaillesztésről, a pénzügyekről, adókvetésről alkotott törvények és képviselőházi határozatok a polgárok feltétlen engedelmességével számláltak.⁹⁴

2. Kísérletek a kiegyezés után

A kiegyezést követő években kerülhetett sor először az 1848-as törvények végrehajtására, az alkotmányos monarchia államszervezeti elképzelések konkretizálására. A korabeli kormánypárt ekkor még nem tervezte a közigazgatási bíraskodás bevezetését. Ennél fontosabbnak ítélt kérdések is szabályozatlanok voltak. Kieépítésre várt a kor követelményeinek megfelelő bírósági rendszer, hiányzott a központi végrehajtás és az alsóbb szintű adminisztráció viszonyának tisztázása, továbbá nem voltak normatív jogi normákban rögzítve az állammal szemben is védendő állampolgári alapjogok. A Deák-párt mértékadó személyiségei attól féltek, hogy a közigazgatási bíróság gyengíti az állami akaratot, korlátozza a miniszteri önállóságot, továbbá a szeparációs folyamatot erősíti a nemzetiségi és politikai szempontból végtelenül megosztott országban.

A magát „közjogiként” definiáló korabeli ellenzék sem követelte teljes meggyőződéssel a kormány hatalmának korlátozásával járó közigazgatási jogvédelem bevezetését. Tagjai súlyosabbnak vélt kérdésekre koncentráltak; a kiegyezés kíméletlen bírálata mellett főleg a megyei autonómiát óvták, a tisztviselő-választás elvét védelmezték. Nagy volt a kérdés körüli

⁹⁴ Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés. (Szerk.: BEÉR János.) Budapest, 1954. 628, 650, 654. p.

elméleti bizonytalanság is, hiányoztak a tisztázó tudományos viták. A társország példája sem ösztönzött az adminisztratív judikatúra bevezetésére. Ausztriában 1869-ben állították fel a Birodalmi Bíróságot, amely az alkotmányban biztosított állampolgári alapjogok megsértése esetén járt el, a közigazgatás törvénysértő határozatainak felülvizsgálata viszont nem tartozott hatáskörébe.⁹⁵

A bírósági szervezeti törvény meghozatalával, 1869-ben, a közigazgatási bírászkodás bevezetésének fontos hazai előfeltétele teljesült. A kormánypárt határozottan kiállt a korszerű, a végrehajtástól szervezetenként független bírósági rendszer mellett, és az ellenzék rendkívül heves támadása ellenére a bírák kinevezését támogatta. A közjogi kérdéseket előtérbe helyező ellenzék ezzel szemben az érdemi ítélkezésben közreműködők választását követelte. Csupán másodlagosnak tartották a kevesebb politikumot tartalmazó hatásköri viták eldöntésének törvényi rendezését, valamint a polgári jogok védelmére szolgáló állambíróság felállítását. A kormánnyal szemben álló képviselők ezen utóbbi álláspontja egyébként nem állt távol Horváth Boldizsár igazságügy-miniszter eredeti elképzelésétől, aki „illetőségi összeütközések” ügyében már korábban javasolta egy állambíróság felállítását. A bírói hatalomról szóló törvényjavaslat bizottsági vitájában is felmerült ennek szükségessége. Egy bizottsági indítvány erejéig megjelent a közigazgatási bírászkodás eszméje abban a támogatás nélkül maradt elképzelésben is, amely szerint a rendes bírói hatáskört a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre is kiterjeszteni javasolta.⁹⁶

Deák Ferenc a bírósági törvényjavaslat képviselőházi vitájában vette fel újra az állambíróság gondolatát. Indítványa gyakorlati jellegű volt, hiszen a bírák kiválasztása és alkalmazása körül kialakult nézeteltérések áthidalását célozta. Olyan testület felállítását javasolta, amely véleményt nyilváníthat a bírói tisztségre pályázók vagy jelöltek személyéről, ítélne a politikai bűntettek és vétségek ügyében, és állást foglalna a bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri vitákban. A testületet felerészben az országgyűlés választotta volna, másik felét

⁹⁵ Wilhelm BRAUNEDER – Friedrich LACHMAYER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, 1980. 160. p.; Oskar LEHNER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz, 1992. 222. p.; STIPTA 1998.

⁹⁶ KN 1869. II. köt. Pest, 1869. 375, 430. p.

az uralkodó nevezné ki. Elnöküket maguk közül választanák. A javaslat nyomán komoly zavar támadt a kormánypárti képviselők között. A párthívekkel korábban nem egyeztetett, az uralkodó előszentesítési jogába vágó, alkotmányos alapkérdést érintő javaslattal ebben a formában a képviselők többsége nem értett egyet. Vukovics Sebő egyenesen azzal utasította el a rendszer alapítójának elképzelését, hogy ilyen testületek „alkotmányos államokban nem léteznek”.⁹⁷

Tisza Kálmán akkori ellenzéki pártvezér tárgybeli kifogásai gyakorlati természetűek voltak. Nem kívánt a bírák kiválasztásánál egy bizonytalan összetételű testületnek döntő befolyást biztosítani, nem akarta a miniszteri felelősséget csorbítani, a kormányzati mozgásteret korlátozni. Ugyanakkor hangoztatta, hogy „az egyéni, testületi és politikai szabadság fő feltétele az, hogy a közigazgatási visszaélések ellen a bírósághoz lehessen folyamodni”. A deákihoz hasonló sorsra jutott az 1869. július 6-án Győrffy Gyula által benyújtott indítvány is, amely a bíróság és közigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközések ügyét a semmitőszékre kívánta bízni. A javaslat mellett érvelő Ghyczy Kálmán azt vetette a kormány szemére, hogy ilyen kérdések 1864 óta már Oroszországban is bíróság elé tartoznak. Tisza Kálmán ezt a megoldást elfogadhatónak tartotta, a kormánypárt ellenállásában az adminisztratív abszolutizmus győzelmét látta a szabadság felett.⁹⁸

Az 1869. évi IV. tc. megerősítette a bíráskodás szerepét a végrehajtással szemben, és 19. §-ával a közigazgatást is a törvények alá rendelte. Az idézett szakasz szerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek [...] szerint tartozik eljárni és ítélni”. A kérdés tehát a korabeli jogállamiság követelményeit tekintve a legiszláció szintjén az európai normák szerint rendeződött. Változatlanul nyitva maradt viszont a legnagyobb gyakorlati probléma, a diszkrecionális közigazgatási cselekvés fölötti ítélkezés kérdése.

⁹⁷ KN 1869. II. köt. Pest, 1869. 381, 442. p.; KÓNYI 1903. 219–222. p.; CSIZMADIA 1981. 345–346. p.; SARLÓS 1976. 23–24. p.; MÁTHÉ 1982. 41. p.; STIPTA István: Deák Ferenc állambírói koncepciója. In „...a hazának szent ügye...” Emlékkötet Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. (Szerk.: Szabó István.) Szent István Társulat. Budapest, [2005]. 77–98. p.

⁹⁸ KÓNYI 1903. 222. p.; CONCHA 1877. 15–16. p.; KN 1869. II. köt. Pest, 1869. 375, 430. p.

A törvény 1. §-a, amely szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”, hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás adminisztratív (contentiosus) ügyekre. Ráadásul sajátos ellentmondást is teremtett, hiszen egyes törvényi rendelkezések (1869. évi III. tc. 3. §-a, 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §-a, 1871. évi XXXII. tc. 2. §-a, 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a, 1890. évi XXV. tc. 3. §-a és az 1891. évi XVII. tc. 12–16. §-a) később lehetővé tették a közigazgatási határozat rendes bíróság előtti megtámadását. A bírósági szervezeti törvény 25. §-a a bírói és közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések elintézésével – elvileg vitatható megoldást választva – a minisztériumot bízta meg. E törvény vitájában az igazságügy-miniszter megígérte, hogy az államtörvényszék kérdésében „hamarosan” törvényjavaslatot terjeszt elő. Erre csupán 1880-ban került sor.

Az alkotmányos államrendszerünk jellegét hosszú távon meghatározó, köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. tc. parlamenti vitájában már nagyobb hangsúllyal szerepelt a közigazgatási bíráskodás ügye. A törvényhozás ekkor szorította háttérbe a megyei autonómiát, és a főispáni jogkör kiterjesztése révén tovább erősítette a kormány pozícióját. A magyar municipalizmus védelméért síkraszálló ellenzék elkeseredett kísérletet tett a kormányhatalom visszaszorítására.

Tisza Kálmán tárgyunkat érintő határozati javaslata is ebben a szelvényben született. Önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely pártkormánytól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalának szükségességét. Ez a testület döntött volna a miniszteri rendeletek törvényességéről a kormány és a törvényhatóságok között felmerült vitákban. Az előterjesztő indoklása szerint a rendeletek törvényességét nem ítélné meg a parlament, hiszen a többségi pártnak nem érdeke a kormány megbuktatása. A bíróság ellen felhozott érvekre reagálva cáfolta, hogy e testület a parlament fölé kerülne, és ezzel a miniszteri felelősség csorbulna. „Nem következett ez be Amerikában, és Angliában, újabban Ausztriában sem, ahol főbírók döntenek az adott kérdésben.” A parlament törvénytárgyalási joga sem sérülne, hiszen az nem egyedi ügyek elbírálását, hanem a törvény általános értelmének magyarázatát jelenti. Az előterjesztés, amely a hatalmon kívüli erők szemléletváltozását tükrözte, abból indult ki, hogy a parlamentarizmus mellett szükség van a kormány túlhatalmi

törekvéseit korlátozó önkormányzati rendszerre és az egyéni jogokat garantáló állambíróságra.

Az államhatalmi ágak megosztásáról – mellékesen – kialakult képviselőházi vitában az ellenzék úgy vélte: a végrehajtó hatalom határozatairól nem a törvényhozásnak, hanem a független bíróságnak kell döntenie. E testület, amely „hivatásánál, rendeltetésénél, és helyzeténél fogva párttúsák fölött állna”, nem rendelkezne olyan eszközökkel, amelyek túlhatalmat biztosítanak. Az új ítélkező szerv hatásköréről viszont eltérően vélekedtek. Ghyczy Kálmán az állambíróság elé tartozónak vélte a megyei bizottmányok és tisztviselők által okozott károk feletti ítélkezés és a felelősség megállapításának kérdését. Simonyi Ernő szerint a megalkotandó bíróság a kormány rendeleteinek törvényességéről döntve a vármegyék régi alkotmánybiztosító szerepkörét vehetné át.⁹⁹

A kormánypárti többség azonban ellenezte az állambíróság felállítását. Rajner Pál belügyminiszter ugyan elvben elismerte, hogy „bizonyos állambíróságok” felállítása szükséges lenne, de azonnali létesítését kockázatosnak tartotta. A parlamenti kormány legnagyobb ereje ugyanis – vélte –, hogy „néha a haza megmentése céljából túlteheti magát a törvényen”. Az állambíróság ebben az esetben a kormány eljárását igazoló parlamenttel kerülne összeütközésbe. Tóth Vilmos azt az aggályát hangsúlyozta, hogy ha az egyik törvényhatóság végrehajtaná a kiadott rendeletet, a másik állambírósághoz fordulna, megszűnne az egységes igazgatás. Szavaiból is a rendkívüli helyzettől való félelem olvasható ki: „Ha önök azt mondják, hogy a mi törvényjavaslatunk a kormányt a törvény urává teszi, akkor én önöknek azt felelem, hogy az önök törvényjavaslata az ország többségét és annak hatalmát képviselő kormányt egy állam-törvényszék és a megyék bábjává akarja lealacsonyítani és megfosztani a nemzetet a legválságosabb percekben azon működő erőttől, mely nélkül kormányozni nem lehet, actióra gondolni pedig valóságos képtelenség.” Kerkapolyi Károly kormánytag is óvott a testület megalakításától, mert

⁹⁹ KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 33, 36–37. p. Ezt az álláspontot vallotta Irányi Dániel is: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 72. p. Ellenzéki felszólalások: Ghyczy Kálmán: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 178. p.; Simonyi Ernő: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 230. p. Tisza Kálmán a részletes vitában módosító indítványt tett. Eszerint addig, míg a törvényhozás nem alkotja meg az állambíróságról szóló törvényt, a vitatott kormányrendeletek törvényességnek ügyében a semmitőszék hivatalban legidősebb öt tagjából álló szenátus határozza. KN 1869. XI. köt. Pest, 1870. 135–136. p.

„az állambíróság előtt sok pör, és az országban kevesebb közigazgatás lenne”. A modern viszonyok között egyébként is elképzelhetetlennek tartotta, hogy az államnak ne legyen orgánuma a közigazgatás közvetítésére.

Tanárky Gedeon sajátos érvelése szerint nemzeti jellemvonásunk a „negatio és az ügyvédiesség.” A közigazgatási bíráskodás mindkét előnytelen tulajdonságunkat erősítené. Bevezetése esetén a „megye minden egyes esetben perbe keveredne a kormánnyal, így nem jogállam, hanem ügyvédeskedő állam lennénk”. Trefort Ágoston elvben szintén fontosnak tartotta a bírói jogvédelmet, de csak akkor, ha az adminisztráció törvényekben biztosított állampolgári jogot sért meg. Ha viszont a végrehajtó testület felett kapna ilyen jogot, a közigazgatás lehetetlenné válna. Magyarország vármegyéi – érvelt a külföldi példákat felsorakoztató ellenzékkel szemben – nem hasonlíthatók a svájci kantonokhoz és az amerikai tagállamokhoz, hiszen az állambíróság elfogadása esetén „Magyarország megszűnnék egységes állam lenni, a megyék föderációjává válnék”. Rónay Jácint óvta az országgyűlést, hogy az angol viszonyokat tekintse példaként. Az ottani közigazgatási panaszokat legfelsőbb szinten eldöntő Queens Bench ugyanis az uralkodó által kinevezett bírói testület, amelynek döntései ellen a Lordok Házához lehet fellebbezni. Nálunk ilyen konstrukció a főrendi ház elkerülhetetlen reformjáig elképzelhetetlen lenne.

A gyakorlati közigazgatás szempontjából Nehrebeczky Sándor államtitkár opponálta az állambíróság eszméjét. Utalt arra, hogy a közigazgatási szervek elé tartozó ügyek nagy részében még nem született törvényi szabályozás. Ezekben az esetekben belügyminisztériumi rendeleteket, egyedi utasításokat kényszerül kiadni. Ilyen körülmények között a bíróság nem tudna törvényességi alapon ítélni, kényszerűen jogot kellene alkotnia. A közigazgatási bírásról melleleg lefolyt vitában is szóba került a leendő testület hatáskörének kérdése. Nehrebeczky a „valamikor felállítandó” bíróság elé tartozónak vélte az egyes felek és a kormány közegei között keletkezett contentiosus ügyeket, valamint a politikai és bírói hatóság között felmerült hatásköri vitákat. „De, hogy az administrationalis panaszok fölött hozott határozatok ahhoz legyenek felülvizsgálat végett fölterjeszhetők, a gyakorlatban nézetem szerint kivihetetlen.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ A kormánypárti felszólalások: Rajner Pál: *KN* 1869. X. köt. Pest, 1870. 48 p.; Tóth Vilmos: *KN* 1869. X. köt. Pest, 1870. 63–64. p.; Kerkapoly Károly: *KN* 1869. X.

Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában folytatódott a korábban megkezdett diskurzus. Ezúttal Schvarz Gyula vetette fel elsőként a közigazgatási bírászkodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt közigazgatási vitás ügyekben. Nem tartotta helyesnek azt sem, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. Ezeknek a szervezetnek „már amúgy is túlhalmozott teendőik vannak, a közigazgatási perek elrabolnák idejüket”. Nehrebeczky Sándor ezúttal arra utalt, hogy az 1869. évi IV. tc. elvlasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” Tóth Vilmos belügyminiszter hatásosabb ellenérvvel szolgált: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra bízni a törvénykezést, belejönni a bírói döntvények korszakába, mert hiszen döntvények szerint kell ítélnie a bírónak, miután közigazgatási törvényeink nincsenek.”¹⁰¹

A vitanapon Tisza Kálmán a közjogok bírói védelméről szóló, figyelemre méltó indítványt terjesztett elő. Az 1871. március 21-i képviselőházi vitában meggyőzően fejtette ki a közigazgatási jog bírói védelmének szükségességét és lehetőségét. „Csakis ott van valóságos egyéni szabadság, jogi állam, hol az államnak minden egyes polgára biztos az iránt, hogy minden, bármely közigazgatási közegetől szenvedett sérelmeiért az ország törvényszékei előtt orvoslást nyer.” Elképzelése szerint nincs szükség külön közigazgatási bíróságra, a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthetnének.¹⁰² A képviselőház a javaslatot 119:116 arányban vetette el. A szoros eredmény is jelezte: a képviselők nagy része visszásnak tartotta azt a gyakorlatot, hogy a közigazgatás saját ügyeiben ítélkezik.

köt. Pest, 1870. 132. p.; Tanárky Gedeon: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 156. p.; Trefort Ágoston: KN 1869. Pest, 1870. X. köt. 166. p.; Rónay Jácint: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 183–184. p.; Nehrebeczky Sándor: KN 1869. X. köt. Pest, 1870. 330. p. Velük szemben Tisza Kálmán érvelt: KN 1869. XI. Pest, 1870. 140. p.

¹⁰¹ MIRU György: Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére. *Actas* 1999/1–2. 90. p.

¹⁰² KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 116, 121, 148–151, 161. p.; CONCHA 1877. 16. p.; GRUBER 1877. 464, 471. p.

A polgári kori közigazgatás két alaptörvénye (1870. évi XLII. és 1871. évi XVIII. tc.) a kormány számára széles cselekvési lehetőséget biztosított. A helyi testületek működési köre szűkült, a területi szintű önkormányzatok törvényes mozgástere minimálisra csökkent. A kormányt képviselő főispánok ettől kezdve törvényes befolyást gyakoroltak a helyi végrehajtási ügyekre. A tisztviselőket ettől kezdve csak akkor lehetett felelősségre vonni, ha mulasztásuk vagy intézkedésük egyben bűncselekményt képezett. Ebben a közjogi konstrukcióban különösen fontos lett volna az eljáró hatóság minden törvényellenes intézkedésével vagy mulasztásával szemben védelmet nyújtó közigazgatási bíróság létesítése. A kiegyezés törékeny egyensúlyát őrző, a nemzetiségi és ellenzéki mozgalmaktól tartó kormányzó elit azonban tartott a nemzeti hagyományainktól idegen közigazgatási bíróságtól. A korai dualizmus idején egyetlen fontos intézkedés történt a közjogi védelem terén: az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a a választói jogok megsértése esetén lehetővé tette a Kúriához való fellebbezést.¹⁰³

3. Alkotmányos kompromisszumok: az 1883. évi XLIII. tc. felé vezető út

Tisza Kálmán nagyformátumú reformjavaslatai ellenére hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói kontroll alá helyezésének gondolatát. Kormányzati jogkörében első feladatának a végrehajtó szervek közötti összhang megteremtését tartotta. A történeti irodalom komoly bírálattal illette a közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. tc.-et, elsősorban azt kifogásolva, hogy a reform a korábbi kormánypártok szemléletét tükrözi, gyakorlati megoldásai kompromisszumosak, a korigények alattiak voltak. Tisza Kálmán első kardinálisnak szánt reformja azonban elkerülhetetlen volt. Pozitív gyakorlati hatását sem tagadhatjuk, hiszen a területi szintű koordináció terén fontos eszközt

¹⁰³ RUSZOLY József: A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig. *Acta Jur. et Pol.* Tom. XXVI. Fasc. 7. Szeged, 1979. 57. p.; KOVÁCS Kálmán: Az esküdtszék és az „articuláris bíróság” ügye az 1843–44. évi büntetőeljárás törvényjavaslatok előkészítésének vitáiban. *Jogtudományi Közlemény* XXIX. 5. sz. 220–224. p. Újabbán: NAGY Marianna 2010.

kínált a területi végrehajtás számára. Alig védhető azonban az a szándék, amellyel a nagy hatalmú miniszterelnök-belügyminiszter két másik fontos közjogi problémát is ezzel a törvénnyel akart rendezni. A közigazgatási bizottságok felállításával ugyanis átmenetileg megoldottnak vélte az állami és önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének ügyét és – ez volt a nagyobb tévedése – a közigazgatási bíraskodás sürgető igényét.

Az állami és önkormányzati szervek közötti koordinációt ellátó közigazgatási bizottság a törvényhatóságok területén az egész közigazgatás felett felügyeletet gyakorolt, és ellenőrzési joggal rendelkezett. A törvényjavaslat képviselőházi vitájából egyértelműen kiderült, hogy a kormány a testületnek közigazgatási bíraskodási funkciót is szánt. Erre utalt az is, hogy a közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi ügyek nagy része a közigazgatási bizottságokhoz került, és itt döntöttek a területi végrehajtó szervek közötti hatásköri összeütközésekről is (13. §). Az új testület a közigazgatási bíraskodás hagyományos feladatkörét ellátva egy sor ügyben (cselédugy, népiszkolai, gyámügyi, vízjogi viták) fellebbviteli jogkört gyakorolt. Ezen túl a miniszteri rendeletekkel, utasításokkal kapcsolatban korlátozott normakontrollt ellátott: ha a központi normák végrehajthatóságával kapcsolatban aggályai voltak, figyelmeztethette a minisztert. A törvényhatósági bizottság törvénytelennek tartott közgyűlési határozatának végrehajtását felfüggeszthette, és kérhette az illetékes miniszter ügydöntő állásfoglalását.

A törvény szerint a közigazgatási bizottságon belül, vagy tevékenységére támogatására alakított külön albizottságok fellebbezési jogkörben is eljártak, panaszügyekben állampolgári kérelmek alapján is döntöttek. A gyámügyi fellebbviteli küldöttség (1877. évi XX. tc. 216. §), a kisajátítási albizottság (1881. évi XLI. tc. 33. §), a fegyelmi választmány (1876. évi VI. tc. 52. §) eljárása, döntési rendje kontradiktórius elemeket is tartalmazott, és a közigazgatás korlátozott társadalmi ellenőrzését is biztosította. A közigazgatási bizottság azonban nem pótolhatta a közigazgatási bíróságot. Eljárása nélkülözte a klasszikus bírói garanciákat, a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik az elsőfokú határozatot hozták. Egy korabeli gyakorlati szakember szerint olyan testület volt, „amely igazgatni és bíraskodni is hivatva van, de összeállításánál és tagjainak nagy számánál fogva egyikre sem alkalmas”.¹⁰⁴

¹⁰⁴ CSIZMADIA 1968. 122–125. p; GRUBER 1877. 441–442. p.

Később részletezett előzmények után a közigazgatási reformok tárgyalására 1880-ban a belügyminisztériumba összehívott szaktanácskozás úgy döntött, hogy meg kell alkotni az általános közigazgatási bírászkodás intézményét. Ez volt az első alkalom, amikor kormányzati tényezők komolyan foglalkoztak a leendő megoldás részleteivel. Legfontosabb kérdés az volt, hogy a közigazgatási határozatokat felülvizsgáló testület elkülönül-e a rendes bíróságtól, vagy a végrehajtói apparátus szervezetén belül marad. A meghívott szakértők többsége kímélni akarta a klasszikus igazságszolgáltatást, féltette a kormányhatalom autonómiáját, tartott attól, hogy a kellő szakismeretet nélkülöző bírák lassan és az adminisztráció érdekei ellen döntenek. Álláspontjukra kimutatható hatással volt Kuncz Ignác *A közigazgatási bírászkodás* című tanulmánya, amely – ellentétben Concha Győzővel – különálló közigazgatási szakbíróságok felállítását javasolta. A cselekvés elkerülhetetlen volt, hiszen a pénzügyi bizottság javaslatára született képviselőházi határozat arra kötelezte a kormányt, hogy „amennyiben a közigazgatási bíróság egyhamar nem volna szabályozható, úgy a pénzügyi bírászkodás tárgyában mielőbb terjesszen a ház elé javaslatot”.¹⁰⁵

Az 1881-ben megnyílt országgyűlés trónbeszédében is szerepelt a közigazgatási bírászkodás ügye. Az uralkodói elvárás szerint a „közigazgatás érdekében teendő egyéb törvénykezési intézkedéseket nem említve, a közigazgatási bíróságok felállítása lehetőleg mielőbb eszközrendő”.¹⁰⁶ Az államfő állásfoglalásából kiderül, hogy a törvényhozás több, tehát egymással hierarchikus viszonyban lévő szerv létesítésére kapott uralkodói előszentesítést. A kormány még ebben az évben két tervezetet készített. Az 1881. január 31-én nyilvánosságra hozott változat szerint a létrehozandó szakbíróság közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírákból és laikusokból állt volna. Ez a javaslat a közvélemény szokatlanul heves ellenállásába ütközött. A másik, 1881. szeptember 24-én közzétett (korigált) elképzelés szerint a kormányzat a pénzügyi jellegű viták eldöntésére főhivatású tagokból álló, független bíróságot kívánt szervezni. E javaslat került a képviselőház elé.

Az 1882-ben összehívott Magyar Jogászyűlés is napirendjére vette a közigazgatási bírászkodás kérdését. Az indítványt Concha Győző terjesztette

¹⁰⁵ PUKY Endre évnyitó beszéde. *Jogállam* 1937. (XXXVI. évf.) 1–2. füzet. 65. p.; BOÉR 1907. 158. p.

¹⁰⁶ *KI* 1881. I. köt. Budapest, 1881. 4. p.

elő, indítványozva, hogy a közigazgatási bíráskodást rendes bíróságok lássák el, és az ügyek elbírálása kétfokozatú legyen. Az így alakított bíróságok hatáskörébe tartozna a „közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jog” védelme. Az érdek-összeütközések feloldása, a célszerűségi és általában a nem jogi szempontok elbírálása kívül esne a szervezett jogvédelem körén. A jogászgűlés többsége azonban Lánczy Gyula álláspontját fogadta el, aki szerint a közigazgatási bíráskodás egy sajátos, sui generis tevékenység, melynek ellátására specifikus szervezetre van szükség. Ennek megfelelően a kétfokozatú rendszer alsó szintjén törvényhatóságokként alakított szakbíróságok, felső fokán pedig a bírói függetlenség minden attribútumával felruházott, a Kúriával minden tekintetben egyenrangú közigazgatási főtörvényszék alakítását javasolta. A bíróságok hatásköre kiterjedne mindazon jogviták érdemi elbírálására, melyek a közigazgatás keretében akár magánfelek között, akár közhatósági intézkedés miatt keletkeztek. Lánczy ragaszkodott ahhoz, hogy az eljárás kötelezően nyilvános és fakultatívan szóbeli legyen.¹⁰⁷

A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról szóló 1883. évi XLIII. tc. végül egyfokú bíróságot hozott létre, amely azonban – az osztrák testülettől eltérően – ügydöntő hatáskörrel rendelkezett. Hatásköre résszerű volt, nem terjedt ki valamennyi pénzügyre, csak az egyenes adó- és illetékügyben hozott közigazgatási döntések felülvizsgálatát látta el, igaz, attól függetlenül, hogy önkormányzati vagy állami szerv hozta azt. A bíróság a fellebbezések ügyében megváltoztató (reformatórius) jogkörrel és végérvényesen döntött. Az ügydöntő fórum összeállításánál tekintetbe vették a szakszerűség követelményét: az ítéelő bírák fele a bírói tiszttel viselésére képesítettek közül, másik része megfelelő elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkező pénzügyi szakemberekből állt. A bíróság előtti eljárás a

¹⁰⁷ A *Magyar Jogászgűlés Évkönyve*. 1882. VIII. évf., I. köt. 360–363. p. Concha elképzeléseit a *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. számában egy évvel korábban megjelentette. A Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án megtartott ülésén elhangzott előadások. *Jogászegyleti Szemle*, Budapest, 1946. 3–4. p.; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány. *Magyar Igazságügy* 1883; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* 95. sz. X. köt. 6. füzet. Budapest, 1894. 3–4. p.

szóbeliség és közvetlenség kizárásával kötelezően nyilvános volt.¹⁰⁸ Rövidesen kiderült, hogy az egyfokozatú bíróság bizalmat keltett, ügyforgalma renkívüli mértékben megnőtt. A bíróság első elnöke, Madarassy Pál 1889-ben maga terjesztett elő törvényjavaslatot az elsőfokú pénzügyi közigazgatási bíróság létszámának növelésére és regionális tagolására.¹⁰⁹

Az ígért közigazgatási reformok előtt a törvényhatóságok sorra fogalmazták meg jogvédelemmel összefüggő nézeteiket. Az egymással is közölt és a képviselőháznak is eljuttatott elképzelések alapvetően gyakorlati nézőpontból közelítették a közigazgatási bíróság kérdését. Torontál megye 1881. szeptember 26-i feliratában közéletünk „legégetőbb kérdésének” e fórum hiányát tartotta. Kérte a képviselőházat, hogy kormánytól független, egyetlen fórumból álló, reformatórius hatáskörű központi bíróságot szervezzen.¹¹⁰ A centralizációs tendenciákra hagyományosan érzékeny Zólyom megye kárhóztatta a kormány kiterjesztett főfelügyeleti jogát, egyben az „állampolgárok jogainak védelmére szolgáló” közigazgatási bíróság bevezetését ajánlotta. Heves megye a kormány „rendőri természetű ellenőrködése” helyett a független bírói testületre bízta volna az önkormányzati jogok védelmét.¹¹¹ Arad vármegye egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy a közigazgatást államosítani kellene. Abban azonban osztotta társhatóságai nézeteit, hogy a kormánnyal szembeni közjogi védelmet meg kell teremteni. A „magyar állameszme megszilárdítására alkalmas jó és gyors” közigazgatás a megye szerint olyan kinevezett tisztviselőkkel érhető el, akik megfelelő önkormányzati ellenőrzés alatt állnak. A végrehajtó hatalom esetleges túlkapásai ellen a szolgálati pragmatika és a közigazgatási bíráskodás bevezetése védhetne meg.¹¹²

A közigazgatási rendszer korszerűsítésének második dualizmus kori periódusában ismét szőnyegre került a területi önkormányzatok és a

¹⁰⁸ KN 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146–147. p; KN 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 321–322, 355, 488. p.

¹⁰⁹ MARTONYI é. n. 5. p.

¹¹⁰ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. Zemplén vm. Törvényhatósági iratai. b., Közgyűlési iratok. IV.B-1402/b. 19. dob.

¹¹¹ Nógrád Megyei Levéltár IV. 402. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai 1872–1923. a. Köz- és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885. 137. p.

¹¹² Fejér Megyei Levéltár IV.B. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 56/1471, 58/2336. számokon. A társmege átíratát Fejér megye törvényhatósági bizottsága „tudomásul vette”.

kormány közötti viszony átalakításának kérdése. Tisza Kálmán ezúttal sem kockáztatott radikális reformot. Hiába érte közigazgatási rendszerét egyre erősödő bírálat, csupán a főrendi házból 1885-ben kizárt főispánok közigazgatási szerepkörét kívánta bővíteni, és a közigazgatási tisztviselők jogállását akarta megváltoztatni. Kormánypárti képviselők is egyre erősebben kifogásolták a kormány önkormányzati ügyekbe való beavatkozási jogának terjedelmét, és közülük is sokat jogi garanciákkal kívánták védeni a törvényhatósági tisztviselők hatáskörét. Valamennyi kérdés kapcsolatban állt a közigazgatási bíráskodás változatlanul elodázott reformjával.

Az 1886. évi XXI. tc. javaslatának képviselőházi vitája során Dárday Sándor bizottsági előadó utalt is arra, hogy 1880-as közigazgatási ankétion felmerült reformtervek közül egyedül a közigazgatási bíróság ügye nem került még törvényhozás elé.¹¹³ Tisza Kálmán a vitában bizonygatta, hogy hosszú ideje keresi a helyes utat, de olyan megoldást, amely a szabadságnak nagyobb garanciát adhat, és az „adminisztráció hatályát nem bénítja meg”, eddig nem talált. Tisza álláspontját egyébként rendkívüli módon befolyásolta az osztrák közigazgatási bíráskodás általa negatívnak ítélt gyakorlata is.

Az ellenzéki képviselők nagy része a közigazgatási bíráskodást ekkorra már a jogállamiság alapvető feltételének tekintette. Grünwald Béla beszédében kapott először hangot a törvényhatóságok önkormányzatának azon igénye, hogy a hatáskörüket sértő központi intézkedésekkel szemben bírói védelmet kapjanak. Fontos szemléletbeli változást tükrözött Szilágyi Dezső felszólalása is. A nemzetközi tapasztalatokat idézve világossá tette, hogy a közigazgatási bíróság sehol sem képez a kormány önkénye ellen abszolút biztosítékot. A közigazgatásnak ugyanis vannak olyan területei, amelyek diszkrecionális jellegűek, de ezek részleteit jogszabályokkal körülírni nem lehet. Szerinte a közigazgatási bíróság három ügytípusban ítélezhetne. Az első körbe azok az esetek tartoznának, „ahol a közigazgatási és közjogi viszonyok terén egyéni jogosítványok vannak”. A második ügycsoportot képeznék azok az esetek, melyekben a „jogi rend, anélkül, hogy egyéni jog sértetett volna meg, megvéendő”. Ez lenne az önkormányzati testületek hatáskörének védelmére szolgáló funkció. A harmadik a „törvényes közjogi rend popularis actio alá

¹¹³ KN 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 279. p.

helyezett ügyei, pl. a választások törvényessége”. Szilágyi világosan látta, hogy a bíróságot fokozatosan kell felépíteni, hatáskörét, eljárási rendjét működés tapasztalatait ismerve kell korrigálni. Horváth Lajos szintén nagy hatású beszédben hiányolta a magyar közigazgatás jogszerűségét. A kormánypárti képviselők közül ő követelte egyedül a tisztviselők ki-nevezését, de fontosnak tartotta ennek ellensúlyát, a „bírói függetlenség minden attribútumával felruházott közigazgatási bíróság” felállítását. Elképzelése szerint a megyénként szervezendő bíróságok hatásköre a „közigazgatási contentious ügyekre és a fegyelmi esetekre” terjedhetne ki.

Az ellenzék részéről Helfy Ignác óvott attól, hogy a közigazgatási bíróságnak a szabadságvédelem szempontjából bárki túlzott jelentőséget tulajdonítson. A francia rendszerben a „lehető legszélesebb alpra helyezett” közigazgatási bíróság mellett a legnagyobb centralizáció érvényesül. A vita során Zay Adolf eredeti ötlettel állt elő. A megyék fölé országosan 12 regionális közigazgatási kerület szervezését ajánlotta. A kerületeken belül szervezett közigazgatási bíróságok olyan vitás ügyekben döntenének, „ahol a honpolgárok vagyoni vagy közigazgatási érdekein jogsérelem ejtetett”. Ezen esetek első fokon a megyei választmányok elé tartoznának, a közigazgatási bíróságok másodfokon véglegesen döntenének. A testület egy bírói tagját és egy magasabb közigazgatási tisztviselőt az állam nevezné ki, „de mindkettőt a bírói függetlenség minden garanciájával és a bírói felelősség teljes mértékével” ruházná fel. Ezek mellé a megyék által választott három tag társulna. Ezzel a megoldással egyaránt érvényesülnének a jogvédelem és az autonómia szempontjai.

Az 1886-os vita egyik eredménye volt, hogy az ellenzék mértékadó személyiségei elismerték: a közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedhet ki a diszkrecionális közigazgatási döntések felülvizsgálatára, továbbá csupán egyedi ügyeket érinthet, nem bírálhatja felül a rendeletek törvényességét. Tisza Kálmán egy ilyen (általános hatáskörű) bíróság megalakítására határozott ígéretet tett.¹¹⁴

¹¹⁴ Tisza Kálmán: *KN 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 315. 380. p.*; *KN 1884. X. köt. Budapest, 1886. 139. p.*; Grünwald Béla: *KN 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 286. p.*; Szilágyi Dezső: *KN 1884. X. köt. Budapest, 1886. 53. p.*; Horváth Lajos: *KN 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 376. p.*; Helfy Ignác: *KN 1884. X. köt. Budapest, 1886. 45. p.*; Zay Adolf: *KN 1884. X. köt. Budapest, 1886. 74. p.*; Róth 1886. 3. p.

Az 1886. évi XXI. és XXII. tc. megalkotása során már élesen vetődött fel a törvényhatósági önkormányzat közigazgatási bírói oltalmának hiánya és elvi szükségessége. Mégsem történt érdemi változás: tisztázatlan maradt a községek megyékhez való közjogi viszonya, továbbra is bizonytalan maradt elhatározási és végrehajtási szabadságuk. A községi szabályrendeleteket a megyék nem csupán jogi, hanem célszerűségi szempontból is felülvizsgálhatták. A megyék és a kormány közjogi viszonyában is ez maradt a helyzet. Az 1886. évi XXI. tc. felhatalmazta a diszkracionális joggal bíró minisztert, hogy a törvényhatóságok határozatait jog- és célszerűség szempontjából ellenőrizze és megsemmisítse. Megadta ugyan a jogot arra, hogy a kormány vagy miniszteri rendelet törvényességének kérdésében a törvényhatóság állást foglaljon, a vitás kérdésről azonban az érdekelt miniszter döntött.¹¹⁵

A közigazgatási jogvédelem előremutató európai tendenciáit nehezen követő Tisza Kálmán-i időszak hátralévő néhány évében nem került sor érdemi változásra. A végrehajtást szabályozó törvények a tárgybeli vitás ügyek eldöntésére továbbra is eseti bíraskodásra emlékeztető megoldásokat alkalmaztak. Az igazoló, a bíráló és közigazgatási bizottságok önálló közigazgatási hatáskört kaptak, első fokon dönthettek a vitássá tett közigazgatási határozat érdeméről. A közigazgatási bizottság gyámhatósági fellebbezési, erdészeti kihágási és fegyelmi albizottságaiban továbbra is érvényesült a végrehajtás fölötti társadalmi kontroll. Az 1888. évi XXXVI. tc. nyomán alakult regálé kártalanítási albizottságok különösen széles ügydöntő jogosítvánnyal rendelkeztek. Ezek azonban első- vagy másodfokú szervek voltak, így megfellebbezett döntéseik szintén a miniszterhez kerültek.

¹¹⁵ BoÉR Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és Közigazgatási Bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* 1908. 282. sz. XXXVI. köt. 6. füzet. Budapest, 1908. 253–255. p. A közigazgatási bíraskodás előzményeiről: BoÉR 1907. 157–166. p.

4. Modernizációs fordulat: Szilágyi Dezső igazságügy-miniszteri kinevezése

„Az igazságügy mostoha gyereke lett az általános politikának s a kormány kebelében nem volt képes arra, hogy jelentőségéhez képest érvényesítse magát.” A későbbi igazságügy-miniszter, Günther Antal szerint a dualizmus alatt Szilágyi Dezső fellépéséig egyetlen miniszter sem volt, aki az ágazatot megfelelő politikai súllyal képviselhette volna. Szilágyi hivatalba lépésével ez a helyzet alapvetően megváltozott. Ő „az állami közigazgatásban is a jogi ellenőrzés elvét állítja fel. A jog disciplináját érvényesíteni a közigazgatásban, hogy e közigazgatás a szó valódi értelmében jurisdictio legyen, annyit tesz nálunk, mint egy eddig alig ismert eszme termékenyítő erejével nevelni a közfelfogást s hozzászoktatni ahhoz, hogy szakítson egy veszedelmes tradícióval, mely meghamisította ennek a népnek erkölceit. Csoda-e, hogy a közigazgatás terén teljesen ismeretlen lévén a jogszolgáltatás eszméje, egy hatalmas áramlat támadt, mely a judikatúra organismusába is be akarta vinni a közigazgatási hatalom suprematiáját s csak a mély álomból nehezen felrázott nemzeti közlelkiismeret volt képes nagy erőfeszítés után ezt a kísérletet sikerrel megghiúsítani?”¹¹⁶

A vitás közigazgatási ügyekben végső fórumként eljáró közigazgatási bíróság közvetlen törvényhozási előzménye az 1891. évi XXXIII. tc. volt, amely az adminisztratív judikatúra általánossá tételét irányozta elő. A „Lex Szapariana” kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egy időben a közigazgatási bíróságokról szóló javaslatot is terjessze elő. Hieronymi Károly belügyminiszter 1893. október 28-án teljesítette a kérést, és érdemben döntő, kétfokozatú különbírósági rendszert ajánlott a képviselőháznak. A kormány továbbra sem kívánta a rendes bíróságokat közigazgatási ügyekkel terhelni, továbbá arra az elvi álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatási és magánjogi vitás kérdések között lényegi különbség van. A kabineti elképzelés szerint minden

¹¹⁶ GÜNTHER Antal: Az igazságügyminiszter programja. *Jogtudományi Közlöny* XXIV. évf., 19. sz. 1889. május 10. 149–150. p. Vö. ANTAL 2006. 13. p.; STIPTA István: Szilágyi Dezső és az igazságügyi modernizáció. In *Deák és utódai. Magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában.* (Szerk.: CSIBI Norbert – DOMANICZKY Endre.) Pécs, 2004. 137–152. p.

megyei és városi törvényhatóságban szükség van egy elsőfokú közigazgatási bíróságra, ahonnan a fővárosi központi közigazgatási bírósághoz lehetne fellebbezni. Hosszas viták és a közjogi törvényhozásunkat mindig jellemző kompromisszumok nyomán e javaslat alapján született meg az általános közigazgatási bíráskodásról szóló 1896. évi XXVI. tc.¹¹⁷

¹¹⁷ *KI* 1892. XIII. köt. Budapest, 1893. 734. sz.; *KI* 1892. XIV. köt. Budapest, 1894. 510. sz.; *KI* 1892. XV. köt. Budapest, 1894. 226. sz.; *KI* 1892. XXIII. köt. Budapest, 1894. 734. sz.; *KI* 1892. XXXIV. köt. Budapest, 1896. 1178. sz. Újabbán: HORVÁTH M. Tamás 2017.

IV. AZ ELSŐ HAZAI JOGVÉDELMI FÓRUM: A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG

I. A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig

Tibád Antal kormánypárti képviselő 1880. február 25-én a költségvetés általános vitájában nagy beszédben elemezte a korabeli magyar közigazgatási jogvédelem helyzetét, a jogorvoslati eljárások kirívó hiányosságait, és a polgárok állammal szembeni hivatali garanciáinak fontosságát.¹¹⁸ A képviselő kritikus, a kabinet halogató magatartásával szembeni markáns állásfoglalása egyetértő visszhangot váltott ki kormánypárti körökben is.

A közigazgatás korabeli jogorvoslati rendszere rendkívül kaotikus volt. Az igazgatás egyes ágaiban egy ügydöntő fórum létezett, míg másokban az első fokon hozott határozat ellen legalább egy, gyakran két, sőt – tekintettel a főispán részére az 1876. évi VI. tc. által biztosított rendkívüli jogra – néha háromszintű fellebbevitelnek is helye volt. A közigazgatási jogviták elbírálásában közreműködő hatóságok a (sokszor képzetlen, írni és olvasni is alig tudó) községi bírótól a miniszterig egyes bíróságokként jártak el, míg más esetekben – például a községi képviselő-testületek vagy a törvényhatósági és közigazgatási bizottságok – nagy létszámú korporációk hoztak határozatokat. Gyakori volt, hogy az egyes bíróságként eljáró

¹¹⁸ Vö. STIPTA István: A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig. In *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére.* (Szerk.: Máthé Gábor, Révész T. Mihály, Gosztonyi Gergely) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2013. 331–337. p. KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 104–108. p. Vö. A Közigazgatási Bíróság jelenlegi és volt ítélőbírái. Összeállította: SZÁLYBELI Ernő miniszteri titkár, tanácsjegyző. In *MKB 50.* 312, 328. p.

közigazgatási hatóság elsőfokú hatóság volt, míg más esetben, például a vízi építkezéseknél felmerülő vitás kérdésekben, a több száz személyből álló törvényhatósági bizottság hozott alaphatározatot. Még különösebb volt, hogy e testületek elsőfokú határozata ellen gyakran egyszemélyes fórumhoz, legtöbbször a miniszterhez lehetett fellebbezni.

Az 1869. évi IV. tc. elvileg elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, ennek ellenére egyes közigazgatási ügyekben (gyakran minden fokban) igazságszolgáltatási hatóságok ítélték. Még olyan esetek is előfordultak, amelyekben egyik fokban igazságszolgáltatási, másik szinten közigazgatási szerv döntött. Lényegesen különböző egymástól a bírói hatalom jogalapja is. A közigazgatási hivatalnokok és tisztviselők egy része időszaki választástól, másik csoportja az állandó kinevezéstől származtatta legitimitását, míg voltak olyanok, akik az önkormányzat megbízása alapján (ingyenesen és hivatali jelleg nélkül) láttak el bírászkodási teendőket.

Növelte a bizonytalanságot, hogy a vitás közigazgatási ügyek jelentős részében eltérő szinteken ugyanazon érdeket képviselő személyek kaptak ügydöntő hatáskört. Ilyen esetek voltak, amikor a szolgabíró által első fokon hozott határozat ellen csak az alispánhoz, továbbá az első fokban eljáró pénzügyi hatóságok határozataival szemben csupán a másodfokú pénzügyigazgatósághoz és utolsó fokon a pénzügyminiszterhez lehetett fellebbezni. A vitás közigazgatási kérdéseket a végrehajtás csaknem minden ágában az a minisztérium döntötte el, amely a részrehajlás nélküli és érdektelen bírászkodásra nem lehetett alkalmas.

A közigazgatási bírászkodást gyakorló tisztviselők többségénél hiányoztak a színvonalas törvénykezéshez szükséges előfeltételek, mindenekelőtt a hivatali állandóság, hiszen az érintettek jelentős része periodikus választás alá esett. A jogvitákat eldöntők többsége nem rendelkezett az ítélkezéshez szükséges képzettséggel, az elvárható függetlenséggel és – a hivatali értelemben vett – érdeknélküliséggel. A miniszter minden közigazgatási tisztviselő fölött fegyelmi jogkört gyakorolt; az 1876. évi VII. tc. még azt is lehetővé tette, hogy a községi eljárást (főispáni közreműködéssel) bármikor a minisztérium fegyelmi bizottsága elé állítsák. Ezen omnipotens fegyelmi hatalmat tovább erősítette a tisztviselők java részét érintő miniszteri kinevezési jog. A közigazgatási bírászkodást ellátó választott tisztviselők 1870-től főispáni hatalom alá kerültek. E veszélyek ellen nem nyújthatott biztosítékot az 1870. évi XLII. tc.-ben rögzített

jogi felelősség sem, mert hiányzott a jogilag garantált közigazgatási eljárás, amely a hatalmi visszaélésekkel szembeni garanciákat érvényesíthette volna.

A közigazgatási szervek 1880-as évekbeli gyakorlatát vizsgálva szembeötlő, hogy a kiegyezés óta jelentősen megnőtt azon normák száma, amelyek Magyarországon közigazgatási fellebbvitelt tettek lehetővé. Ezek egy része a rendi korból származó törvényekben, másik részük a központi szakigazgatás kiépítése során kiadott rendelkezésekben találhatóak. A jogorvoslati lehetőségek tételes, ágazatok szerinti áttekintésével igazolhatjuk a korabeli hivatalos közjogi felfogást, a közérdek primátusára alapított államközpontú szemléletet.

Az állami igazgatás belügyminiszteri hatáskörbe sorolt ágaiban volt a legtöbb olyan ügycsoport, melyekben (törvényen vagy egyéb normán alapuló) jogorvoslati lehetőséget találunk. A bel- és mezei rendőrség körül felmerülő vitás ügyekben első fokon a szolgabíró, másodfokon az alispán, harmadik szinten a közigazgatási bizottság döntött. A belrendőr kifejezés az önkormányzatok területén rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozott, a mezei rendőrök külső helyhatósági szolgálattevők voltak. A jogorvoslati rend a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc. hatályban tartott rendelkezéseire épült.

Közegészségügyi vitás kérdések és kihágások esetén hagyományosan a helyi szolgabíró döntött. A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk reformáló rendelkezése szerint második fokozatban (ügyértéktől függően) az alispán és közigazgatási bizottság, harmadik szinten a közigazgatási bizottság és a belügyminiszter járt el.¹¹⁹ A gazda és cseléd (munkás) között felmerülő vitás kérdéseket is közigazgatási útra terelték. A tárgykört szabályozó 1876. évi XIII. törvénycikkben statuált kihágásokról a szolgabíró vagy a községi előljáró döntött, második szinten az alispán, harmadik fokban a közigazgatási bizottság járt el.¹²⁰

A községi testületek és a lakosok között felmerülő tisztán adminisztratív természetű vitás kérdésekről a községi képviselő-testület határozott, a döntés elleni panaszt a közigazgatási bizottsághoz kellett beadni. Végső

¹¹⁹ PÁLVÖLGYI Balázs: *A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere 1867–1914*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011. 234. p.

¹²⁰ SÁPI Vilmos: *A mezőgazdasági bérmunkásság jogviszonyai Magyarországon a XVI. századtól 1848-ig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967. passim.

fokon ezekben az ügyekben is a belügyminiszter döntött. A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 31. §-a szerint idetartozott a községi önkormányzat szabályrendelete elleni egyéni jogorvoslat is. A községi illetőséget érintő jogvitákban első fokozatban a szolgabíró és az alispán, második szinten az alispán és a közigazgatási bizottság, harmadik fórumként a belügyminiszter határozott.¹²¹

A gyám- és gondnoksági ügyeket az 1877. évi XX. törvénycikk – Tisza Kálmán határozott kívánságára – szintén a közigazgatási szervek hatáskörébe utalta. Az ellenzék tiltakozása ellenére így a vitás magánjogi esetek nem független bíróság, hanem a végrehajtó hatalom fórumai elé kerültek. Ennek megfelelően első fokon a törvényhatósági árvaszék, második szinten a közigazgatási bizottság, harmadik fokban a belügyminiszter rendelkezett ügydöntő hatáskörrel.¹²² Sajátos szabályok szerint történt a választási jogviták elbírálása. Az első választójogi novella kivette a belügyminiszter hatásköréből a választói névjegyzék elleni reklamációk fölötti döntési jogot. A képviselő-választók állandó névjegyzékének összeállítása körül felmerült vitás kérdésekben 1875-től első fokon a törvényhatóság központi választmánya, második szinten a Kúria legfőbb ítélőszéki osztálya határozott.¹²³

A közmunka- és közlekedésügyi miniszter ügydöntő hatáskörébe adott hatósági ügyekben is gyakran ütközött a közösség és az egyén érdeke. A vízi építkezések körül felmerült vitás kérdésekben, főleg a vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. törvénycikk anyagi jogi rendelkezéseiről első fokon a törvényhatósági bizottság döntött. Az eljárás kétfokozatú volt, jogerős határozatot a másodfokon eljáró miniszter hozott. A közmunkák

¹²¹ POMOGYI László: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*. Osiris. Budapest, 2001; VITA Emil: *A községi illetőség*. Budapest, 1912. 2–6. p.; KÉRÉSZY Zoltán: *Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871:XVIII. t.-c.) előzményei*. In *Emlékkönyv Dr. viski Illés József tanári működésének negyvenedik évfordulójára*. Budapest, 1942. 296. p.; VARGA Norbert: *A magyar állampolgársági jog a 19. században. Értekezések a jogtudomány köréből*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. 154–170. p.

¹²² DEGRÉ Alajos: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének kiadványa, Budapest, 1977. 125. p.; ZAMBÓ Géza: *A gyámhatóságok, árvaszékek szervezete, eljárása a kiegészítés után*. *Jogelméleti Szemle* 2003. 4. sz.

¹²³ RUSZOLY 1980. 220. p.; ANTAL, Tamás: *A hundred years of public law in Hungary (1890–1990)*. Agape Doo. Novi Sad, 2012. 100. p.

teljesítése és a közutak építése körüli (korabeli elnevezéssel: tisztán adminisztratív természetű) kérdésekben, továbbá a közmunkaváltás egyéni kivetése és behajtása során keletkezett vitákban a szolgabíró, második fokozatban az alispán és közigazgatási bizottság, harmadik szinten a miniszter járt el.¹²⁴ A vasúti építkezéseknél a helyhatósági normák betartását érintő, továbbá illetőségi és összeütközési esetekben alapfokon a közigazgatási bizottság, második szinten az ágazat minisztere határozott. Az állam, a törvényhatóság és az építési vállalkozók között felmerült vitás kérdésekben első fórumként a királyi építészeti hivatal, a közigazgatási és törvényhatósági bizottságok, második fokozatban az államvasutak igazgatósága, harmadik instanciális szinten a miniszter döntött.

A vallás- és közoktatásügyi miniszterhez sorozott ügyágak is rendkívül szerteágazóak voltak. A községi iskolaszék és a tanítók közötti konfliktus esetén első fokon a közigazgatási bizottság, második szinten a miniszter döntött. A szülők és az állami, községi népiskolai tanítók között felmerülő vitás kérdésekben alaphatározatot az iskolaszék hozott, második fokban a közigazgatási bizottság járt el, a jogerős döntést a miniszter hozta. Az iskolalátogatási kötelezettség ellen elkövetett mulasztások eseteiben első fokon a községi elöljáróság, másodikként a közigazgatási bizottság, harmadik fórumként a miniszter döntött. Az állami vagy községi iskolatanítók választásából folyó vitás kérdésekben első szinten a közigazgatási bizottság határozott, a jogerős döntés meghozatalának joga a minisztert illette.¹²⁵

A földművelés-, ipar- és kereskedelmi tárca irányítója is széles körű döntési jogot gyakorolt. Iparügyekben első fokon a szolgabíró, második szinten az alispán, harmadik fórumként a közigazgatási bizottság vagy (fontosabb ügyekben) a miniszter dönthetett. Erdei kihágásoknál első fokozatban a községi bíró és szolgabíró, második szinten az erdőügyi fellebbviteli bizottság határozott. A döntés ellen kivételesen a királyi Kúria legfőbb ítélszéki osztályához intézendő semmiségi panasznak

¹²⁴ DÉKÁNY Mihály (szerk.): *A hazai közmunka és közlekedési ügyek története és fejlődése. Közmunka- és Közlekedésügyi M. Kir. Minisztérium.* Kiadó Hornyánszky Viktor. Budapest, 1885. passim.

¹²⁵ KERÉKGYÁRTÓ Elek: *A polgári községi iskolaszék.* Pallas Ny. Budapest., 1887. 14. p.; CSIZMADIA 1976. 210–212. p.; KELEMEN Elemér: *Adatok a Somogy megyei népoktatás történetéhez.* In *Somogy megye múltjából.* Levéltári évkönyv 9. Kaposvár, 1978. 242–244. p.

volt helye. Erdőrendészeti kihágás esetén első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter gyakorolt joghatóságot.¹²⁶ A posta- és távírdaügyek körében felmerülő jogvitákban és kihágások ügyeiben első szinten a szolgabíró, a posta- és távírda-igazgatóság és közigazgatási bizottság, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadik fokban a miniszter dönthetett.

A honvédelmi minisztériumi hatáskörhöz tartozó ügyekben sem volt közigazgatási szervezeten kívüli jogvédelmi fórum. Katonai szállásolási kérdések és kihágások eseteiben első fokon a szolgabíró, második szinten az alispán, harmadikban a miniszter döntött. A beszállásolásnál, a maroktányosság bérlője és a regálejog tulajdonosa között a kártalanítás kérdésében egyetlen fórumként a közigazgatási bizottság kapott hatáskört. A hadsereg (haditengerészet) és a honvédség kötelékéből való ideiglenes elbocsátás, továbbá a védköteles korban lévő hadkötelesek kivételes nőtülsége ügyében első fokon a közigazgatási bizottság, második szinten a miniszter határozott. A hadmentességet igénylő apák, nagyapák vagy testvérek munka- és keresetképessége iránti kérdéseket az alispán mint az újoncállítási bizottság elnöke döntötte el, a fellebbezés elbírálásának joga a minisztert illette.

Mivel 1880-ig még nem alkották meg az egységes szolgálati törvényt, a fegyelmi ügyekben is szétszórta, rendi korból öröklődő vagy rendszeretlenül alkotott szabályok érvényesültek. A községi előjárók elsőfokú fegyelmező hatósága (az ügy tárgyi súlyától függően) a képviselő-testület, a szolgabíró vagy az alispán volt, második fokban az alispán és a közigazgatási bizottság, harmadikban a közigazgatási bizottság és a miniszter döntött.¹²⁷ A tanfelügyelő és személyzete, valamint az állami és községi iskolák tanítói elleni eljárásokban első fokon a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter határozott. Az államépítészeti hivatal főnöke ellen első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter; a személyzet többi tagja fölött első szinten a középépítészeti fegyelmi bizottság, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban a miniszter gyakorolt fegyelmező joghatóságot.

¹²⁶ NOVÁK Jenő: *Községi kihágási bíráskodás mező- és erdőrendészet, büntető eljárás, fiatalkorúakkal szembeni eljárás, ügyvitel és pénzkezelés jogszabályai magyarázatokkal*. 2. kiad. Budapest, 1940. passim.

¹²⁷ SARLÓS 1976. 118–119. p.

A posta- és távírda-igazgatók ellen első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter; a személyzet többi tagja felett első szinten a posta- és távírda-igazgatósági fegyelmi bizottsága, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban szintén a miniszter döntött. A fogház-felügyelők ellen első fokban a királyi ügyész, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban az igazságügyi miniszter hozhatott fegyelmi tárgyú határozatot.¹²⁸ A királyi adófelügyelő elleni eljárásban első szinten a közigazgatási bizottság, másodikban a pénzügyminiszter döntött. A minisztériumok központi személyzete és az egyes kirendeltségek főnökei (a pénzügyi, kataszteri, bányá-, jószág- és államvasúti igazgatók) ellen első és egyetlen fokban az illető miniszter, a kirendeltségi beosztottakkal szemben első fokon – a külön erre a célra alakított – fegyelmi bizottságok, a második fokban az ágazati miniszterek határoztak.

Az igazságügy-miniszteri ügyághoz tartozó esetkörök száma rendkívül csekély volt. Kisebb polgári peres ügyekben – az 1877. évi XXII. törvénycikk szerint – a bíraskodási joggal felruházott szolgabíró és községi bíró döntött.¹²⁹ Az illetékességi (mai terminológiával: hatásköri) összehúzóesetokról első fokon az érintett hivatalfőnök, második fórumként a közigazgatási bizottság, végül a miniszter határozott.¹³⁰

A pénzügyminiszteri hatáskörbe osztott, tárgykörünket közelebbről érintő ügyek rendkívül szerteágazóak voltak. Ezen a területen volt a legnagyobb bizonytalanság, itt fordult elő a legtöbb hivatali visszaélés, ennek ellenére a jogvédelem itt lett a legkisebb határfokú. Az állami egyenes adók, a fogyasztási adók és illetékek kivetése, behajtása, beszedése és kezelése körül felmerülő vitákban, továbbá az ügynevezett államjövédéki kihágások ügyében hozott határozatok ellen lehetett panasszal élni. Ezekben első fokon az adóhivatal, az adókető bizottság, az adófelügyelő, a vám- és illetékkiszabási hivatal, a pénzügyőri bizottság és az erre feljogosított királyi törvényszék, második szinten a közigazgatási bizottság, a felszólamlási bizottság és a pénzügyigazgatóság határozott. A végső döntést – harmadik fórumként – a pénzügyminiszter hozta.

¹²⁸ MEZEY 1995. 189. p.

¹²⁹ PALLÓS Nikolett: *A kísértékű per szabályainak perrendi kompatibilitása. Dogmatikai elemzés jogtörténeti és európai kitekintéssel*. PhD-értekezés. Szeged, 2011. 19. p.

¹³⁰ KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 104–108. p.

Tibád Antal emlékezetes felszólalásában jól összegezte a közigazgatási jogvédelem korabeli állapotát: „Mindezekből világos, hogy közigazgatási bírászkodásunk, nemcsak egy minden rendszert nélkülöző, időnkénti eventuais intézkedések folytán létrejött kaotikus, zűrzavaros tömeg; de utolsó phasisaiban egyszersmind oly centralisticus szörny, oly bureaucratikus apparátus, mely igen alkalmassá válhat arra, hogy a polgári szabadságot, az egyéni jogokat teljesen megsemmisítse.”¹³¹ Ennek ismeretében természetesen tekinthetjük, hogy Tisza Kálmánt röviddel ezután a kormánypárti többség, tehát saját politikai tábora kényszerítette a közigazgatási bírászkodás bevezetésére.

2. Tudományos viták a pénzügyi közigazgatási bírászkodásról 1870 és 1883 között

A dualizmus kori magyar kormányzatot az állam elemi érdekei kényszerítették a pénzügyigazgatási reformra. Annak ellenére, hogy a szabadelvű párt ellenzékben és kormányra kerülve egyaránt a közigazgatás átalakítását, hatékonyabbá tételét ígérte, az állami pénzügyek kormányzati gyakorlata egyre növekvő elégedetlenséget váltott ki. A közkötelezettségek meghatározásában, az adók és illetékek kivetésében és – főleg – behajtásában elkövetett hivatali visszaéléseket a kormánypárti oldalon is egyre határozottabban bírálták. A pénzügyi adminisztráció hatékonyabbá tételének igényével egy időben merült fel a hazai tudományban és a szaksajtóban az adózók jogvédelmének szükségessége, általában véve a közigazgatási judikatúra igénye.¹³²

Az alábbiakban a hazai szakirodalomban és törvényhozásban legtöbbet hivatkozott külhoni álláspontokat, majd a korabeli magyar közjogtudomány legmarkánsabb képviselőinek nézeteit tekintem át. Elsősorban azt vizsgálom, hogy a tárgykörben jártas elméleti szakírók miként

¹³¹ Tibád Antal 1880. február 25-i beszéde. KN X. köt. Budapest, 1880. 107. p.

¹³² Vö. STIPTA István: Tudományos viták a hazai pénzügyi közigazgatási bírászkodásról 1870 és 1883 között. In *Lege et Fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* (Szerk.: Gellén Klára – Görög Márta.) A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 65. Jurisperitus Kiadó, Szeged, 2016. 555–561. p.

vélekedtek a közigazgatási jogvédelem indokoltságáról és a közigazgatási szakbíráskodás létjogosultságáról. Utalok arra is, hogy a korabeli tudományos álláspontoknak milyen hatásuk volt a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló, 1883. évi XLIII. tc. tartalmára.

A küllhoni – elsősorban német – irodalomban már az 1860-as években megjelentek olyan alapművek, amelyek a hatalommegosztás hagyományos felfogását, a hatalmi ágak egyensúlyának és egyenrangúságának alaptételét vitatták. Ezekben már megfogalmazódott a polgárok kormányzattal szembeni alkotmányos védelmének, a végrehajtó hatalom döntéseivel szembeni hatékony panaszjog érvényesítésének szükségessége. Ez az igény a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya terén is új közelítést igényelt, hiszen a közigazgatási döntések igényelt felülvizsgálata során az igazságszolgáltatási szférának meghatározó szerepet kellett biztosítani. A közigazgatási jogvédelem intézményesítését egyre többen a jogállamiság elemi feltételének tekintették. A tudományban is megkezdődött a vita a kivétel módjáról, a jogérvényesítő fórumok szervezetéről, hatásköréről és az eljárás részletszabályairól.

A hazai közpolitikára legnagyobb hatást Robert Mohl *Az államtudományok encyklopaediája* című, 1866-ban lefordított alapműve gyakorolta. A szerző meglepő tézissel kezdte könyvét, hiszen minden politikai jog elé helyezte az állampolgárok jogvédelmét, a „be nem teljesített jogszerű igények vagy tételes jogtalanság miatti” tiltakozási jogát. Az „alattvalók jogainak biztosításáról” című fejezetben azonban úgy vélte, hogy a törvénytelen kormánycselekedetek ellen „nem illethet meg bárkit a nép közül törvényszéki megindítható kereset”. Ezeket a panaszokat először az illetékes hatóságnak kell megvizsgálnia. Olyan bírakat ugyanis, akik „a jogi ismereteket, állami megfontoltságot, függetlenséget és erélyt egyesítenek”, alig lehet találni. A felsőház – ha van ilyen – sem elfogulatlan, mert nem áll „elég távol” az ügyektől, a „közönséges felsőbb törvényszék” sem nyújt az állami érdeket érintően garanciát, a külön kirendelt államtörvényszék „nehéz elvkérdések feszegetésekor könnyen egyes alkatrészeire fog omladozni ahelyett, hogy egésszé egyesülne, hiszen a jogtudó bírák szertelenül a formához tapadnak, az esküdtek a közvélemény pillanatnyi hullámvásárához simulnak”. A szerző utalt arra is, hogy a közigazgatási szakkérdéseket kellő szakmai tapasztalattal rendelkező testületek elé kell vinni, a felülvizsgálat során a jogkérdéseket és a szakmai szempontokat egyaránt érvényesíteni kell.

A magyar kormányzat pénzügyi visszaéléseire jogorvoslatot ajánló kö-zírók hamar érzékelték a gyakorlati kivitel nehézségeit. Maga Mohl is ne-hezen tudott elképzelni olyan intézményt, amely a polgárok végrehajtó szervekkel szembeni érdekeit védeni tudná, miközben a méltányolható állami szempontokat is kellő súllyal tekintetbe venné. A pénzügyi viták elbírálását a német tudós a jól képzett és magas hivatali éthosszal ren-delkező közigazgatási szakemberekre bízna. A közigazgatási bíraskodást szerinte csupán a magasabb tisztviselők visszaélései ellen lehetne hatékonyan alkalmazni.¹³³

A másik külföldi alapmű Rudolf Gneist 1875-ben magyarul is megje-lent *A jogállam* című könyve volt. Ez a munka az előzőnél gyakrabban szerepelt a hazai közpolitikai diskurzusokban, hiszen tárgyköre szélesebb volt, és éppen a hazai közjogvédelmi viták időszakában vált ismertté. Gneist markáns elvi állásfoglalása szerint a francia forradalom és az angol alkotmányosság gyakorlata nyomán kialakult elvek és közjogi megoldá-sok már nem elegendőek a jogállamiság fenntartásához. A jogegyenlő-ség, a népképviselés, a parlamentarizmus és a kormányfelelősség prin-cípiumai további erősítésre, kiegészítésre szorulnak, sőt korlátozásukról is gondoskodni kell, amennyiben a gyakran tapasztalt visszas hatásokat el akarjuk kerülni. A Tisza Kálmán-i államszervezeti reformviták idején ismertté vált munka szerint a jogállamiság feltételeként kell tekinteni a bírói hatalom hatáskörének kiterjesztését az államhatalmi faktorok, a hatóságok, a kormány és polgárok közötti konfliktusok eldöntésére. A magánszemélyek csak ezzel a megoldással nyernének hatékony jogvé-delmet, hiszen a miniszteri felelősség érvényesítése a parlamenti többségi elv miatt illuzórikussá vált. A joguralom – írta Gneist – feltételezi a valódi jog és törvény szerinti igazgatást. Ez – tárgyunk nézőpontjából – azt jelenti, hogy az államnak a pénzügyi kötelezettségeket meghatá-rozó döntéseivel szemben az érintett magánszemély bírósághoz fordulhat, tehát a közkötelezettségek megállapítása ellen is hagyományos civiljogi keresettel lehet élni.

¹³³ MOHL 1866. 419–420. p. Vö. PATYI 2011. 26. p.; István TURKOVICS: Efforts to Simplify Authority Procedures in Hungary in the Period between 1901 and 1944 (Regulating Authority Procedures in Hungary until the Adoption of the First Relevant Law, Act 4 of 1957). *Journal on European History of Law* Vol. V/2014. Nr. 1. 138. p.

A hazai tudományos élet és publicisztika – leggyakrabban e műre hivatkozva – mind határozottabban követelte a közigazgatáson belül jogvédelem kialakítását. Ez az igény érthetően a legkritikusabb igazgatási ág, a lakossággal legszorosabb kapcsolatban lévő pénzügyigazgatás terén jelentkezett.¹³⁴ Az állami centralizációs törekvésekkel párhuzamosan hazánkban is egyre kevesebben hittek a vármegyék alkotmányvédő szerepében, és egyre többen követelték az állampolgári jogvédelem Gneist által ajánlott formáját. Ezt a művét idézte Csengery Antal is 1871. március 23-án, a községi törvényről szóló vitában, kiemelve a német tudós azon tételét, miszerint az „adminisztrációt célszerűen kell rendezni, és hogy a parlamentarizmusnak, vagy a többség kormányának e tekintetben némi correctivumra van szüksége”.¹³⁵

A korai dualizmus országgyűlési vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet. A közigazgatási bíróság kérdéskörének ráadásul az 1870-es évekig alig volt számottevő hazai tudományos irodalma. A kormánykörök számára a kiegyezés után politikussá vált reformkori gondolkodók alapművei voltak irányadóak, az ellenzék főleg Kossuth Lajos emigrációs munkáira hivatkozott. Az állami élet tárgyunkat érintő reformja kapcsán a képviselőházban leggyakrabban Eötvös József bírói hatalom elsődlegességét valló sorait idézték.

¹³⁴ GNEIST 1875. 10–15. p.; GRUBER 1877; LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883. 31–32, 49. p.; CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* XVI. köt. 6. sz. 1881. 359–392. p.

¹³⁵ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 168. p. Szederkényi Nándor is hivatkozott Gneistre 1880. március 4-i képviselőházi beszédében. „E tekintetben utalok Angliára és azon nagynevű tudósra, aki ennek legnagyobb tanulmányozója: Gneist-re, ki Anglia alkotmányára a következő megjegyzést tette. »A törvénykezés ily közvetítő helyzetében, magában foglalja egyfelől a rendes polgári és büntető bíráskodást, másfelől az igazgatási joghatóságot, a mely az államfejlődésnek céljaira nézve a legfontosabb részét képezi.« Továbbá: »Az ekként elhatárolt igazgatási joghatóság, a rendes polgári és fenytető törvényszéki szervezettel összefüggő egészet képez, a mely által az államhatalmak gyakorlása szilárd határokhoz és szigorú mértékhez van kötve.« Míg nálunk az ellenkező történik a merev szétválasztás által, merev határok vonattak, melyek a törvénykezést a közigazgatástól elválasztják s közigazgatási joghatóságunk ezen egyesítését, úgy, mint volt a magyar municipalis önkormányzatban, majdnem lehetlenné teszi.» KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 277. p.

Eszerint a bírói hatalom „döntvényeinek az állam és egyes részei közt előforduló kérdésekben ugyanazt az erőt kell tulajdonítanunk, amely minden bírói ítéletet a dolog természete szerint illet. A bírói hatalom e fenségének, az ítélőszékek üdvös befolyásának lehet tulajdonítani az északamerikai unió fenntartását, és az északamerikai alkotmány nagyszerű eredményeit. A legfőbb törvényszék nélkül az egyes államok közötti soknemű ellentétek és önállóság után való erős törekvések mellett rég felbomlott volna az unió köteléke, vagy a szövetséges államok helyébe központosított állam lépett volna.”¹³⁶

Kossuth Lajos híres kütahyai alkotmánytervezetében is felvetette a közigazgatási bíróság szükségességét. Szerinte ez a testület védené a községi önkormányzati hatáskört a kormány önkényes intézkedéseivel szemben, döntene a megyék és a miniszterek közötti, a rendeletek törvényességét és alkotmányosságát illető vitákban. A „nyilvánosság által ellenőrzött független bírák” bírálnák el az egyének, családok, községek, és megyék köztisztviselők visszaélései ellen beadott panaszokat. Az ítélőfórum összetételéről és a szintén bevezetendőnek tartott alkotmánybírósághoz való viszonyáról a tervezetben nem történt említés. Az sem derült ki, hogy Kossuth a rendes bírói szervezeten belül vagy ettől függetlenül képzelte el a közigazgatási bíráskodást. Ez lehetett az oka, hogy alkotmánykoncepciójának e része visszhang nélkül maradt.¹³⁷

A tárgykörben született első szaktanulmány Concha Győző műve volt, amely *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* címmel 1877-ben jelent meg. A kolozsvári egyetem fiatal tanára a közjogok bírói védelmének összehasonlító módszerű, szokatlanul alapos elemzését adta közre. Rámutatott, hogy a közigazgatási bíráskodás gondolata Angliában, a parlamentarizmus rendszerének bevezetése után merült fel, és klasszikus formában itt intézményesült először a gyakorlatban is. Az angol mintát adaptálhatónak vélte, bár rendkívül fontosnak tartotta, hogy intézményeinket a hazai viszonyokból kiindulva

¹³⁶ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. II. köt. Budapest, 1981. 410. p. Jelentőségét tárgyunk szempontjából hangsúlyozza SZIVÁK Imre: *Az alkotmányi biztosítékokról*. Budapest, 1906. 21–22, 84. p.

¹³⁷ SPIRA György: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, 1989. 58, 60, 61. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykoncepciója. *Jogtudományi Közlöny* 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49–53. p.

alakítsuk ki. A magyar közpolitikai élet meghatározó személyiségei viszont a francia rendszert támogatták, amely elismerte ugyan a polgárok jogvédelmi igényét, de ennek elbírálását nem a rendes bíróságra, hanem egy különálló testületre bízta. A francia szabályozás szerint a közigazgatási döntést felülbíró határozatban a jogszerűsége túl a közérdek szempontjait is figyelembe vették. Ezzel magyarázható, hogy a magyar törvényhozás hosszú előkészítés és halogatás után végül a kontinentális megoldás mellett foglalt állást.

Concha Győző a közigazgatási bíráskodást főleg a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia megteremtése érdekében tartotta fontosnak. Álláspontja szerint a törvények végrehajtása csak általánosságban garantálható a miniszteri felelősség révén, a központi tisztviselők közjogi fenyegetettségének a mindennapi életre, éppen ahol a közigazgatás tevékenykedik, csekély hatása van. Úgy vélte, hogy a közjogok bírói védelme az államot „egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéneiben élő, ezeket magával egyenlő becsűnek tudó és a bíróság által ilyenek is akaró jogi uralommá alakítja”.

Ő volt az első, aki hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat védeni kell az állammal szemben, és hogy e jogvédelem legfőbb biztosítója nálunk is csak a független bíróság lehet. A hazai irodalomban Concha mutatott rá először az 1869. évi IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bíráskodást a közigazgatástól, de ez a szeparáció csak a büntető- és a magánjogi ügyekre vonatkozott. Az alkotmányjogi értelemben vett, garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradtak.¹³⁸

A tanulmány legfontosabb fejezete a korabeli európai megoldásokkal foglalkozik. Különös jelentősége volt ennek, hiszen az országgyűlési képviselőink egy része nem vett tudomást a külföldi példákról, másik része gyakran hivatkozott ugyan helyesnek vélt külhoni tapasztalatokra, de nem mindig volt kellő ismeretek birtokában. Feltűnő volt az 1848–1849 után emigrációba kényszerült, ezért meglehetősen tekintéllyel bíró politikusok nagy befolyása, akik nem ismerhették meg kellő mélységben a

¹³⁸ CONCHA 1877. 20. p. A tanulmány jelentőségét hangsúlyozza RUHMANN Emil: A közigazgatási bíráskodás. In *Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Emlékkönyv Némethy Károly születésének 70. évfordulójára.* (Szerk.: Mártonffy Károly) Budapest, 1932. 121. p.

befogadó ország alkotmányos szabályait, vagy azok időközi változásait, de indíttatva, néha kényszerítve érezték magukat tapasztalataik átadására, módosító indítványok tételére. Concha részletesen elemezte a jogállam koncepcióját, főleg azokat a konkrét alkotmányos garanciákat, amelyek a nyugati államokban alakultak ki. A belga, a francia, az angol, a badeni, a porosz és az osztrák jogvédelmi normákat és gyakorlatot vizsgálva azt az álláspontot foglalta el, hogy Magyarországon az angol szervezeti mintát kell követni, tehát a közjogi bíráskodást a rendes bírói szervezetre kell bízni.¹³⁹ Ezt a megoldást javasolta Gruber Lajos is, aki az említett könyve mellett hosszú cikksorozatban bizonygatta, hogy a közigazgatási bírászkodás szabályozásának előkészítésére az igazságügyi kormánzatnak kell megbízást adni, és a jogvédelmi szervezetnek klasszikus igazságszolgáltatási jelleget kell öltenie. Gruber érdeme, hogy a hazai közvélemény kellő időben és alaposan megismerhette a közigazgatási bírászkodás európai helyzetét, tételes szabályait és intézményi részmegoldásait.¹⁴⁰

A kibontakozó tudományos vita rövidesen igazolta, hogy a hazai jogállamiság kiépítésének e fontos időszakában az igazságszolgáltatás szempontjai háttérbe szorultak a közigazgatás érdekeivel szemben. A közigazgatás-tudományi irodalom sem adott kellő támaszt a jogi, garanciális szempontok érvényesítésére. Fésűs György *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* című művének 1880-as, második kiadásában a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Erre vezette vissza, hogy nálunk az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való elválasztása, az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik”.¹⁴¹

¹³⁹ *Jogtudományi Közlöny* XII. évf. 17. sz. 1877. ápr. 27. (Pulszky Ágost bírálata Concha Győző könyvéről.)

¹⁴⁰ GRUBER Lajos: A közigazgatási bírászkodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közlöny* XII. évf. 35. sz. 1877. aug. 31.; 36. sz. 1877. szept. 7.; 37. sz. 1877. szept. 14.; 38. sz. 1877. szept. 21.; 39. sz. 1877. szept. 28.; 40. sz. 1877. okt. 5.; 42. sz. 1877. okt. 19.; 43. sz. 1877. okt. 26.; 44. sz. 1877. nov. 2.; 45. sz. 1877. nov. 4.; 46. sz. 1877. nov. 16.; 47. sz. 1877. nov. 23.; 49. sz. 1877. dec. 7.

¹⁴¹ Fésűs György: *Közigazgatási jog*. Második kiadás. Budapest, 1880. 67. p.

Az egyéni jogok állammal szembeni hatékony védelmének követelői később is gyakran hivatkoztak Concha Győző munkáira. A neves közjogász az 1880-as évek elején – elvi álláspontját aktualizálva – részletes javaslatot fogalmazott meg a pénzügyi közigazgatási bíraskodás kívánatos hatásköri, szervezeti és eljárási rendjéről. Úgy vélte, hogy e jogvédelmi (bíróági) rendszernek az ország egész területét át kell fognia. „Célszerű volna valamennyi első folyamodású törvényszéket felruházni a szorosabb értelemben vett közigazgatási, s amennyiben az egyenes adók feletti jogviták is a bírói hatáskör alá helyeztetnének, ezek eldöntésével.” Az illetékek és közvetett adók ügyében a pénzügyigazgatóságok székhelyén lévő törvényszékek kaphatnának hatáskört. Concha a jövedéki kihágásokat nem kívánta a közigazgatási bíraskodás alá vonni. Ennek egyrészt már volt fóruma, másrészt büntetőjogi jellegű ügyek nem egyeztethetőek össze a közigazgatási bíraskodással.¹⁴² Tisza Kálmán kormánya azonban nem kívánta kockáztatni az állam pénzügyi érdekeit, így az 1883-as szabályozás gondosan összeállított, egyfokozatú szakbírósgot alkotott. A törvényhozás az első magyar közigazgatási bíróság működésének felügyeletét a pénzügyminiszterre bízta, így a fórum tényleges működésében háttérbe szorultak a jogvédelmi szempontok.

Dell'Adami Rezső az *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából* című tanulmányában – a pénzügyi közigazgatási bíróság indokoltságáról szóló vita aktív résztvevőjeként – szintén állást foglalt a közigazgatási jogvédelem kérdésében. Ennek a szabályozásnak Magyarországon is a jogállamiság követelményéből kell kiindulnia, de ezt esetünkben ki kell egészíteni a jó igazságszolgáltatás és a jó közigazgatás kritériumaival. Véleménye szerint ezeken a területeken jelentősen elmaradtunk a nyugati normáktól. Ha viszont ezeket tekintetbe vesszük, a közigazgatási bíraskodással szemben kettős követelményt támaszthatunk. Az egyik az anyagi közjog területére esik. Ezen a területen nélkülözhetetlenül szükséges az „alkotmány és közigazgatási jog, ebben az adminisztratív közegek jogi felelősségének

¹⁴² CONCHA Győző: A közigazgatási bíraskodás. *Magyar Igazságügy.* (Szerk.: Tarnai János.) XVI. köt. 6. sz. 1881. 359–488. p. Vö. MÁTHÉ Gábor: A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bíraskodásig – dilemmák. In KAJTÁR István – SZEKERES Róbert (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VII.* PTE Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2001. 279–292. p.

részletes szabályozása. Ennek nálunk a kezdetei is hiányoznak. Pénzügyi jogunk valójában pénzügyi jogtalanság. Hiányzik a jog lényege: az egyenlő mérték, hiányzik a jog alakja a következetesség, rendszeresség”. A másik lényeges feltétel, hogy „minden egyéni jog feletti vita, akár magános és magános, akár magános és az állam között, akár közjog, akár magánjog felett folyik, ily jog adminisztratív sérelmének üldözése, végre a bírói és közigazgatási hatóságok illetőségi összeütközése, mint törvénykezési ügyek, a független, rendes bíróságok hatáskörébe utasíttasanak. Ezeket a nálunk tervezett, részben nem jogtudó laikusokból, túlnyomóan közigazgatási hivatalnokokból alkotott külön közigazgatási bíróságok nem pótolhatják, legkevésbé nálunk, hol az általános műveltség csekély. Nincs, nem lehet bizalom-függő, az államérdek részére hajló és a bírói impassibilitáshoz nem szokott közeg jogosztásában, midőn az egyén és állam érdekei, jogai egymással szemben állnak. Bizalom hiányában pedig ezen igazságszolgáltatás nem lehet alkotmányos.”

Dell'Adami szerint az alkotmányos államban minden jogügy bírói hatáskörbe tartozik. A kormányok abszolutizmusa azonban gátolja a jogszerű megoldást. „Csakis nálunk járul ehhez ez idő szerint az igazságügy példátlan inferioritása, mely a ressort-érdekek egyenjogúságának ürügye alatt teljesen alárendeltetett a pénzügyi és belügyi politikai tekinteteknek és hatalmaknak. Elég jellemző legújabb példa erre, hogy a közigazgatási bíróságok szervezésébe, mint politikai ügybe be nem foly az igazságügyi kormányzat.”¹⁴³

A kiegyezés utáni hazai közjogi viszonyok engesztelhetetlen kritikusa a közigazgatási jogvédelem terén is széles körű reformot tartott szükségesnek. Határozottan elutasította a résszerű megoldásokat, így a pénzügyi közigazgatási bíráskodás gondolatát is. Az állampolgárok állammal szembeni védelmének előfeltételeként a kiterjedt jogi szabályozást és a rendes bíróságok kizárólagos hatáskörét jelölte meg.

Kuncz Ignác pozsonyi jogtanár is a közigazgatási bíráskodás szükségességét hangsúlyozta. Mohl álláspontjával egyezően úgy vélte, hogy a törvények szerinti igazgatás biztosítására nálunk is csak ez lehet egyedüli alkotmányos intézmény. Nézete szerint kizárólag a közigazgatási

¹⁴³ DELL'ADAMI Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések I.* (Felolvasott az 1880. május 9-én tartott rendes ülésen.) Budapest, 1880. 27–28. p.

bíráskodás szavatolhatja az állami végrehajtó apparátus mozgásának határait, mert a parlamentáris rendszer „nem bír a mérséklet megfelelő fokával”. A közigazgatási bíráskodást etikai szempontból is kívánatos intézménynek tartotta, hiszen ez a testület a részrehajlatlanság garantálásával segítené a megfelelő politikai morál kialakulását. A jól szervezett közigazgatási bíróság biztosíthatná az állam társadalom fölötti törvényes uralmát is, miközben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítékát is nyújthatná. Kuncz szerint a közigazgatási bíráskodás a közigazgatási keresetjog eszközével egy időben védené az egyéni szabadságot és az állam érdekeit. Az államjog alapelvei közé sorolta, hogy a polgárok nem tartoznak a kormányhatalom iránt „föltétlen, vak és szolgálai” engedelmességgel (*obedientia mere passiva*), csupán a törvények által meghatározott alkotmányos kötelezettségeik (*obedientia civilis*) vannak. Ezt az elvet is érvényesíthetné a közigazgatási bíróság, amely az abszolutisztikus törekvéseket is ki tudná zárni.

Kuncz elvi álláspontja azonban gyökeresen különbözött Concha és Dell'Adami felfogásától. Kezdetől fogva küzdött a hazai szakirodalomban uralkodó „privatizáló” irányzattal, amely a közigazgatási bíráskodást a rendes bírósági keretben képzelte el. Álláspontja szerint a közigazgatási jogvédelmet a végrehajtó apparátus szervezetébe illesztve kell kiépíteni. A közigazgatási bíráskodás célja szerinte ugyanaz, mint minden közjogi funkcióé: a „nemzetnek, mint *activ* államalanyának érvényre jutása”.¹⁴⁴ Kuncz szerint a jogbiztosító fórumot ezért kell a közigazgatási szervezeten belül megszervezni. Álláspontja szerint a hazai jogirodalom és a kormányzó elit egyetért abban, hogy a fórumok kialakításánál tekintettel kell lenni a kormányzat és az önkormányzatok érdekeire is. A szerző szerint a hatékony közigazgatási judikatúra feltétele a „kifejlett közigazgatási jog”. E téren Magyarországon is jelentős változások történtek a kiegyezést követő tíz év alatt, azonban még mindig sok a szokásokon alapuló és az abszolutizmustól öröklött szabály. A közigazgatási norma pedig nem helyettesíthető analógiával, szokásjoggal. Magyarországon ezért – hangzott az érvelés – „a közigazgatási bíráskodás létesítését arányban kell

¹⁴⁴ KUNCZ Ignác: A közjogi s különösen a közigazgatási bíráskodás filozófiája. *Magyar Philosophiai Szemle* VI. évf. (1887) V. és VI. füzet 397. p. Vö. Kiss László 1996. 97–100. p.

tartanunk a közigazgatási jog fejlődésével és nem szabad olyan pontokon erőltetnünk, hol a közigazgatási jogunk azt nem bírná”.¹⁴⁵

Hogy miként tekintett a politizáló közvélemény mértékadó része a tudományos álláspontokra, mutatja Mocsáry Lajos 1880. március 2-án, a költségvetés vitájában elmondott képviselőházi beszéde. „Ne méltóztassanak csak a modern közigazgatási tudományra építeni okoskodásaiikat, midőn az ország közigazgatásáról van szó. Tisztelet, becsület a tudománynak, de én kijelentem, hogy semmi téren nem ismerem el kevésbé a tudomány jogosultságát, mint a közigazgatás terén, mert ez kiválólag praktikus dolog. És méltóztassanak bár barbarismusnak tartani, de én, ki egy pár évig szolgáltam a megyét azon tapasztalatokat, azon tudományt, melyet abból merítettem, nem adom az összes elméletekért melyeket a Stein Lőrinczek, Gneist Rudolfok összehalmoztak. Tanulmányozzák önök a régi institutiót, a melynek kétségtelenül meg volt az a nagy érdeme, hogy bennünket, mint szabadságszerető, alkotmányos érületű népet fenntartott; és én azt hiszem, hogy ha ezt tanulmányozni fogják, tisztelettel fognak meghajolni az ősök bölcsessége előtt és tartózkodni fognak attól, hogy saját nemzetük testén, mint valamely corpus vivén experimentumokat csináljanak.”¹⁴⁶

A tudomány szerepe szóba került 1880. március 15-én, a belügyminisztérium költségvetésének tárgyalásakor is. Grünwald Béla képviselő mondta: „Különben a miniszterelnök ur is hangsúlyozta azt, hogy könyvekből nem lehet csinálni jó közigazgatást, én e tekintetben teljesen egyetértek. Magam is azt mondom, hogy a könyv nem alkalmas eszköz arra, hogy az ember a közigazgatás gyakorlati céljait megvalósíthassa. Tehát vele egyetértve, én is szükségesnek tartom azt, hogy legyünk gyakorlatiak. Igenis, legyünk gyakorlatiak, keressünk gyakorlati eszközöket; közigazgatási bajaink orvoslására és mutassuk ki a hibákat, melyek a

¹⁴⁵ *Jogtudományi Közöny* XIII. évf. 21. sz. 1878. május 24. 169–171. p.; 24. sz. 1878. jún. 14. 193–196. p.; 25. sz. 1878. jún. 21. 201–203. p.; 26. sz. 1878. jún. 28. 210–211. p.; 26. sz. 1878. júl. 12. 228–229. p.; 29. sz. 1878. júl. 19. 233–235. p.; 30. sz. 1878. júl. 26. 241–242. p.; 31. sz. 1878. aug. 2. 249–250. p.; 32. sz. 1878. aug. 9. 257–258. p.; 33. sz. 1878. aug. 16. 265–268. p.; 34. sz. 1878. aug. 23. 274–278. p.; 35. sz. 1878. aug. 30. 282–286. p.; 36. sz. 1878. szept. 6. 289–290. p.; 37. sz. 1878. szept. 13. 298–300. p.; 38. sz. 1878. szept. 20. 306–308. p.; 39. sz. 1878. szept. 27. 314–317. p.; 45. sz. 1878. nov. 8. 363–366. p.; 46. sz. 1878. nov. 15. 370–372. p.

¹⁴⁶ KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 235. p.

közigazgatás terén fennfórognak, tisztán gyakorlati szempontból. És én a magam részéről a tekintetben mellőzve minden magasabb deductiókat, tisztán csakis praktikus álláspontra kívánok helyezkedni.”¹⁴⁷

A magyar közigazgatási jogvédelem kialakításakor valóban háttérbe szorultak az elméleti-dogmatikai szempontok. A korabeli politikai-közjogi elit ezen a téren sem követte a nyugati sémákat, egyedül a hazai viszonyokat vette alapul. A törvényhozás teljesítette a társadalom elemi elvárásait, bevezette a közigazgatási bíráskodást. Ezt azonban szűk körre szorította, csupán a pénzügyek egy részére terjesztette ki. Egyetlen közigazgatási fórum jött létre, amely a vitás közigazgatási ügyekben döntött. Megállapítható, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 1883-as törvény – mindhárom hazai tudományos irányzat kívánalmaitól különböző – középutas megoldást választott: tartalmazott ugyan jogvédelmi garanciákat, de nagy hangsúlyt fektetett az állam kormányzati-pénzügyi érdekeinek biztosítására is.

3. Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás

Az 1880-as évekre Európa-szerte elfogadottá vált, hogy az egyéni jogokat az állammal szemben is védeni kell. Ennek megfelelően a jogállami követelmények között előkelő helyet kapott a közigazgatási jogvédelem, és ennek intézményesítésére vonatkozó igény. Magyarországon az elv elfogadtatása hosszú ideig tartott, és a gyakorlati érvényesítést is heves indulatok kísérték. A kormányzati politikát 1875-től uraló Tisza Kálmán viszont idegenkedett a közigazgatás bírói ellenőrzésétől, mert tartott a nemzetiségi aspirációktól, és féltette a végrehajtó hatalom autonómiáját. Ebben a tekintetben még a vonatkozó osztrák közjogi szabályozást és ítélkezési gyakorlatot is károsnak minősítette. Felfogása helyhatóság-centrikus volt, meggyepárti álláspontja miatt nehezen talált elfogadható megoldást a közigazgatási bíráskodás és az országos közigazgatás

¹⁴⁷ KN 1878. XI. köt. Budapest, 1880. 109–110. p.; Vö. STIPTA 1997/b. 35 p.; SZABÓ Imre: A határozati és a perorvoslati fejezetek egyes kodifikációs kérdései. In NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2014. 570–577. p.

összehangolására, az egyének jogvédelmének a kollektív önkormányzati hatáskörrel történő egyeztetésére.

A fejezet követi Tisza Kálmán közigazgatási judikatúrával összefüggő álláspontját, és elemzi gyakorlati intézkedéseit. Történelmünk eddigi leghosszabb kormányfői időszakának természetesen nem a közigazgatási jogvédelemhez való viszony az egyetlen minősítő szempontja. Arra azonban alkalmas, hogy megismerjük a kor legbefolyásosabb hazai politikusának viszonyát a törvényesség, a jogállamiság követelményeihez, és összevessük politikai tetteit a korabeli európai tendenciákkal. Véleményünk szerint ez a teljesítmény elmaradt attól, amit a korszellem követelt, és csekélyebb volt annál is, amit a belpolitikai körülmények kínáltak, vagy lehetővé tettek számára.

3.1. A fiatal Tisza elvi álláspontja

A későbbi generális nem volt a teóriák embere, de hivatali idejének másfél évtizede alatt ragaszkodott azon alapelvekhez, melyeket 1865-ben a *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer* című rövid tanulmányában összefoglalt.¹⁴⁸ Az írásmű komoly hatást gyakorolt a hazai dualizmus kori közjogi berendezkedésünkre. A röpirat nem gondolati gazdagsága, nem a nemzetközi intézményekre való kitekintő ereje, nem elméleti mélysége, hanem szerzőjének közjogi állása és ügyesen realizált politikai hatalma folytán nyert nagyobb jelentőséget valós szellemi értékénél. A kortársaktól eltérően azért kell nagyobb figyelmet fordítanunk rá, mert ebben a vázlatban a magyar közjogi hagyományokhoz való ragaszkodás tükröződik, és a későbbi „*quieta non movere*” hazai kormányzati politikájának gondolati alapjai fogalmazódnak meg.

Tisza Kálmán politikai ambícióinak ébredésekor sem számolt a közigazgatási jogvédelemmel, ezért e közigazgatási-közjogi programtörvények között nem szerepelt a közigazgatási bíráskodás. A szerző hazai

¹⁴⁸ TISZA 1865. 16, 31, 41, 63–64. p. A röpirat összefoglalta azon gondolatokat, melyeket Tisza Kálmán a *Magyar Sajtó* 1862. október 26., 28., 29., 30., 31-i és november 1-i és 4-i számaiban *Felelős parlamenti kormány és megyei rendszer* címen korábban közzétett. A bevezető sorokból és a zárszóból is kiderül némi aktuálpolitikai vonatkozás. Vö. KOZÁRI 2003. 83–93. p.

viszonyaink között egyszerűen nem tartotta szükségesnek és nem látta megvalósíthatónak a szervezett közigazgatási jogvédelmet. A tanulmány alapvető megállapítása, hogy a parlamenti kormányzati rendszer és a megyei szisztéma („ha jól szervezettek”) kiegészítik egymást, és zárt közjogi rendszert alkotnak. Azt hangoztatta, hogy a kormányformák között a parlamenti felelős kormány a legtökéletesebb „mert leginkább biztosítja a nemzetnek, mint egésznek szabadságát, mert törvényszerű módokat nyújtván a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közti összeütközések elintézésére, az erőszakoskodás, a felforgatás veszélyei ellen is legtöbb biztosítékot nyújt”. A neoabszolutizmus utáni időszakban Tisza számára ez a kormányzati rendszer tűnt az alkotmányos jogok egyedüli garanciájának. Azt ugyan elismerte, hogy a felelős kormány is törekedhet túlhatalomra, de ez – vélte – még önmagában nem veszélyezteti az egyéni jogokat. Álláspontjának – tárgyunk szempontjából – meghatározó eleme, hogy az egyéni szabadság védelmét a közigazgatás feladatának tekintette, és (még sajátosabb módon) azt kizárólag a közigazgatás szervezeti apparátusa révén gondolta biztosíthatónak.¹⁴⁹

A fiatal Tisza nem érzékelte az egyéni szabadság fontosságát, ezért nem tartotta szükségesnek annak hatékony védelmét sem. Az individuális autonómia szavatolása – szerinte – egyébként sem a közigazgatási bíróság feladata. „Legyen felelős mindenki saját tetteiért. Legyen felelős nálunk is, mint Angliában minden ember azért, amit tesz, az egyedüli úrnak, a törvénynek.” Legyen a tisztviselő nálunk is „bárki által feleletre vonható hivatali kihágásaiért, hanyagságáért, úgy, mint Angliában”. Az ifjú politikuskjelölt figyelmen kívül hagyta, hogy Angliában rendes bíróságok döntöttek a közigazgatási szervek jog- és érdeksértő határozatairól, és azt is, hogy a szigetországban a végrehajtást részletező törvények szabályozták, míg nálunk az állami közigazgatásra csupán töredékes normák vonatkoztak. Írásában a valósággal ellentétes színben tűnik fel a korabeli francia jogvédelmi eljárás is, „melynél minden látszólagos biztosítékok dacára utóvégre a kormány ítél saját hivatalnokai felett, s jóformán fél

¹⁴⁹ TISZA 1865. 5, 16–17. p. Az irat komoly bírálatát adta: KÁKAI Aranyos: *Tisza Kálmán. Politikai élet- és jellemrajz*. Athenaeum, 1878.

és bíró egy személyben”. Más kérdés, hogy kormányra jutása után rögtön az 1865-ben leminősített francia megoldást vezette be.¹⁵⁰

Az egyéni jogok biztosításához elegendőnek tartotta az önkormányzati rendszert, viszont indokoltnak vélte az egyéni szabadság korlátozását. „Szükséges tehát a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok léte, amelyekben a túlterjeszkedési vágy megtöri, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történjék.”¹⁵¹

A közigazgatási bíráskodás hívei Európa-szerte hangsúlyozták, hogy az állami szervek közötti hatásköri vitákat független bírói fórumoknak kell eldönteniük. Tisza ellentétes véleményen volt: szerinte a törvényhatóságok és a kormány közötti feladatütközés elbírálására sincs szükség önálló közigazgatási bíróságra. Ilyen ügyekben a legfőbb országos törvényszék egy külön osztálya dönthetne, „mely osztály tagjai a törvényhatósági törvényszékeknek már legalább tíz évig működött tagjai közül az országgyűlés javaslatára a kormány által lennének kinevezendők”.¹⁵² A gondolatmenetből kiderül, hogy a szerző még a közigazgatás és a bíráskodás elválasztását sem tartotta szükségesnek, 1865-ben is a megyei szinten szervezett bíróságokkal számolt.

Tisza Kálmán egyetlen elvi tartalmú írása szerint alakította későbbi kormányzati programját a helyhatóságok rendezése, a községek alkotmányos státusának és szervezetének 1886-os újraszabályozása, a főispáni jogállás megváltozása, a központi és helyi szervek közötti hatásköri megosztás reformja során. A politikai programként tekintett tanulmány

¹⁵⁰ TISZA 1865. 32. p. Vö. MOHL 1866. 419–420. p.; DICEY A[ibert] V[enn]: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Ford.: TARNAI János. Budapest, 1902. 487. p.; Rakovszky Iván évnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. A Magyar Jogászegylet Közgyűlése. *Magyar Jogi Szemle* XXIII. köt. Budapest, 1942. 57. p.; DELL'ADAMI Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. In *Magyar Jogászegylet Értekezések*. I. Budapest, 1880. 1–4. p.

¹⁵¹ TISZA 1865. 64. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója. *Jogtudományi Közlöny* 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49–53. p.

¹⁵² TISZA 1865. 64. p.; Ebben a kérdésben a javasolt megoldás formailag Kossuth Lajos kútahtyái alkotmánytervére emlékeztet. Vö. CIEGER András: A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In *Autonómiák Magyarországon 1848–2000*. I. köt. (Szerk.: Gergely Jenő.) L'Harmattan Kiadó. Budapest, 2005. 29. p.

hallgat a közigazgatási bíraskodásról. A geszti birtokon töprengő reménybeli politikus nem érzékelte az egyéni jogok állammal szembeni védelmének indokoltságát. Fontosabbnak tartotta az erős államot a személyes szabadságnál. A történelem esélyt adott számára, hogy megvalósítsa vagy – a korszellemmel egyezően – módosítsa álláspontját.

3.2. Az ellenzéki politikus és a jogvédelem

A bihari politikus a balközép meghatározó személyisége és a törvényhozás egyik szellemi vezére lett.¹⁵³ Részt vett a kiegyezés utáni hazai államrendszer kialakításában, markáns álláspontot képviselt az önkormányzati rendszer alapjait megteremtő törvények vitájában. Ellenzéki korszakát jól jellemzi az a (tárgybeli) módosító indítvány, melyet a községi törvényjavaslat vitájában, 1871. március 23-án terjesztett elő. Az óvatos kormányjavaslat 4. §-a érintette a közigazgatási szervek döntésével szembeni jogorvoslatot. Tisza indítványozta: ha a kormány intézkedése a polgároknak vagy a községnek jogsérelmet vagy kárt okozott, a jogerős közigazgatási döntés ellen rendes bírósághoz lehessen fordulni. Angol mintára bíróság elé utalta volna a rendeletek, statútumok értelmezése körüli vitákat, továbbá azok törvényessége feletti ítékezés jogát.¹⁵⁴

Előterjesztését, melyet maga is „nagy fontosságúnak” ítélt, a törvényhozás tagjai kedvezően fogadták. Véleménye szerint ezzel a módosítással a törvény végrehajtása a közigazgatási közegeket illetné, de megmaradna a miniszter felügyeleti joga is. Ha viszont egy konkrét ügyben törvénysértés gyanúja merülne fel, vagy kártérítési igény támadna, a rendes bíróság dönthetne. Az igazgatást a jogorvoslattal nem lehetne megakadályozni, hiszen csak birtokon kívül lehetne a bírósághoz fordulni. Az ellenzéki Tisza tehát változtatott korábbi álláspontján: szerinte jogállam és egyéni szabadság csak ott van, ahol az államnak „minden egyes polgára biztos aziránt, hogy minden, bármely közigazgatási közegtől szenvedett sérelméért az ország törvényszékei előtt orvoslást nyer”.¹⁵⁵

¹⁵³ KOZÁRI 2005. 70. p.

¹⁵⁴ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 159. p.

¹⁵⁵ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 160–161. p.

Hangsúlyoznunk kell: abban az időszakban, amikor a hazai közigazgatási joganyag jelentős részben szabályozatlan és teljesen kodifikálatlan volt, ez a garancia csupán formális lehetett. Tisza erről másképpen vélekedett; harcos ellenzékiként nem fogadta el, hogy a törvényszékek csak tételes jogi alapon dönthetnek. Tagadta, hogy csak akkor teljesezhet ki a közigazgatási jogvédelem, ha átfogó közigazgatási törvényeink lesznek. Amit a közigazgatás-tudományi szakirodalom az érdemi jogvédelem előfeltételként tekintett, ő egyszerűen veszélyesnek tartott. Szerinte ugyanis a végrehajtást részletező külön törvények „privilegizált helyzetet biztosítanak a közigazgatásnak, amely mellett valódi alkotmányos élet és egyéni szabadság nem létezik”.¹⁵⁶

A korabeli hatásköri viták eldöntésére sem volt jogállami színvonalú szabályozásunk, hiszen bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközés elbírálását az 1869. évi. IV. tc. 25. §-a a miniszteriumra bízta. Tisza támogatta egy „államtörvényszék” megalakításának gondolatát,¹⁵⁷ javasolta, hogy a legfelsőbb bírói fórumon belül legyen „egy specialiter ezen célból szervezett és megbízott osztály”. Utalt arra, hogy ez a testület (a hatásköri viták mellett) a miniszteri rendeletek törvényességéről is dönthetne. Javaslatá egyaránt vonatkozott az állami és az önkormányzati igazgatásra.¹⁵⁸

A balközép növekvő tekintélyű vezére élesen támadta azt a gyakorlatot, hogy a közigazgatási jellegű jogvitákban végső fokon a belügyminiszter dönt. „Mi a belügyminiszter a parlamenti kormányforma mellett? A pártküzdelem kifolyása, a pártküzdelem egyik vezetője, ki addig miniszter és addig kormányoz, míg pártja többségben marad. Hogy kinek ez a természetszerű helyzete, az ítélhessen és pláne oly dolgokban, melyekben maga vagy talán megbízottja követte el a sérelmet, az előttem a megfoghatatlan dolgok közé tartozik.”¹⁵⁹

Alláspontja szerint a miniszter továbbra is dönthetne az ún. gratiálékban: „azaz az oly kérdésekben, midőn törvény keretén belül, kisebb vagy

¹⁵⁶ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 161. p.

¹⁵⁷ CSIZMADIA 1981. 345–346. p.; SARLÓS 1976. 23–24. p.; MÁTHÉ 1982. 41. p.

¹⁵⁸ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 161. p.

¹⁵⁹ Tisza Kálmán 1871. március 22-i felszólalása. „Nincs az az igazságos ember, ki igazságos bíró tudjon lenni, midőn oly dolgot kell megítélni, melyet vagy ő, vagy az ő közége tett.” KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 148. p.; GRUBER 1877. 400. p.

nagyobb szigor alkalmazásáról, midőn bizonyos kedvezmény megadásáról, vagy megtagadásáról van szó.” A szabad belátáson alapuló miniszteri jogkör azonban nem alkalmazható, ha a törvény magyarázatáról, és arról kell döntenie, hogy a törvényt megtartották-e, vagy kell-e a sértett félnek kártérítést fizetni.¹⁶⁰

Az ellenzéki Tisza Kálmán tehát változtatott korábbi álláspontján. A közigazgatási jogvédelem terén tett képviselői nyilatkozataiból is kitűnik politikusi karaktere: a doktriner eszméktől való idegenkedés, a gyakorlati gondolkodás és a célszerű kompromisszumkészség.¹⁶¹ Az 1871-es indítványából egyértelműen kiderül, hogy az egyéni jogvédelmet szükségesnek tartotta, és ennek garantálását már nem kizárólag a vármegyei önkormányzat keretében képzelte el. Az indítvány megtételében nagy valószínűséggel az is vezethette, hogy a képviselő-választások során elkövetett visszaélések bíróság elé kerüljenek. Ellenzéki programja korábbi nézeteinél korszerűbb volt: tartalmazta a közigazgatás szakszerűségének igényét, és a közigazgatási jogvédelem (független szervekkel történő) garantálását.

Az európai államjogi tapasztalatok szerint a 19. századi abszolutizmusból a jogállamisághoz vezető úton első lépésként a közigazgatást fosztották meg azon jogától, hogy saját ügyében bíráskodjon. Ezt követő jogállamépítő feladat a széles hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságok létrehozatala volt. Mindkét közjogi penzum Tisza Kálmán miniszterelnökre hárult, aki ezzel a hat évvel korábban általa hirdetett elvek végrehajtójává válhatott. Szébb elégtételt – írta egy kortárs – ember nem érhet el.¹⁶²

¹⁶⁰ KN 1869. XV. köt. Pest, 1871. 162. p.

¹⁶¹ GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora 1867–1918*. I. köt. 34–35. p. A személye mellett elfogult szerző is megállapítja: „mélyrehatóbb reformok kezdeményezésére Tisza Kálmán nem sok hajlandóságot mutatott.” HORÁNSZKY Lajos: *Tisza István és kora*. Tellér Kiadó. Budapest, [é. n.]. I. köt. 95. p.

¹⁶² GRUBER 1877. 488. p.

3.3. A kormányfő álláspontja: a túlértékelt közigazgatási bizottság

Tisza Kálmán 1875-ös hatalomátvétele idején már minden jelentős európai államban kiépült az alkotmányos közigazgatási jogvédelmi szervezet. Angliában három évszázada a rendes bírói fórumok döntöttek a vitás közigazgatási ügyekről, Franciaországban 1872-ben hoztak törvényt az államtanács jogvédő szerepének megerősítéséről. A Német Birodalom országaiban kivétel nélkül jogorvoslattal lehetett kérni a sérelmes közigazgatási döntések ellen. Baden 1863-ban, Poroszország 1872-ben alakított külön közigazgatási bíróságot, Bajorországban 1869-ben utalták a vitás ügyeket a legfelsőbb bírói tanács elé. Svájcban 1875-ben teljessé vált a szövetségi szintű jogvédelem, a belga alkotmány 1831 óta védte az állampolgárokat a közigazgatás törvényellenes aktusai ellen. Az olasz királyság 1865. évi törvénye fontosabb ügyekben a rendes bíróságokra bízta polgárainak végrehajtással szembeni jogvédelmét. Ausztriában az 1867. évi alkotmány biztosította a közigazgatási hatóságok egyedi döntései elleni jogorvoslatot. Az önálló szervezetű osztrák közigazgatási bíróság 1875-ben alakult meg, az alkotmányban rögzített politikai jogok védelmét a kiegyezés évétől maga a birodalmi törvényszék garantálta.¹⁶³

Az ország közjogi átalakítására csaknem szabad kezet kapott magyar miniszterelnök-belügyminiszter – személyes nézeteit maradéktalanul érvényesítve a törvényhozásban – 1876-ban tető alá hozta a közigazgatási bizottságokat. A szabadelvű párti többségű törvényhozás ezt az intézményt ruházta fel közigazgatási jogvédelmi hatáskörrel, megkísérelve a közigazgatási szervezetrendszeren belüli – a korábban elítélően említett francia modellre emlékeztető – jogvédelem biztosítását. A hatalom birtokában már kockázatos volt számára a korábban favorizált angol közigazgatási judikatúra.¹⁶⁴

¹⁶³ GRUBER 1877. 141–397. p.; PATYI 2002. 74, 87–95. p.; SZABÓ István 2010. 220–232. p.

¹⁶⁴ A törvény tervezetét Tisza Kálmán még belügyminiszterként készítette. KOZÁRI Monika: Tisza Kálmán, mint belügyminiszter 1875-ben. In *Nemzeteken innen és túl. Tanulmányok Diószegi István 70. születésnapjára*. Korona Kiadó. Budapest, 2000. 105–135. p.

A közigazgatási bizottságról szóló törvényjavaslat indokolása nem említette a testület feladatai között a közigazgatási jogvédelmet. Egy helyen találunk közvetett utalást a közigazgatási bírászkodásra, amelyből az is kiderül, hogyan értelmezte ezt a fogalmat Tisza Kálmán. Az előterjesztés 44–58. §-ai a közigazgatási bizottság fegyelmi hatósági teendőit tartalmazták. A közigazgatási feladatokat ellátó alkalmazottakkal szembeni fegyelmi döntések ellen eszerint nem lehetett valóságos jogvédelmet kérni, nem lehetett a hierarchián kívül fellebbezni. A miniszterelnök magyarázatából kitűnt, hogy a közigazgatási bírászkodás lényegéről is másképp vélekedett, mint ellenzéki időszakában. Eszerint az, hogy a fellebbezés „minden közegre nézve az illető miniszterhez, s így a községi és törvényhatósági közegekre nézve a belügyminiszterhez intézendő, abban leli indokolását, hogy a legfelsőbb fokon bírászkodást – pedig ez közigazgatási bírászkodás – egy és ugyanazon hivatalnok vagy tisztviselőre nézve különböző közegekre bízni méltánytalan és így igazolhatatlan intézkedés lenne”.¹⁶⁵

4. Kormányzati előkészületek a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására

Tisza Kálmán tehát évekig halogatta a valódi közigazgatási jogvédelem napirendre vételét. Egyértelművé tette, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot nem támogatja, és nem pártolja a különálló közigazgatási bírói fórum létrehozatalát sem. Az 1878. június 24-i képviselőházi vitában kifejtette, hogy a majdan megalakítandó testület nem lehet a kormányzattól független, hiszen „nem lehet a közigazgatási bíróságot a minisztérium fölé, vagy mellé szervezni, hanem a minisztérium kebelében kell azt helyezni”.¹⁶⁶

A tárgyunk szempontjából fontos közjogi dokumentum volt Tisza Kálmán 1878. október 11-én hivatalba lépett harmadik kormányának programja, melyet a miniszterelnök 1878. december 7-én ismertetett a képviselőházban. Eszerint a közigazgatási bírászkodást közigazgatási reformügynek tekintette. „A közigazgatás terén a többi, bár fontos, de

¹⁶⁵ *KI* 1875. I. köt. Budapest, 1876. 322. p. Vö. GRUBER 1877. 413–414. p.

¹⁶⁶ *KN* 1875. XVIII. köt. Budapest, 1878. 282. p.

mégis csekélyebb kérdéseken felül kiemelkedik a legfőbb közigazgatási bíróság szervezetének minden oldalról sürgetett kérdése.” Ezt követően közel egy évig nem hozta szóba az ígért reformot.

1879. március 1-én viszont a korai dualizmus addigi történetében példátlan esemény történt. A költségvetési vita során a képviselőház a 613. számú határozatában kötelezte vonakodó kormányát az „új alkotmányos intézmény” bevezetésére. Ekkorra már a kormánypárt többsége is úgy vélekedett, hogy a végrehajtó apparátus adó- és egyéb pénzügyi visszaéléseit jogi eszközökkel is meg kell akadályozni. Az előterjesztés és szavazás Tisza Kálmán, Szapáry Gyula és Pauler Tivadar jelenlétében történt. A nagy hatalmú miniszterelnök elszenvedte első komoly politikai vereségét. Igaz, a törvényhozás széles mozgásteret biztosított számára, mert arról döntött, hogy a kormány „a közigazgatási illetőleg pénzügyi bírászkodás iránt” terjesszen be javaslatot.¹⁶⁷

A Minisztertanács 1879. április 4-én napirendre vette a kérdést, és ötödik napirendként állást foglalt a képviselőházi határozatról (*Képviselőházi határozat a közigazgatási és pénzügyi bírászkodásról*). A testület megbízta a belügy- és a pénzügyminisztert „annak megfontolásával, hogy nem kellene-e a közigazgatási és a pénzügyi bírászkodás iránt külön-külön intézkedni?”. A testület a két minisztertől „a nyári szünet folyamán” várt döntést.¹⁶⁸ A döntést a minisztertanács nem vette napirendre.

Az első kormányzati lépésként viszont a miniszterelnök 1879. augusztus 23-án körrendeletet intézett több miniszterhez, amelyben kérte, vegyék számba azon ügytípusokat, amelyekben eddig végső fokon döntöttek. A kiadott rendelet szövege:

„A közigazgatási törvényszékek (bíróságok) tárgyában újabb időben a belföldön, leginkább azonban Németországban keletkezett törvények szabály szerint azon alapelvből indulnak ki, hogy azon közigazgatási ügyek, melyek tekintetében az intézkedés vagy döntés a közérdek szempontjából egyedül célszerűségi okokon nyugszik, kizárólag a döntő közigazgatási hatóságoknak maradjanak a megállapított fellebbezési szabályok szerint fenntartva, és hogy

¹⁶⁷ KN 1878. III. köt. Budapest, 1879. 298. p.

¹⁶⁸ MNL OL W12. Miniszterelnökségi Levéltár. Minisztertanácsí jegyzőkönyvek 1879. április 4. 11. p.

ilyenek tekintetében kizárólag egy a közigazgatási hatóságoknál benyújtandó panasz foglalhat helyet. Míg ellenben olyan adminisztratív intézkedéseknél vagy döntéseknél, melyeknél egy törvény vagy a törvényes hatáskörön belül kibocsátott kormányrendelet vagy törvényhatósági szabályok (statútumok) által akár egyesek akár testületek biztosított jogai érintettek, az egyesek és a testületek jogosítvák a közigazgatási bíróságokhoz fordulni, és a kereset útján segílyt keresni, midőn azt hiszik, hogy az adminisztratív intézkedések vagy döntések által ezen jogok sértettek. Csakis ez utóbbiak, mint vitás közigazgatási ügyek képezik a közigazgatási bírászkodás tárgyát. Az általam említett törvények legnagyobbbrészt így pl. a legújabb porosz törvény (Kompetenz-Gesetz) is az illető állam speciális törvényei alapján behatóan és taxatívfe felsorolják azt, hogy minő ügyek és kérdések tekinthetők tisztán adminisztratívnek és melyeknél lehet helye közigazgatási bírászkodásnak.¹⁶⁹

A miniszterelnök-belügyminiszter kérte a minisztereket, hogy az általuk eddig végső fokon intézett, tisztán adminisztratív és vitás adminisztratív ügyeket vegyék számba, és taxatívfe sorolják fel. A körrendeletben Stein Lőrincz nézete tükröződik, aki a közigazgatási jogban megkülönböztette a jogsértéseknél igénybe vehető közigazgatási keresetet, az érdeksértéseknél alkalmazható közigazgatási panaszt és a fenyegető érdeksértések esetében igénybe vehető közigazgatási folyamodást. Tisza Kálmán körlevele jog és érdeksértés között tett különbséget, sejtetve, hogy a tervezett magyar változatban csak jogsértés esetén lehet az ígért közigazgatási bírósághoz fordulni. Bírálói Gneist *A jogállam* című művét idézték: „Ha a miniszteri végzés ellen érdeksértés esetében csak az igazgatási panasz jogorvoslatával élhetek, akkor ez a részrehajlatlanság tekintetében semmi biztosítékot nem nyújt, mert az orvoslásnak azon egyedüli módjával lehet csak élni, hogy a népképviselő nagy apparátusának segítségével a miniszteri felelősségre vonhatás jogához fellebbezünk.”

A parlamenti többséggel rendelkező kormánypárt ellen ez a megoldás a „jogi oltalom korlátozására vezet a közigazgatás azon terein, ahol erre alkotmányos államban leginkább szükség van”. Gneist szerint a

¹⁶⁹ A rendelkezés megjelent a *Pester Lloyd* 1879. szept. 26-i, reggeli számában.

törvényes határok átlépésétől még egy „szenvedélyes pártkormány is visszaborzad”. Az a törvényszék, amely csupán arról döntene, hogy a hatóság a törvényes korlátokon belül cselekedett-e, nem tudná jogállami hivatását teljesíteni, mert az érdeksérelem gyakran nagyobb kárt okoz a polgároknak, mint a jogsértés. Lehetséges jogszerű, de anyagilag méltánytalan döntéseket hozni. A törvényeket tiszteletben tartó jogállamokban „a célszerűségi okok” jogcíme alatt gyakran súlyos igazságtalanságokat követnek el. A német elméleti irányokat és törvényhozási gyakorlatot alapul véve Gruber Lajos szerint a jogállam eszméjével csak az a közigazgatási bírósági modell egyeztethető össze, amely az érdekek sérelme ellen is „a függetlenség és részrehajlatlanság biztosítékával bíró pártatlan” fórumot teremt. Ilyenek voltak a Gneist szellemében megalkotott badeni és porosz közigazgatási bíróságok, amelyeket tág hatáskörű közigazgatási panaszokat intéző fórumokként szerveztek meg. „A jogállam e legújabb követelménye elől Magyarország sem zárkozhatik el polgárai fontosabb érdekeinek kockáztatása nélkül” – érvelt a hivatalos felfogás ellen Gruber Lajos.¹⁷⁰

A képviselőház pénzügyi bizottságának 1880. február 6-i ülésén már határozottan sürgették a közigazgatási bíráskodás bevezetését. A miniszterelnök utalt arra, hogy az ügy érdekében szaktanácskozást hívott össze, de a kérdés elméletileg is összetett, különböző megoldások képzelhetők el. Először itt vetette fel, hogy önálló pénzügyi közigazgatási bíráskodást kellene bevezetni. Az álláspontot osztotta a pénzügyi bizottság és a pénzügyminiszter is.¹⁷¹ A képviselőház 3161. számú határozatában 1880. március 8-án elfogadta a pénzügyi bizottság eredeti – később elemzésre kerülő – előterjesztését. Ebben a képviselőház már a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására kötelezte a kormányt. A minisztertanács az 1880. március 16-i ülésén ezt az elfogadott, kormányt utasító határozatot a belügy- és pénzügyminiszternek adta ki

¹⁷⁰ GRUBER Lajos: A miniszterelnök és a közigazgatási bíráskodás. II. *Magyar Themis* 1880. aug. 5. X. évf. 32. sz. 256. p. A rendelet szövege megjelent a *Pester Lloyd* 1879. szept. 26-i, reggeli számában.

¹⁷¹ GRUBER i. m. 257. p.

végrehajtás végett. A közigazgatási bírászkodás felé tett első fontos előkészítő lépést az igazságügyi tárca mellőzésével tették meg.¹⁷²

A kormányfő 1880. április 30-án, a képviselőház igazságügyi bizottságában dacosan nyilatkozta: „nem tartanám helyesnek, ha olyan intézkedés fogadtatnék el, mely a közigazgatás és a bírászkodás közti egyensúlyt megzavarná, s azt ennek alárendelné.” Ugyanitt 1880. május 5-én kifejtette, hogy „az adminisztráció mint intézmény tekintélyében csorbítottatnék, ha bíróság helyeztetnék fölébe, mint fellebbezési fórum”. Azonos tartalmú volt Szilágyi Dezső 1880. május 12-i interpellációjára adott válasza is, amely szerint a közigazgatási bírászkodásnak „nem szabad oly határokon túl mennie, melyek mellett az eljárás sikeres volta egyfelől, a közigazgatás vezetőinek felelőssége másfelől illuzórikussá tétetnék”.¹⁷³

5. Az első közigazgatási ankét és a közigazgatási bírászkodás

Tisza Kálmán már 1880. február 23-án, a költségvetés általános vitájában ígéretet tett egy szélesebb körű szaktanácskozás összehívására. A képviselőház előtt ekkor még csupán általában szolt a közigazgatás javításának szükségességéről, és előre látható nehézségeiről. „Nekem meggyőződésem t. ház, hogy ha valaki a közigazgatás egészét akarja reformálni, nem szabad azt sem kizárólag könyvekből tanult theoria, sem saját egyéni tapasztalatai alapján tennie, hanem kötelessége az ország legkülönbözőbb részeiben a közigazgatással gyakorlatilag is foglalkozóknak nézeteit meghallgatni s ezen nézetek alapján határozni.” „A közigazgatási reform egy papíros lapra könnyen leírható”, de valódi eredmény csak akkor érhető el, ha az „ország különböző részeiből a közigazgatással gyakorlatilag foglalkozók” véleményét is meghallgatják.

Az 1880. november 21-re összehívott ankéton¹⁷⁴ Tisza „az ország különböző vidékeiből, az adminisztráció hiányait s a megyei viszonyokat ismerő és a segítői módok iránt tájékozott” férfiakat hallgatott meg.

¹⁷² MNL OL K27. MT. 31. doboz. 1880. márc. 16. Minisztertanács jegyzőkönyve 14. p.

¹⁷³ KN 1878. XIII. köt. Budapest, 1880. 193–194. p.

¹⁷⁴ ANKÉT 1880 7–8. p.

A kiválasztottak között kilenc főispán, 12 megyei főtisztviselő és 12 országgyűlési képviselő volt.¹⁷⁵ A tanácskozás meghirdetett célja a közigazgatás gyakorlati szempontjainak megismerése volt, bár hamar kiderült, hogy a kérdések zöme tisztázó jellegű elvi válaszokat igényelt. A részt vevő Baross Gábor meg is jegyezte, hogy a közigazgatási bíráskodás ügyében nem a praktikus szempontok fontosak, ezen a téren „a theoreticus discussio elmaradhatatlan”.¹⁷⁶

A miniszterelnök az anketon a közigazgatási bíráskodás bevezetésének módját, szervezeti megoldásait önálló napirendként szerepeltette. Már a meghívóban jelezte, hogy a közigazgatási bíráskodást nem elkülönült állami feladatnak, hanem a végrehajtói tevékenység részének tekinti. A fontossági rangsor is tükröződött a napirendben: a közigazgatási jogviták elbírálásának szervezeti kérdése az utolsó napirend volt. A tanácskozás öt pontjából négy a területi igazgatás, ezen belül a megyei törvényhatóságok szervezetének és működésének régen napirendre érett kérdésért érintette. A közigazgatási bíráskodás ügye tartalmilag sem illett a tanácskozás általános tematikájába. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a közigazgatási jogvédelem nem csupán a megyék szervezeti reformjától, hanem az általános és szakigazgatási kérdésektől (pl. a rendőrség szervezésétől, a gyámügy átalakításától), továbbá kardinális alkotmányjogi reformoktól (pl. a hosszasan húzódoó határköri bíróság szervezésétől) függött.

¹⁷⁵ A miniszterelnök Szögyény Marich László Fejér, Bárány Majthényi László Hont és Nyitra, Gróf Csáky Albin Szepes, Hertelendy József Torontál, Tabajdy Károly Arad és Krassó, Lónyay János Máramaros, Bárány Bánffy Dezső Szolnok-Doboka, Kubicza Pál Trencsén, Pótsa József Háromszék megyék főispánjait hívta meg. Rajtuk kívül Stammer Sándor Csongrád, Földváry Mihály Pest-Pilis-Solt-Kis-Kun, Gyarmathy Miklós Kolozs, Széll Ignác Vas, Sándor Béla Bács-Bodrog, Beöthy Andor Bihar megyék alispánjai kaptak meghívót. Lévy József Borsod, Frank József Baranya, Horváth László Háromszék és Véghegyi Dezső Veszprém megye főjegyzője, továbbá Bárány Bánhidya Béla, Baross Gábor, Dárday Sándor, Dörny Dénes, Horváth Lajos, Komjáthy Béla, Gróf Péchy Manó, Paulay Kornél, Bárány Sennyey Pál, Tibád Antal, Vargics Imre és Vizsolyi Gusztáv országgyűlési képviselők vettek részt a tanácskozáson.

¹⁷⁶ ANKÉT 1880. 12. p. „Nem enquete volt tehát az értekezlet, sőt szoros szakértekezlet sem, hanem politikai discussio, melyben a szélsőbal, az ellenzék s a kormánypárt két árnyalata, sőt maga a minister is politikai szempontból foglaltak állást, vagy legalább politikai tekinteteket is érvényesítettek a tiszta szakkérdésben.” CONCHA: A közigazgatási enquete 5. p.

A tanácskozás összefoglaló (és a nyilvánosság elé tárt) jegyzőkönyvéből kiderül, hogy a meghívottak nézetei alapvetően eltértek a közigazgatási bíráskodás lényegéről és alkotmányos tartalmáról. Horváth Lajos az intézmény szerepét abban látta, hogy a honpolgárok védve legyenek közigazgatási hatóságok és közegek önkényével szemben. Majthényi László már arról beszélt, hogy a jogvédelem nem korlátozhatja a közigazgatás aktív tevékenységét és a kormány felelősségének érvényesítését. Dárdai Sándor arra utalt, hogy a közigazgatási bíráskodás ügye szorosan összefügg a municipális önkormányzat továbbfejlesztésével. Tibád Antal szerint az 1875–1878-as hazai reformokban vannak már nyomai a közigazgatási bíráskodásnak, de az egyéni jogok és szabadság védelmére nincs kellő oltalom a közigazgatásban; addig nem is lehet, ameddig az eljáró adminisztratív hatóság gyakorta bírósági és érdekelt fél egy személyben. Sajátosan közelítette a közigazgatási jogvédelem kérdését Vizsolyi Gusztáv. Szerinte a közigazgatási bíráskodás csak olyan országokban keletkezett, ahol régi közigazgatás működik, és a végrehajtás körében visszaélések alakultak ki. Nálunk ilyen visszaélések nem voltak, hiszen a közigazgatást választott tisztviselők gyakorolták. Igaz, időközben változott a helyzet, a közigazgatási teendők szaporodtak, a parlamenti pártkormányzás természete miatt nálunk is felvethető a jogvédelem igénye.¹⁷⁷

Az ankét közigazgatási bíráskodásra vonatkozó konkrét kérdései sugalmazó jellegűek voltak. A kérdések sorrendjéből és az alternatívák megfogalmazásának hangsúlyjaiból kivehető volt az óvatos szabályozásra irányuló kormányzati szándék és a korlátozott hatáskörű, sajátos magyar megoldást célzó elképzelés. A konkrét kérdések a következők voltak:

„5. Lehetséges-e a közigazgatási bíróságok intézményét ma már életbe léptetni, vagy szükséges-e a közigazgatási törvénynek teljes megalkotását bevárni?” Ha ez most azonnal nem lehetséges, mily törvényes intézkedéseknek kellene azt általában, különösen pedig rendszer és szervezés tekintetében megelőzniük. Ha lehetséges, a közigazgatási bíráskodás melyik rendszere fogadandó el:

a) az-e, mely szerint a közigazgatási bíróságok illetékessége alá tartozó ügyek és tárgyak taxatív megállapítása mellett, az első

¹⁷⁷ ANKÉT 1880. 206–220. p.

közigazgatási hatóság határozata oly esetekben, melyekben jogsérelem vitattatik, azonnal a közigazgatási bíróság elébe viendi, amely rendszer természetesen több alsó és felsőbb fokú közigazgatási bíróság felállítását teszi szükségessé; vagy

b) azon rendszer-e, mely szerint a közigazgatási ügyek előbb a rendes közigazgatási hatóságok előtt és által minden fokozaton át tárgyalandók le, s csak akkor vihetők – a közigazgatási bíróság illetékessége alól törvény által világosan ki nem vett – ügyek egy felsőbb közigazgatási bíróság elé, ha az utolsó közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése törvényellenesnek vittattatik. Ezen utóbbi rendszer elfogadása esetén ismét kérdés: mily hatállyal bírjanak ezen egy közigazgatási bíróság határozatai? Nevezetesen azonnal végrehajthatók legyenek-e? Vagy csak cassatorius jelleggel bírjanak azok, melyeknek alapján az ügy a közigazgatási hatóságok által új tárgyalás alá veendő; vagy végre

c) nem volna-e indokolt az eddig ismert rendszerek mellőzésével, azonban figyelemmel a mívelt államokban e részben létező törvényekre és tapasztalatokra, különleges hazai közigazgatási viszonyainkhoz mérve, új rendszert állapítani meg, mely úgy a jogbiztonságot a közigazgatás terén, valamint a közigazgatás érdekeit kielégítené.

Általában pedig, bármely rendszer elfogadása esetén főkérdés: miként szervezendők a közigazgatási bíróságok, oly célból, hogy míg azok egyrészt a jogérzületet teljesen kielégítik, addig másrészt általuk a közigazgatási ügyek hatáskörükbe ne vonattassanak, s ez által a közigazgatás lehetetlenné, a kormány-felelősség pedig illuzórikussá ne váljék?¹⁷⁸

A közigazgatási bíraskodásra vonatkozó első kérdés lényegében nyitott volt, hiszen az országgyűlés már állást foglalt a közigazgatási bíróság megalakítása mellett. Az ankénton Horváth Lajos emlékeztette is a miniszterelnököt azon nyilatkozatára, amelyben a közigazgatási bíraskodásról szóló javaslatot már a folyó ülészsakra ígérte. A miniszterelnök válaszolt: a javaslat készen van, és a kérdést úgy kívánja megoldani, hogy a

¹⁷⁸ ANKÉT 1880. 7–8. p.

„testület olyan legyen, hogy minden esetre javítson a mostani helyzeten, másodszer ne prejudikáljon annak, ha az egész [t.i. az általános hatáskörű közigazgatási bírászkodás] létrejön, azaz új keretben intéztesse el ezen ügyek is”. Tisza Kálmán tehát továbbra is a „lassú bevezetést” tartotta indokoltnak, de már azon az állásponton volt, hogy nem kell megvárni a közigazgatási anyagi jog kodifikációját. Utalt rá, hogy az előmunkálatokat „hónapokkal ezelőtt” megkezdte.¹⁷⁹

A közigazgatási bírászkodás bevezetésének ütemére vonatkozó kérdésre a meghívottak általában támogató válaszokat adtak. Horváth Lajos szerint a közigazgatási bírászkodást nem szabad halogatni, erre különösen az adóügyekben van nagy szükség. Majthényi László is azon az állásponton volt, hogy a kérdést nem célszerű a közigazgatási kódex meghozataláig halasztani, ilyen „végleges kódex egyébként egy országban sincs.” Dárday Sándor szerint már elkéztünk az intézmény bevezetésével, hiszen már Törökország is – a berlini kongresszus elé terjesztett, a birodalom átszervezését tartalmazó memorandumában – ígéretet tett egy közigazgatási főbíróság megalakítására. Péchy Manó szerint is halaszthatatlan a reform, mert „alig van már Európában állam, melyben a jogviszonyok oly gyakori támadásnak lennének kitéve, mint vannak nálunk”. A gyors bevezetést a megyékben tapasztalható „pártoskodás és a nepotizmus kártékony következményei” is indokolják.¹⁸⁰

Velük szemben viszont Tibád Antal úgy vélte, hogy a sürgetett jogtalom a közigazgatási szervek diszkrecionális jogának szűkítését igényli, ezért először (és előfeltételként) minél több specifikus, főleg hatáskört megállapító közigazgatási törvényre van szükség. Külön kiemelte az egyesületi és gyülekezési jog, a közmunka, az állami végszükségjog és a közigazgatási eljárás normatív rendezésének igényét. Utalt arra is, hogy a közigazgatás és a bírászkodás elkülönítése nálunk 1869-ben nem szigorú tárgyi alapon történt, hiszen 1877-ben több törvény a közigazgatási szervek igazságszolgáltatási hatáskörét bővítette. Tibád azok közé tartozott, akik szerint elég lenne a közigazgatási szervezeten belül garanciákat adni az egyéni szabadság és jogok védelmére. Ezt el lehetne érni akkor is,

¹⁷⁹ CONCHA: A közigazgatási enquéte 38. p.; Sarwey a magyar közigazgatási enquéte tárgyalásáról. *Jogtudományi Közöny* XVI. évf. 42. sz. 1881. okt. 14.; *Politikai Újdonságok* 48. sz. 1880. XXVI. évf. 579. p.

¹⁸⁰ ANKÉT 1880. A nevek említésének sorrendjében: 204, 206, 209, 218. p.

ha azok a közigazgatási hatóságok, amelyek bírói hatalmat gyakorolnak, élethossziglan kinevezett és lehetőleg felfelé is függetlenített tisztviselőket alkalmaznának. Azt is fontos jogállami követelménynek tartotta, hogy a döntések nagyobb súlyú ügyekben első fokon általában, fellebbezéseknél kivétel nélkül testületileg, szabatosan fogalmazott törvények és eljárás mellett történjenek. Ehhez viszont – összegezte álláspontját – nincs szükség önállóan szervezett közigazgatási bíróságra.¹⁸¹

A miniszterelnöki előterjesztés ezt követően a szervezeti, hatásköri és eljárási módokat firtatta, három lehetséges szervezeti megoldást kínálva. Az első modell taxatív hatáskört és az elsőfokú közigazgatási döntés utáni bírósági felülvizsgálatot tenne lehetővé. Maga is felvetette, hogy ez a rendszer több alsó és felsőbb fokú közigazgatási bíróság felállítását igényelné. Már a kérdés is sugalmazta, hogy ez a megoldás túlságosan költséges lenne. A második verzió szerint a közigazgatási ügyeket előbb a rendes közigazgatási hatóságok döntenék el, és csak akkor lehetne fellebbezni egy felsőbb közigazgatási bírósághoz, ha a közigazgatási hatóság jogerős határozatát vagy intézkedését az érintettek törvényellenesnek tartják. Ekkor is felmerül az a kérdés, hogy a bíróság döntése azonnal végrehajtható vagy csupán kasszatórius legyen. A harmadik – szintén sugalmazott – megoldás egy sajátosan magyar, a szervezetet, a hatáskört és az eljárást egyedi módon kialakító modell lenne.

A tanácskozás résztvevői ezekben a kérdésekben markáns ellenvéleményeket fogalmaztak meg. Majthényi László a hatáskör-megállapítás osztrák modelljét, az apparátus szempontjából egyszerűbb megoldást ajánlotta. Az osztrák rendszer „a bíraskodás e nemének hatáskörébe von minden kérdést, melyben a polgárok jogköre adminisztratív úton megsértettnek állíttatik”. A taxációra épülő porosz bíraskodás merev a hatáskör megállapítása, és bonyolult a keresetek és a jogorvoslat terén. Az Ausztriában 1876-tól bevezetett rendszerben először minden közigazgatási fórumnak döntenie kell, ezt követi a bírósági eljárás. Erre lenne szükség nálunk is, ez tenné lehetővé a közigazgatási ügymenet

¹⁸¹ Tibád Antal véleménye: ANKÉT 1880. 215–217. p. Az álláspont éles bírálata GRUBER Lajos: A miniszterelnök és a közigazgatási bíraskodás. *Magyar Themis* 1880. 10. évf. 31. sz. 246–247. p.; 32. sz. 255–256. p.

bíráskodástól való érintetlenségét és hatékony jogvédelmet a kasszációs jogkörű bíráskodás révén. Álláspontját osztotta Lónyay János is.¹⁸²

Dárday Sándor a neves közigazgatási szakíró viszont a porosz rendszert tartotta követendőnek abban a tekintetben, hogy nem kell bevárni a közigazgatási fórumok intézkedését, hanem – ha valamilyen közigazgatási intézkedésből vitás kérdés lesz – fordulhasson bárki a közigazgatási bírósághoz, ahol kontradiktórius eljárás mellett döntenek ügyéről. Ha nem vitás a kérdés, hanem csak intézkedést kell hozni, ebben a bíróság nem dönthet, erre nem rendelkezik hatáskörrel. A hatáskör-megállapítás taxációs megoldását nem tartotta helyesnek.¹⁸³

Sennyey Pál szintén lehetségesnek vélte a jobb porosz rendszer adaptálását magyar viszonyokra. A porosz rendszer három olyan elvet tartalmaz, melyeket a hazai viszonyok között is követendőnek tart. Az első, hogy a közigazgatási bíróságok léte nem érinti a közigazgatási hierarchiabeli jogokat. Az alsóbb szervek kötelesek végrehajtani a felettes szervek utasításait, a felsőbb szervek az „állam érdekei, a törvényesség, és a célszerűség szempontjából” megváltoztathatják az alsóbb szervek intézkedéseit. A második, hogy az érdekelt fél a hatóság bármely intézkedése ellen fellebbezhet, a felsőbb közigazgatási fórum elbírálhatja azt célszerűségi és törvényességi szempontból egyaránt. A harmadik, hogy az érintett fél (a fellebbezéstől eltekintve) már az első fázisban fordulhat közigazgatási bírósághoz, viszont csak a törvény és a jog védelmére. Fontos, hogy a két út kizárja egymást: a fellebbezés kizárja a jogvédelmi panaszt, és fordítva. Így az egyes hatóságok zaklatását meg lehet akadályozni. A taxációt sem tartotta elvetendőnek, hiszen a modern állam nem tűri, hogy a jogfogalmakat a bíróságra és a joggyakorlatra lehessen bízni. Az eljárást tekintve szintén a közvetlenséget, a szóbeliséget és a nyilvánosságot kéri, attól függetlenül, hogy ez a közigazgatásban újdonság lenne.¹⁸⁴

Az élénk vitában körvonalazódtak az osztrák és porosz megoldástól eltérő, sajátos magyar modellt körvonalaló Horváth Lajos szerint a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó jogvitákban azonnal a bíróságnak kellene döntenie. Hazai viszonyok között erre a célra minden megyében

¹⁸² ANKÉT 1880. 207, 219. p.

¹⁸³ ANKÉT 1880. 208–209. p.

¹⁸⁴ ANKÉT 1880. 213–214. p.

szükség lenne egy ítélkező fórumra, és a fővárosban kellene alakítani egy országos törvényszéket. A megyei bíróságok megalakításában a kormányzottnak komoly befolyást engedne: a bírák felét („bizonyos modalitások mellett”) a honpolgárok maguk választanák, másik felét a kormány nevezné ki a közigazgatás terén jártas személyekből. Az országos bíróság kinevezett, részben közigazgatási gyakorlattal rendelkezőkből, részben olyan bírákból állna, akik a „jogászai szempontokat képviselni és érvényesíteni képesek”. A bírák kivétel nélkül a bírói függetlenség garanciáival rendelkeznenek. Fontosnak tartotta, hogy a jogvédelmi eljárás nyilvános, szóbeli, közvetlen és kontradiktórius legyen, és lényegesnek tartotta a hozott határozat végrehajthatóságát.¹⁸⁵ Dárday Sándor a közigazgatási bizottságot ruházná fel elsőfokú közigazgatási bírósági hatáskörrel. A főispán elnöklete alatt a kinevezett és választott tagokból időnként öttagú bíróságot alakítanának, úgy, hogy a választott tagok többségben lennének. Ez szerinte nem járna kiadással, mert a tisztviselők köréből kinevezett és a választott tagok ingyen látnák el feladatukat. A másodfokú fórum végső instancia lenne, melynek megalakítása sem okozna nagy költséget, mert a minisztérium teendői is jelentősen csökkennének.¹⁸⁶ Tibád Antal két bírósági szint szervezését ajánlotta, egy legfelsőbb a központban, egy vegyes folyamodású a megyékben működne. A megyei a megyefőnök (főispán) elnöklete alatt állna, aki a magasabb állami érdeket képviselné. A testület tagja lenne a királyi ügyész, aki a jogi szempontokat, a tiszti ügyész és főjegyző, akik a jogi feltétel mellett a közigazgatási célszerűséget, a választott tagok pedig a függetlenséget, a lokális ismereteket és érdekeket jelenítenék meg. A bíróság hármas, ötös és hetes tanácsokban működne, a választottak és a kinevezettek azonos számban képviseltetnék magukat. A legfelsőbb bíróság a legfőbb ítélőszék mintájára alakulna, de a bírák között a stabil jogi elem mellett a mobil közigazgatási szféra is képviseltetve lehetne.¹⁸⁷

A vitában felmerült számos olyan – közigazgatási bíráskodáshoz kötődő – kérdés, amely nem szerepelt a miniszterelnöki előterjesztésben. Szó esett a hatásköri bíráskodás szükségességéről, a rendeletek, utasítások törvényessége feletti döntési hatáskorról, a fegyelmi ügyek bírósági

¹⁸⁵ ANKÉT 1880. 204. p.

¹⁸⁶ ANKÉT 1880. 64, 147. p.

¹⁸⁷ ANKÉT 1880. 216. p.

hatáskörbe vonásáról és a dualista viszony közigazgatási jogvédelmet korlátozó jellegéről.¹⁸⁸

Az első hazai közigazgatási ankét végén a miniszterelnök összegezte álláspontját a leendő szabályozás tartalmáról. Helyesebbnek tartotta volna a fokozatos létesítést, de elfogadta a törvényhozás akaratát az organikustól eltérő megoldásra. Még általában közigazgatási bírásokról szólt, ekkor még nem vált egyértelművé, hogy a megalakítandó fórum pénzügyi szakbíróság lesz. Nem támogatta az elvi alapú hatáskör-megállapítást, mert az több bíróságot igényelne, és rendkívül költséges lenne. Szerinte az intézményt „speciális hazai viszonyaink szerint” kell kialakítani. Olyan rendszert kell meghonosítani, amely egyrészt „kielégíti a jogérzületet”, de nem teszi illuzórikussá a kormány felelősségét. Ennek érdekében a leendő bíróságnak érdemi döntési jogkört szánt, de a jogvédelem alá tartozó ügyeket „nagyon óvatosan” kell meghatározni, nehogy az adminisztráció meg legyen bénítva. „Mert nekünk, ha élni akarunk, egy erélyes administratiora okvetlenül szükségünk van. Nem egyéni hatalmi kérdés ez; ez az ország kérdése.”¹⁸⁹

6. Az első tervezet a pénzügyi közigazgatási bíróságról

A kormányt kötelező két képviselőházi határozat után a pénzügyminisztériumban elkészült a törvény első tervezete. Az 1880. augusztus 5-i keltezésű dokumentum a pénzügyi közigazgatási bíróságokat a közadók kezelésének egyidejű újraszabályozásával kívánta felállítani. A Szapáry Gyula minisztériuma által összeállított tervezetet a belügyminisztérium Prónay József államtitkár elnökleite alatt létrehozott bizottsága vizsgálta felül. Az 1880. szeptember 3-án és 4-én tartott értekezlet megállapította, hogy a tervezet az „adó és illetékügyben történő fellebbezéseknél és felszólalásoknál eddig követett eljárás hiányosságait a fennforgó viszonyoknak s nagy részben az adózó közönség érdekeinek megfelelően pótolja”. Az elkészített pénzügyminisztériumi elaborátum a „jelenlegi törvényes intézkedésekkel szemben nagy haladást mutat, s mindenképpen

¹⁸⁸ ANKÉT 1880. 205, 218, 208, 217. p.

¹⁸⁹ ANKÉT 1880. 7–8, 221–222, 225. p.

nevezetes alkotásnak tekinthető”. A bíróság összetételére vonatkozó elképzelést azonban a belügyminisztériumi bizottság nem tartotta megfelelőnek. Az előterjesztés szerint ugyanis a bíróság a belügyi, a pénzügyi és az igazságügyi minisztérium tisztviselőiből állt volna. Az értekezlet résztvevői (Lukács György és Novák Lajos miniszteri tanácsosok, Trifunác Pál és Sztojácskovics Sándor osztálytanácsosok) egyöntetűen hangsúlyozták, hogy ez a felfogás ellentétes a „közvélemény óhajtatásával”, amely a bíróságot „független elemekből” kívánja összeállítani. Ezt az elvet főleg az elnök kinevezésére és tiszti állására kellene alkalmazni. A tagoknak is függetleneknek kell lenniük, mert a tervezet csak így felel meg az 1880. március 8-i képviselőházi határozatnak, amely „önálló” pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását célozta.

A belügyminisztériumi bizottság ennek megfelelően azt javasolta, hogy „legalább az elnökök ne szolgálatban lévő állami tisztviselők, hanem önálló bírák legyenek, a tagok kinevezése pedig az érintett minisztériumok egyetértésével történjen”. A belügyi törvény-előkészítő apparátus ugyanakkor meg kívánta szorítani a pénzügyi végrehajtás testület általi felfüggesztésének lehetőségét. Ezt csak abban az esetben javasolták engedélyezni, ha a fél „kellő biztosítékot” ad a követelés fedezésére.

A tervezetet tárgyaló 1880. szeptember 30-i újabb belügyi értekezleten már Tisza Kálmán elnökölt. A fórum lényegében jóváhagyta azt a szövegváltozatot, amelyet az előző bizottság készített. A bírák jogállására vonatkozó szöveges indokolás elvi szempontból is figyelemre méltó. Eszerint „a közvélemény részéről igény van arra, hogy legalább az elnökök ne legyenek függésben a minisztériumoktól, hanem lehetőleg független férfiak sorából neveztetnének ki, képesek lévén már ily tiszti állásuknál fogva is a bíróság irányába a közönségnél nagyobb bizalmat gerjeszteni”. Ezzel együtt hangsúlyt kapott az állami érdek is. A testület szerint „okvetlenül szükséges, hogy az államkincstár érdekei kellőképpen megvédve legyenek; gondoskodni kell azon eljárás meghatározásáról, amely mellett az elnökök azon esetre, ha az államkincstár érdeke azt követelné, ezen állásaikból elmozdíthatók legyenek”.¹⁹⁰

A pénzügyminisztérium elnökségén 1881. január 6-án készült hivatalos feljegyzés a pénzügyi közigazgatási bíróság tervezett bevezetéséről.

¹⁹⁰ MNL OL K148. BM. 3439-XI. 1881; K 26. Magyar Királyi Miniszterelnök ME. 1881-2505. XII. 3057. sz.

Ebből kiderül, hogy 1880. november 4-én az igazságügy-miniszter és a miniszterelnök-belügyminiszter utasítására tartott tárgyaláson az érintettek megállapodtak a szabályozás főbb elveiben.¹⁹¹

A három miniszter által elkészített, lényegében Tisza Kálmán álláspontját tükröző tervezetet a főispáni kar néhány tagjával véleményeztették. A miskolci főispán szerint a tervezett bírói testület „nem fogja fölkelteni a népben azon hitet, hogy a hozzáutalt kérdésekben mindig részrehajlatlanul és alaposan fog eljárni és a hozott határozatok az osztó igazságnak mindig meg fognak felelni”. A bírálathoz utalt arra is, hogy a „nép súlyos terhe miatt zúgolódní” fog, ha nem történik igazságos jogorvoslat. A főispán javasolta, hogy az ügydöntő bíróság tagjai is álljanak olyan személyekből, akik a bírói függetlenség biztosítékával rendelkeznek.¹⁹²

A minisztertanács 1881. január 11-i ülésén tárgyalta a pénzügyi bíráskodásról összeállított tervezetet. Csekély módosítással, stiláris változtatással élve elfogadta a javaslatot, és szempontokat adott az előszentesítés szövegéhez.¹⁹³ Az uralkodó előzetes jóváhagyását kérő felterjesztés utalt a javaslat által célzott legfontosabb változásra: azokat a vitás közigazgatási kérdéseket, amelyekben eddig a pénzügyminisztérium döntött, végső fokon önálló, az uralkodó nevében működő bíróság döntené el. A bíróság elnökét, bíráit és pótbíráit a király egy évre nevezné ki. Áruklodó az a megjegyzés, amellyel e megoldást indokolták: „a bíróság évenkénti összeállítása azon okból vétetett fel, ha a bírák nem volnának eléggé figyelemmel az államkincstár érdekére”, az összetételükön változtatni lehessen.¹⁹⁴

Az uralkodói előszentesítés 1881. január 17-én érkezett meg. Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1881. január 31-én terjesztette be képviselőházhoz a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első törvényjavaslatot. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első miniszteri előterjesztés mindössze 19 paragrafusból állt.¹⁹⁵ Az 1881-es kormányzati elképzelés szerint az eljáró bíróság két egymástól független (adóügyi és illetékekkel foglalkozó) osztályból állt volna. Mindkét osztályban az ügydöntő

¹⁹¹ MNL OL K255. 1881-1-60. 45. p.

¹⁹² MNL OL K255. 1881-1-60. 8–10. p.

¹⁹³ MNL OL K255. 1881-1-97. 218. p.

¹⁹⁴ MNL OL K255. 1881-1-172.

¹⁹⁵ ELSŐ JAVASLAT 1881. 300–305. p.

személyek fele lett volna bíró, testület a másik felét a pénzügy- és belügyminisztérium miniszteri vagy osztálytanácsosai, az országos gazdasági egyesület, a kereskedelmi és iparkamara küldöttei képezték volna. A bírákat a királyi ítélőtábláktól kívánták átvenni. Az évenkénti megújítás hivatalos indoka szerint a hatályos adótörvények az adók kivetését és beszedését végző szerveket és testületeket (adókvetők, adófelszámolási bizottságok) is egy évre választották. A tervezet szembeötlő hiányossága volt, hogy a bíróság előtti eljárást nem részletezte, annak szabályozását a pénzügyminiszterre kívánta bízni.

Az előterjesztés a testület hatáskörébe tartozó vitás pénzügyi közigazgatási ügyeket két csoportra osztotta. Az *adóügyek* közé az egyenes adók és hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek, az adóelengedések, a közadók behajtása körüli eljárást, az adózókra kivetett pénzbírságok körében felmerült vitákat, továbbá a községi (városi) és állami közegek ellen megállapított kártérítési kötelezettségeket sorolták. A tervezett testület másik hatásköri területe az illetékügyekben keletkezett viták eldöntése. Ezen belül az illetékek mértékének megállapítása, az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok hitelességének kérdései képezheték volna jogvita tárgyát.

A nyilvánosságra hozott elképzelést rendkívül heves támadás érte. Ha ez megvalósul, írta Gruber Lajos, a közigazgatási bíróság valóban a minisztérium kebelén belül jön létre. „Azon bíróság soha nem zavarná meg a közigazgatás és bírászkodás közötti egyensúlyt, s nem lenne képes azt ennek alárendelni.” Az „előttünk fekvő törvényjavaslatban az eddig ismert rendszerek teljesen mellőzve vannak”, és összeállítói figyelmen kívül hagyták a „művelt európai államokban létező törvényeket és tapasztalatokat.” Egy egészen „új rendszert állapítottak meg, mely a rég eltemetett absolutisztiko-bürokratiai rendszer palástolt alakzata”. Támadó hangvételű cikkében elhatárolódott a kormány tervezetétől az érdemi jogvédelmi szempontokat hiányoló Dell'Adami Rezső is.¹⁹⁶

Különös ellentmondást teremtett, hogy a törvényhozás már hivatalosan is számolt a pénzügyi közigazgatási bírósággal. Az 1881. április

¹⁹⁶ GRUBER Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. III. *Jogtudományi Közöny* XVI. évf. 21. sz. 1881. máj. 20.; DELL'ADAMI Rezső: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslathoz. *Jogtudományi Közöny* XVI. évf. 7. sz. 1881. febr. 11.

15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. kisebb kihágások esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte ki ügydöntő fórumnak. Az országgyűlési időszak utolsó napján kihirdetett 1881. évi XXXIV. tc. illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bírósághoz engedett fellebbezést. E jogköröket a két törvény a bíróság felállításáig a pénzügyminiszterre ruházta.

A miniszterelnök véleményét összegző javaslatot a képviselőház 1881. január 31-én napirendre vette, és előzetes tárgyalásra a pénzügyi bizottságnak adta ki.¹⁹⁷ A parlamenti nyomtatványokban a ciklus végéig, 1881. május 11-ig nincs nyoma annak, hogy a bizottság az ügyet tárgyalta volna. A látszat-közigazgatási bírászkodás bevezetésére irányuló első kormányzati kísérlet a közvélemény ellenállásán hiúsult meg. Tisza Kálmán az adminisztratív judikatúra ügyében elszenvedte második vereségét.

7. A korigált második tervezet

A törvényhozás azonban változatlanul számolt a pénzügyi közigazgatási bírósággal. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. kisebb kihágások esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelsőbb ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el az országgyűlési időszak utolsó napján kihirdetett 1881. évi XXXIV. tc. is, amely illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bírósághoz engedett fellebbezést. Ezeket a jogköröket a két törvény a bíróság felállításáig a pénzügyminiszterre ruházta át.

A bíróság megszervezésére irányuló igény parancsoló volt. Lánczy Gyula jól foglalta össze a korabeli szakmai közhangulatot a halogatott reformokkal kapcsolatban: „Jelen közigazgatási szervezetünk sivár természetű, miszerint a jogeszmétől idegen, s ezért az igazságot nem tudja megvalósítani, soha nyersebbül, és leplezetlenebbül nem nyilvánult, mint a legutóbbi időben. Annyira, hogy válság felé közeledünk...” A *Jogtudományi Közlöny* szerkesztőségi cikke főleg a pénzügyi igazgatással és jogszolgáltatással szembeni elvárásokat hangsúlyozta. Eszerint „pénzügyi közigazgatásunk tényleges vezetése sem a kincstár, sem a közösség

¹⁹⁷ KN 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 22. p.

érdekében ki nem elégtő és szaporodó kinövéseivel és bajaival napról napra nyugtalanítóbb”.¹⁹⁸

A második miniszteriumi tervezet összeállítására utaló első archivált dokumentum a pénzügyminiszterium elnökségén 1881. szeptember 14-én készített feljegyzés, amely szerint a miniszter célszerűnek tartotta a pénzügyi közigazgatási bíróság szervezetéről szóló javaslatba az 1875. október 22-i osztrák közigazgatási bírósági törvény néhány garanciális rendelkezését átvenni. Az új tervezet már csupán egy, végső fokon ítélkező, ügydöntő hatáskörű bíróságról szól. A bíróság előtti eljárás az osztrák rendszert követte, kizárta a tárgyalás nyilvánosságát és a kontradiktórium elvet.¹⁹⁹

Az „osztrákosított” tervezet 1881. szeptember 19-én került a miniszterelnökhöz, aki azt változtatás nélkül terjesztette a minisztertanács 1881. október 2-i ülésére. A kormány tagjai alaposan megvitatták és több ponton módosították Szapáry Gyula elképzelését. Az igazságügy-miniszter javaslatára a bírák kvalifikációjára vonatkozó – az osztrák törvényből átvett – szabályokat azzal egészítették ki, hogy lehessenek azok is bírák, akik a pénzügyi szakmában jártasak, vagy az adóketési, felszólalási bizottságokban több éven át tevékenykedtek. A fellebbezésre jogosultak közé bekerült a királyi adófelügyelő is. A módosító javaslatok nyomán a bíróság hatáskörét hivatalból maga állapíthatta meg. A minisztertanács változtatta meg azt a javaslatot is, amely a hatásköri összeütközések eldöntését a királyi Kúriára bízta volna. A szemléleti áttörést megakadályozó ezen indítványt is Pauler Tivadar igazságügy-miniszter tette.²⁰⁰

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról a királyi előszentesítést kérő pénzügyminiszteri indokolás. Szapáry Gyula utalt arra, hogy az eltelt idő alatt figyelemmel kísérte a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait, és arról győződött meg, hogy az „állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnek, ha annak szervezete az állandóság és

¹⁹⁸ LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883. 48. p.; „Kétoldalú felelősség a pénzügyi közigazgatásban.” *Jogtudományi Közlöny* 18. évf. 7. sz. 1883. febr. 16.

¹⁹⁹ MNL OL K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” feliratú fogalmazvány.

²⁰⁰ MNL OL K255-1-2105. sz. 1881. okt. 5-i irat.

függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek”. A szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti”. Az uralkodónak felterjesztett megoldás szavatolja az állam érdekeit, hiszen az „elnök és bírák ki-nevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak”. Az intern iratból kiderül, hogy „nem várt károsabb következményű túlkapások esetén” a minisztertanács tervezett hatásköre megfelelő biztosítékot nyújt az állami érdek megóvására.

Az uralkodó tudomására hozták az intézmény várható költségeit is. A pénzügyminiszter (ellentétben Tisza Kálmán korábbi, fenyegető végösszegű kalkulációjával) csupán 33 000 forintot szánt erre, melynek felét megtakaríthatónak vélte, ha az új bírák egy része a minisztériuma apparátusából kerülne ki. A javaslat törvényhozás elé terjesztését lehetővé tevő, uralkodói előszentesítésről szóló hivatalos irat 1881. október 15-én érkezett meg.²⁰¹

Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1882. február 7-én terjesztette második javaslatát a képviselőház elé. Keserűen utalt arra, hogy korábban előterjesztett javaslatánál az előző országgyűlés „sürgősebbnek talált mást”. Az előterjesztett javaslata radikálisan különbözött az előzőtől. Más volt hivatalos indokolásának elvi alapja is; a miniszter ezúttal nem idegen államok példájára, hanem a honi igazgatás sajátos szükségleteire és a jogállami igényekre hivatkozott.²⁰²

A reformot alapvető fontosságúnak tartotta, amely „az állami közigazgatási rendszerünk reformálásához az egyik hatalmas lépés” lesz. A javaslat indoklása jóval alaposabb a korábbi előterjesztésnél. Jogelméleti igényű elemzés világít rá az állam céljára. „Hogy az állampolgárok összességét képviselő – s az azok személyi és vagyoni jólétének biztosítására hivatott állam, feladatának a kívánt sikerrel megfelelhessen, kénytelen saját közegeit bizonyos törvények által felruházni olyan jogokkal, hogy neki, mint összesnek érdekeit, egyes polgárok eljárása és akaratával szemben

²⁰¹ MNL OL K 255-1-2106. sz. 1881. okt. 15-i irat.

²⁰² KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL OL K255 1881-12191. sz.

képviseljük, s az e célból alkotott törvények korlátai között, kényszereszközök alkalmazása mellett és törekedjenek előmozdítani és biztosítani az állami közös cél elérését.”²⁰³

A polgárok néha „az állam közigazgatási tisztviselőinek törvény nevében tett eljárását, intézkedését sérelmesnek, a fennálló törvényekkel és azok alapján kibocsátott rendeletekkel ellenkezőknek tekintik, s ügyüknek egészen részrehajlatlan, önálló bíró által való megbíráását óhajtják”. „A jelenlegi törvények és gyakorlat szerint” az illető szakminiszter bírálja el ezeket a panaszokat. Az emberek azonban nem hajlandók a minisztereket elfogulatlannak elismerni. „A dolog természeténél fogva éppen a pénzügyi tárca az, melynél a leggyakoribb és legkényesebb természetű ilyen esetek fordulnak elő, nevezetesen az adó és illetékügyekben.” Szapáry Gyula – magának tulajdonítva az önálló pénzügyi közigazgatási bíróság gondolatát – ezért nem várta meg az általános közigazgatási bíróság „szervezésére nézve folyamatban lévő tárgyalások befejezését”, és a tárcája körébe eső bíróság létrehozatalát indítványozta. A leendő bíróság hatáskörének kérdésében elvi szempontokat követett. A közigazgatási hatóságok döntési körében tartott meg minden olyan közigazgatási ügyet, „amely tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálendő meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkozik”. Tért nyitott viszont a pénzügyi közigazgatási bíróságnak azon esetekben, „amelyekben egyeseknek vagy testületeknek törvény vagy törvényen alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik”.²⁰⁴

Alapvetően módosult a kormányzati elképzelés a leendő bíróság szervezetéről, amelyet „az önállóság legszélesebb alapra fektetett attribútumaival” kívánt felruházni. A bíróság tagjai a rendes bírói jogállást nyernek el. „Mindezek oly garanciák, melyeknél többet az állam alig nyújthat egyes polgáraival szemben, hacsak maga az állam főcélja elérését kockáztatni, sőt lehetetlenné tenni nem akarja.”²⁰⁵

A második javaslat fogadtatása lényegesen kedvezőbb volt a korábbinál. Az *Ellenőr* a benyújtás után közvetlenül üdvözölte azt, mint annak jelét, hogy a szabadelvű párt és kormány „gyökeresen akarja orvosolni

²⁰³ KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 224. p. Az indokolás első fogalmazványát Márfy Ödön osztálytanácsos készítette. MNL OL K255. 1881-1-2191. sz. 1881. okt. 22.

²⁰⁴ KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 225. p.

²⁰⁵ *Ellenőr* XIV. évf. 69. sz. 1882. febr. 8.

a bajokat, melyek orvoslása elől eddig minden kormány kitért”. A lap igyekezett megvédeni a javaslatot a „méltatlan” támadásokkal szemben. Az 1882. február 8-i szerkesztőségi cikk utalt arra, hogy a kiegyezés óta legtöbb panasz adóügyben keletkezett. Ez a magyar szokásokból is következett, hiszen „jövedelmet elvonni a megadóztatás alól sehol sem divatosabb, mint nálunk. Az államot megkárosítani pedig sehol sem tekintetik oly kevéssé bűnnek, mint széles Magyarországon, hol a csempészett szűzdohány még ma is sokkal illatosabb minden trafiknál.” A benyújtott javaslat kedvező hatást gyakorol, mert az adókezelés hiányosságai és „gyakori anarchikus zűrzavarai” próbára tették a legkomolyabb állampolgár türelmét is. A reform nagyon fontos elvi szempontból is. „Ez a javaslat a törvény és jog parancsoló elvei számára oly területeket hódít meg, mely bár az állami élet működésének legtágabb területe, ezen a területen a törvény és jog a bürokratikus slendriánnal és önkénnyel volt kénytelen megosztani az uralmat.” A tudományos közvélemény álláspontját tükröző lapvélemény szerint a „jogállam eszméje megközelíthetetlen magasságban székel ott, ahol az összes közigazgatási és adóügy nélkülözni kénytelen még a contensiosus ügyekben is a bírói döntés garanciáját”.

A javaslat a „legáltalánosabbban és legélelénkebben érzett szükségletnek” tett eleget, általános vélemény szerint magasabb színvonalon, mint az első kormányelképzelés. Az *Ellenőr* szerint a Tisza Kálmán koncepcióját tükröző korábbi pénzügyi bíróság csak „a nomenclaturánál fogva leendett bíróság, tényleg és lényegében azonban nem, mert nélkülözötte a bírói hatalom gyakorlásának a kvalifikációban, stabilitásban és függetlenségben rejlő garanciáit”. Az új törvényjavaslat kínálja ezeket.²⁰⁶ A *Jogtudományi Közlöny* cikkírója szerint a javaslat „nem a legkiválóbb, mégis egyike a legáldásosabb alkotásnak, melyet az újabb időben a közterhek súlya alatt görnyedő állampolgárok érdekében létesítettek”.²⁰⁷

A második javaslat egyik előremutató sajátossága volt, hogy igyekezett a bíróság jogállását az általános szabályok alá vonni. A pénzügyi közigazgatás bíráit is az uralkodó nevezné ki, fegyelmi tekintetben a rendes bírákkal azonos elbírálást, az 1871. évi XIII. tc. alkalmazását irányozta

²⁰⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény benyújtása. *Ellenőr* XIV. évf. 68. sz. 1882. febr. 7., febr. 8. sz.

²⁰⁷ TóTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 11. sz. 1882. március 17.

elő. Fontos nívum volt, hogy a bíróság a hozzá felterjesztett ügyekben nyilvános ülésben döntött, és a döntést indokolnia kellett. „Mi eddig adó és illetékügyekben csak oly határozatot kaptunk, melynek indokolására felette kevés vagy semmi súlyt nem fektettek” – írta az *Ellenőr* az 1882. március 11-i számában. A jogállamiság felé mutató lépés volt, hogy a pénzügyi bíráskodás – a javaslat nyomán – társasbíráskodási rendszerben jött létre, a korábbi miniszteri döntőbíróóság, az egyszemélyes ítélkezés megszűnt. A bírák jogállására nézve mások is hangsúlyozták, hogy ebben az ítélkezési formában sem lehet eltérni az általános bírói kvalifikációtól. Az egyik cikkírói módosító javaslat szerint: „az elnök és bírák az 1869. évi IV. tc. 6. és 7. §-i értelmében bírói hivatal viselésére képesített oly egyének soraiból alkalmazandók, akik adó s illetékügyben s ezek behajtása körül működtek, illetve ezen kérdésekben intézkedtek, s ilyenekben gyakorlatot kimutatni képesek.”²⁰⁸

A korabeli szakmai közvélemény felszínre hozta a javaslat hiányosságait is. Tóth Dezső szerint a javaslat „a jogászai igények teljes kielégítésére nem alkalmas”. Élesen támadta a körvonalazott eljárásjogi rendszert. „Bíróság előtti eljárás alig képzelhető el a vitás felek meghallgatása, az érvek és ellenérvek előterjesztése s azoknak a felek részéről megvitatása nélkül.” A célba vett eljárás szerint a bíróság „csak azon adatok alapján fog ítélni, melyeket a pü. közegek – igen természetesen – a pénzügyi cél elérése tekintetében összegyűjtenek. Az ellenfél, a magánpolgár legfeljebb a határozat elleni fellebbezésben adhatja elő nézetét, anélkül azonban, hogy így a bíróság nem a felek kölcsönös előterjesztésével megvilágított, s minden szempontból tisztázott ténykörülmények, hanem csakis pénzügyi szempontból, s így egyoldalú érdekből összegyűjtött adatok alapján bíráskodand”. Ennek a megoldásnak pénzügyi természetű okai voltak: a kormányzat úgy vélte, ha a feleket az eljárásba bevonják, legalább 10-20 pénzügyi közigazgatási bíróságot kellene szervezni, de erre az állami bevételek fedezetet nem nyújtanak.²⁰⁹

A szaksajtó utalt a javaslat hatásköri szabályainak hiányosságaira is. A tervezett bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, viszont

²⁰⁸ TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság II. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 12. sz. 1882. március 24.

²⁰⁹ TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 11. sz. 1882. március 17.

az egyenes adók esetében még az adók mértékét is bírói felülvizsgálat alá vonta. A javaslat nyilvánvaló hiányossága abban a tervezett rendelkezésben rejlett, amely a minisztertanácsot egy tekintetben a pénzügyi közigazgatási bíróság fölé kívánta rendelni. A 24. § szerint ugyanis „ha a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékessége tekintetében oly ítéletet mond ki, mely a közigazgatás célszerű vezethetésére, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat: a pénzügyminiszternek joga van az esetet, csupán elvi elbírálása végett a minisztertanács elé terjeszteni, melynek eldöntése a törvényhozás további intézkedéséig irányadó lesz”. A legtöbbet támadott rendelkezés azt eredményezte volna, hogy a végrehajtó hatalom bármely elé terjesztett döntést – törvényi kötöttség nélkül – megvétőzhatja. Ez a rendelkezés is felszínre hozta a hatásköri összeütközések feloldásának törvényi rendezetlenségét és a hatásköri bíróság hiányát. Tóth Dezső egyébként a hatáskört „elég tágan” ítélte, mindenesetre javasolta, hogy az 1. §-ba a következő szöveget még fel kellene venni: „általában mind adó- mind illetékügyben magának a kötelezettségnek a fennállása – az obligó maga – s az elévülés felett szintén a bíróság ítél.” Szerinte ugyanis legtöbb esetben nem a kötelezettség mértéke, hanem fennállása vitás.²¹⁰

Volt még egy elvi hiányosság, amely csökkentette a javaslat értékét és gyakorlati alkalmazhatóságát. A 10. §. szerint ugyanis a bírósághoz beadott fellebbezésnek „rendszerint nincs felfüggesztő hatálya”. A második bekezdés szerint ugyan a pénzügyminiszter – belátása szerint – adhat a félnek halasztást, ennek feltételei, főleg garanciái azonban hiányoztak a javaslatból.

²¹⁰ TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság II. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 12. sz. 1882. március 24.

8. A törvényjavaslat országgyűlési vitája

8.1. A képviselőházi bizottságok állásfoglalásai

A pénzügyminiszter előterjesztését először az *állandó pénzügyi bizottság* tárgyalta meg 1883. február 15-én és 16-án.²¹¹ A korabeli lapokból tartalmilag rekonstruálható²¹² tanácskozáson Ordódy Pál elnökölt, a kormányzat részéről jelen volt Szapáry Gyula pénzügyminiszter, továbbá – az ilyen jellegű tanácskozások állandó résztvevője, a tervezet egyik összeállítója – Márffy Ödön miniszteri tanácsos is. A törvényhozás korabeli rendje szerint a bizottságok a törvényjavaslatokat (a képviselőházhoz és a főrendi házhoz hasonlóan) először általánosságban, majd paragrafunként tárgyalták. Hegedűs Sándor előadó rövid beszédben általában javasolta az előterjesztés elfogadását. Azt hangsúlyozta, hogy a bíróság létrehozatala a pénzügyi bizottság és a képviselőház kifejezett kívánsága, továbbá a közvélemény régi követelése volt. Az ellenzéki Helfy Ignác nehéz helyzetbe került: általában ő is elfogadta a javaslatot, „mert a ház határozatát látta teljesítve általa, s itt a theoretikus csaták meddők maradnának”.

A részletes vita elején Hegedűs Sándor – az 1. §-t az egész törvényjavaslat alapjának tartva – merész javaslattal állt elő: szerinte az illetékekben előforduló eseteket is fel kellene venni a bíróság hatáskörébe. Álláspontja szerint ugyanis „az illetékek körüli eljárás ad legtöbb panaszra okot”. Szapáry Gyula a hatáskör megállapításának elvi alapjaként azt tartotta irányadónak, hogy a hatósági ügyek a közigazgatási hatóságoknál, végső fórum szerint a minisztériumban maradjanak, míg az egyesek és testületek jogainak érvényesítése a független bíróság feladata lenne. Egyébként nem ellenezte az előadói indítványt. Lukács Béla is elfogadta Hegedűs javaslatát, de indokoltan tartotta a leendő bíróság hatáskörét az összes adóügyre kiterjeszteni. Indítványozta továbbá, hogy a közigazgatás döntés ellen akkor is lehessen fellebbezni, ha a két

²¹¹ Vö. STIPTA 2006/b. 518–546. p.

²¹² *Pesti Napló* 1883. február 15. (Reggeli kiadás) 34. évf. 45. sz.; *Pesti Napló* 1883. február 16. (Reggeli kiadás) 34. évf. 46. sz.; *Pesti Hirlap* 1883. február 15. V. évf. 46. sz.; *Pesti Hirlap* 1883. február 16. V. évf. 47. sz.

elsőfokú hatóság határozata egybehangzó volt. Kemény Géza ezt különösen az elvi kérdések elbírálása szempontjából tartotta szükségesnek. A nyilvánvalóan kényes hatásköri vitában a szabadelvű Kráilitz Béla óvatosságra intett: olyan pénzügyi bíróság, melyet a javaslat céloz, egyetlen országban sincs, ezért nálunk is tapasztalatokat kell gyűjteni, „mielőtt nagyon kiterjesztenénk a hatáskörét”.

Rakovszky István fontosnak tartotta, hogy az adó- és illetékügygel foglalkozó hatóságok felelőssége és kártérítési kötelezettsége a magánfelekkel szemben is érvényesüljön. Erre Szapáry azt felelte, hogy erre a közadók kezeléséről szóló tervezett törvény megfelelő paragrafusai lehetőséget adnak. E tárgykörben csupán az 1896. évi XXVI. tc. biztosított közigazgatási bírósági hatáskört.

Már az első szakasz körüli vitában felmerült a hatáskör-megállapítás kérdése. Éles Henrik nem helyeselte a porosz mintát követő taxatív felsorolást, általánosabb meghatározást tartott célszerűnek. Szapáry gyakorlati szempontból védte előterjesztését: szerinte ugyanis célszerű, ha különböző törvényekben hivatkozott ügyek ebben a törvényben összefoglalóan (és a gyakorlat számára követhető módon) szerepelnek. Dárday Sándor a javaslat védelmére kelt, mondván, hogy a választott technikai megoldást nem taxatív elősorolás, mert általánosságban az ügyeket és nem az eseteket sorolja elő. Helfy Ignác általában elfogadta a szöveget, de szükségesnek tartotta, hogy a felsorolt ügyeken kívül a leendő bíróság elé tartozzon mindazon adó- és illetékügy, melyeket más törvények ideutalnak, vagy a jövőben iderendelnek.

A bizottság végül elfogadta az 1. §-t a Hegedűs-féle indítvány szerint. Így tehát a felülvizsgálat körébe tartozó illetékügyeket is részletezni kellett, a Rakovszky által tett azon módosítással, hogy a magánfelek kártérítési igényei adó- és illetékügyekben világosan megfogalmazódjanak, és a Helfy által tett indítvánnyal, ami szerint a bíróság által kell elbírálni (a felsoroltakon kívül) azon ügyeket is, melyeket a hatályos vagy ezután alkotandó törvények ideutasítanak.

A 2. § a bíróság létszámát határozta meg. Hegedűs fenn akarta tartani a létszám szaporításának lehetőségét. Indítványozta, hogy egyelőre e létszámot állapítsák meg, de a pénzügyminisztert fel kellene hatalmazni, hogy szükség esetén gondoskodni tudjon a költségvetési keretek közötti szükséges bírói alkalmazásokról. Szapáry nem ellenezte a javaslatot, de ez esetben nem csupán a létszám emelésére, hanem – ha a teendők

csökkennek – annak redukálására is felhatalmazást kért. Rakovszky el-
lenezte az indítványt, mert károsnak tartotta a bizonytalanságot. Sze-
rinte, ha szükség lenne az ítélkezői létszám növelésére, a törvényhozás
rendelkezhet erről. Dárday Sándor egy tanácselnök „szervezését” látta
szükségesnek. Több felszólaló az eredeti szöveget pártolta, végül a bi-
zottság többsége is ezt fogadta el.

A 3. §-nál hosszabb vita bontakozott ki a tervezett bíróság nem
bírói képesítéssel felruházott két pénzügyi tagjának minősítéséről.
Több hozzászólás után végül Lukács Béla indítványát fogadták el,
miszerint „hivatkozás történjen a kvalifikációs törvény azon szakasza-
ira, melyek a magasabb pénzügyi tisztviselőkre vonatkoznak, de egy-
úttal azon szakaszaira is, mely általában egyes szakképzett egyének
alkalmaztatását külön speciális kvalifikáció nélkül is lehetővé teszi”.

A miniszteri előterjesztés 4. §-a kapcsán Hegedűs azt indítványoz-
ta, hogy a bírósági kvalifikációval rendelkező tagokra nézve az 1869.
évi IV. tc.-nek ne csupán azon előírásait alkalmazzák, amelyek a bí-
róság tagjait kifelé, a lakossággal szemben teszik függetlenné, ha-
nem azon rendelkezéseit (16–17. §) is, amelyek az ítélő fórumokat
a kormányhatalommal szemben függetlenítik. Ezt többen támogat-
ták, azonban a kérdés (a tudósítások szerint) függőben maradt, míg a
pénzügyminisztérium a (szöveg e részét fogalmazó) igazságügyi tár-
cával egyeztet.

Az 5. §-t elfogadták, de ezen átmeneti intézkedéseket a javas-
lat más helyén szerepeltetni kívánták. Ugyanígy döntöttek a 6. és
7. §-ról is. A 7. §-t hosszasan tárgyalták. Hegedűs javaslatára a ter-
vezett fellebbezési határidő 15-ről 30 napra emelkedett. Králitz in-
dítványára a fellebbezéseket adóügyekben az adófelügyelőségekhez,
illetékügyekben az illetékkiszabási hivatalokhoz kellene benyújtani.
Éles Henrik javaslatára a fellebbezési határidő lejártát a postai úton
érkezett fellebbezéseknél nem a beérkezés, hanem a feladás napja
szerint kell megállapítani. Lukács Béla indítványára felvették a ja-
vaslatba, hogy a határidő eltelte miatti visszautasítást végzésbe kell
foglalni.

A bizottság ülése másnap, 1883. február 16-án folytatódott. Szapáry
miniszter, és Márffy tanácsos ezen a fórumon is képviseltette magát.
Az ülés azonban különös módon kezdődött: a 7. § kapcsán előző nap
elfogadott módosításokat elvetették, ezekből csupán a fellebbezési

határidő hosszabbítása maradt meg.²¹³ A 8. § rendelkezéseihez Hegedűs hozzáfűzte, hogy nagy nehézséggel jár a szükséges okmányok megszerzése, ezért indítványozta, hogy ezt a pontot hagyják ki. Dárday Sándor támogatta az indítványt. Márffy a rendelkezés fenntartását javasolta, mert a fellebbezésre alapul szolgáló okmányok nélkül nem lehet a jogorvoslati kérelmet érdemben elbírálni. Éles Henrik szerint azt az elvet kellene kimondani, hogy a fél az általa felhozott adatokat igazolni tartozik. Hegedűs a rendelkezést megtoldaná azzal, hogy a fél egyszerűen hivatkozhat valamely hatóságnál meglévő okira. Kralitz az eredeti szöveg megtartását javasolta, azzal a kiegészítéssel, hogy a tárgyalások folytán használt okiratok nem csatolhatók. Ezt az indítványt elfogadták, a szövegezéssel az előadót bízták meg.

A 9. §-ból Hegedűs előadó a 2. és 3. bekezdést kihagyni indítványozta, mert nem tartotta helyesnek, hogy esetleg több (más) érdekelt fél késedelme miatt a fellebbezőt hátrány érje. A bizottság Hegedűs indítványát elfogadta, egyben a felterjesztés idejét 15 napra emelte. A 10. és 11. §-t változatlanul elfogadták. A 12. §-hoz Hegedűs javasolta, hogy „a feleket az elintézés napjáról értesíteni kell”. Ezután Dárday Sándor javasolta, hogy iktassanak be egy új szakaszt, mely szerint „a jogszolgáltatás egyöntetűsége végett vitás elvi kérdések tárgyában a teljes ülés határozzon”. A bizottság a javaslatot nem támogatta.

A 12–15. §-kat a testület változtatás nélkül elfogadta. A 16. §-nál Dárday Sándor felvetette, hogy nem lenne-e helyes, ha a pénzügyi közigazgatási bíróság az ügy elintézéséhez szükséges adatokat a közigazgatási hatóságoktól is bekérhetné. Hegedűs válasza: „e bíróság, mint apellatorium csak az alantas hatóságaival korrespondálhat.” A 17–24. §-kat a bizottság változtatás nélkül elfogadta. A 25. §-nál Lukács azt indítványozta, hogy a bíróság ügyrendjét a minisztertanács állapítsa meg, és az uralkodó hagyja jóvá. Dárday célszerűbbnek tartotta az ügyrend megállapítását a pénz- és igazságügyi miniszterekre bízni. A bizottság ezt támogatta. A testület a többi szakaszt változtatás nélkül fogadta el.

²¹³ *Pesti Napló* 1883. február 16. (Reggeli kiadás) 34. évf. 46. sz.

A pénzügyi bizottság terjedelmes jelentése²¹⁴ elsősorban arra utalt, hogy a testület e rendkívül bonyolult kérdésben fel kívánta használni a tudományos érveket. Mindamellettt egyértelművé tette: a javaslat előterjesztésére a népképviselőlet akaratát követve, a képviselőház 1880. március 8-i határozata alapján került sor. A bizottság fontos módosításokat javasolt. Egyetértett azzal a miniszteri szándékkal, hogy a bíróság ne csupán bírói képzettségű tagokból álljon, azonban az „állás állandósága, függetlensége, elmozdíthatatlansága” miatt további biztosítékok tartott indokoltnak. E javaslat nyomán kerültek a közigazgatási bírák a Kúria bíráival jogilag azonos helyzetbe, és terjedt ki rájuk az 1869. évi IV. tc. 16. és 17. §-a is.

A bizottság a vélemény megfogalmazása során hosszan vitatkozott az alakítandó fórum hatásköréről. „Már maga az nagy kérdés, hogy ilyen egyetlen központi fellebbezési fórum, és pedig vitás közigazgatási ügyekben végső stádiumban ítélő fórum kasszatórius vagy érdemleges hatáskörű legyen.”²¹⁵ A testület – a végül megvalósult, és az osztrák megoldástól eltérő – reformatórius hatáskört látta volna szívesen. Ezt követő kérdés volt, hogy milyen módon állapítsák meg az eldöntendő ügyek körét. A törvényjavaslat a bizottság határozata szerint „helyesen ejti el a taxációt, de mégsem általános nyilatkozattal, hanem egyfelől az adókezelési és más törvényekben már előzetesen a pénzügyi bíróságokhoz utasított ügyek általános megemlítésével, másfelől az adóügyekben, a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő végrehajtással kapcsolatos panaszok megjelölésével”. A testület azzal kívánta kiegészíteni a javaslatot, hogy tartozzék ide minden ügy, amelyet törvény ide utasít. Az illetékek esetében szükségesnek látta a végrehajtás szabályozását is.

A bizottsági jelentés csak melleleg utalt az egyik legtöbbet vitatott kérdésre, a miniszteri tervezetből kihagyott fogyasztási adók ügyére. Ezek is gyakran adtak okot a vitára, „de midőn erre nézve speciális törvények szabják meg az eljárást, másfelől e kérdések elbírálása is sok nehézséggel járna a központi közigazgatási bizottságra nézve”, a döntést halaszthatónak tartották. A képviselőház pénzügyi közigazgatási bizottsága a bíróság eljárásának kérdésében retrográd álláspontot foglalt el. Azt

²¹⁴ KI 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 528. sz.

²¹⁵ KN 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 164. p.; *Pesti Napló* 1883. febr. 16. 34. évf. 46. sz. (reggeli kiadás); 1883. febr. 27. (57. sz.); 1883. márc. 8. (66. sz.)

hangsúlyozta, hogy ebben az esetben is az 1868. évi LIV. tc. 102–107. §-ait kell alkalmazni, mert a pénzügyi közigazgatási bíróságnál nem lehetséges kontradiktórius eljárást bevezetni. Az írásbeli eljárás az egyedüli, „mely gyakorlatilag egy központi, egyetlen fellebbezési fórumra nézve adó és illetékügyben lehetséges”.

A képviselőház igazságügyi bizottsága 1883. február 20-án Apáthy István elnöklete alatt tárgyalta a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló miniszteri előterjesztést. Az ülésen a kormány részéről Szapáry Gyula pénzügyminiszter, Bercelly Jenő igazságügy-minisztériumi és Márffy Ödön pénzügyminiszteri tanácsos vett részt. Pauler Tivadar ezúttal sem vállalt személyes szerepet a törvényhozást előkészítő munkában.²¹⁶

Az ülés elején Teleszky István előadó megjegyezte, hogy a törvényjavaslat szorosan összefügg a közadók kezeléséről szóló javaslattal. Szerinte alapvető közérdek, hogy a közigazgatási bíráskodást a bírói függetlenség minden attribútumával ellátott bíróságok gyakorolják, és helyesnek tartotta azt is, hogy a pénzügyi közegek és a polgárok közötti vitás ügyekben nem rendes bíróságok, hanem külön szakbíróságok határozzanak. A törvényjavaslat, amely „bizonyos irányban javítást tartalmaz”, általános-ságban elfogadható. Megjegyezte viszont, hogy a miniszteri előterjesztés „szűk keretben foglalja össze azon ügyeket, melyek a bíróság hatáskörébe vannak utalva”. Jogászként helytelenítette azt is, hogy az eljárás írásbeli jellegű.

Horváth Lajos elvben kívánatosnak tartotta, hogy a közigazgatási bíráskodás minden ügyre terjedjen ki, de elfogadja a javaslatot a részletes tárgyalás alapjául, mert „némi részben” a jelenlegi helyzet javítását ígéri. Szapáry Gyula szerint is jobb volna az általános közigazgatási bíráskodás bevezetése, „de az nagy nehézséggel jár, és sok előfeltételtől függ”. A részletekről hajlandó vitatkozni, de előre kijelentette, hogy a szóbeliség elvét nem fogadja el. Kőrösy József csatlakozott Szapáryhoz, általában elfogadta a javaslatot, de a részletes vitában több módosító javaslatot kívánt tenni. Hodossy Imre hangsúlyozta, hogy a pénzügyi adminisztráció terén súlyos visszaélések vannak, az állami közegek gyakran nem veszik figyelembe a törvényt. „Oda terelték a helyzetet, hogy ma a polgárok a velük elkövetett eljárással szemben azt sem tartják bűnnek, ha mindenképp

²¹⁶ A bizottság első ülésének összefoglalóját adta a *Pesti Hirlap* 1883. február 20-i száma „Pénzügyi közigazgatási bíróság” címmel. V. évf. 13–14. p.

igyekeznek az államot kijátszani.” Ő vetette fel, hogy a képviselőknek kevés idejük volt a javaslat áttanulmányozására, mert „ily nagy horderejű javaslatot nem szabad úgyszólván keresztül hajtani”.

Az ellenzéki képviselő helytelenítette azt is, ha a bírákat a pénzügyminiszter előterjesztésére neveznék ki. Elvi kifogást is támasztott az előterjesztéssel szemben: az ugyanis egy fellebbezési fórum felállításáról szól, de a bírákat nem hozza olyan helyzetbe, hogy úgy ítéljenek, mintha egyenrangú felek állnának egymással szemben. A javaslat tulajdonképpen nem is a közigazgatási bíróságokról szól, s mint ilyet a bizottság nem is tárgyalhatná. Szapáry válaszában arra utalt, hogy a bizottságnak volt elég ideje, hiszen ő egy évvel ezelőtt nyújtotta be javaslatát. Teleszky felvetette, hogy a javaslatot csak általánosságban tárgyalják. Ez volt a közigazgatási bíraskodással szembeni második elhárítási kísérlet, hiszen előző alkalommal a bizottság az előterjesztést nem tárgyalta, így az nem kerülhetett az akkori periódusban országgyűlési tárgyalásra.

Literáty Ödön a törvényjavaslatot mint szükséges törvényhozási reformot helyeselte, de kérte (mivel a pénzügyi bizottság tervezetét csak egy nappal korábban kapták meg), hogy a tárgyalást néhány nappal halasszák el. Komjáthy Béla nem fogadta el a javaslatot általánosságban sem, mert az „egész csak porhintés a polgárok szemébe”, és csak azt eredményezheti, hogy az ügyeket nem a minisztériumban, hanem egy másik helységben intézik. Bírálta Szapáryt, mert nem hajlandó olyan módosítást elfogadni, ami a polgárok jogait biztosítaná. Szerinte sem a közigazgatási bíraskodásról szól a javaslat, mert az előterjesztés csak egy új fellebbezési fórum létrehozását célozza. Horváth és Teleszky kérték a javaslat általános elfogadását. Ez – az ülésnap végén – megtörtént.

A bizottság második ülésére Horváth Lajos elnökletével 1883. február 24-én került sor. A sajtótudósítások alapján a vita nem rekonstruálható pontosan. A legrészletesebb tudósítást készítő *Pesti Napló* cikkéből sem derül ki, hogy milyen álláspontok alakultak ki a hatáskört tartalmazó 1. § kapcsán. Az érdekes, hogy a második ülésen (az első tanácskozás kormányzati képviselői mellett) már jelen volt Pauler Tivadar miniszter is. Igaz, nem szólalt meg.

Az előterjesztés 3. §-a kapcsán a bizottságban élénk vita bontakozott ki. Teleszky, a javaslat bizottsági előadója helytelennek tartotta, hogy az elnök a királyi táblai elnökkel azonos rangban lesz. A bíróság tekintélyét emelni kell, ezért az elnöknek kúriai tanácselnöki rangot, és a bírácoknak

kúriai rangot és jelleget kellene adni. Szerinte a bírák tervezett száma kevés, szeretné, ha csak az lenne a törvényben, hogy a szükségnek megfelelő számú bírát alkalmaznak. Szapáry hajlandó lenne az elnök fizetését leszállítani, de nem támogatta Teleszky javaslatát, mert az állam jelentős anyagi terhelésével járna. Azt el tudta fogadni, hogy a bírák számát a törvényben ne határozzák meg.

Literáty Ödön támogatta az előterjesztő miniszter álláspontját, de szerinte bírósági jegyzővé csak az nevezhető ki, aki az 1869. évi IV. tc. szerinti kvalifikációval rendelkezik. Javasolta továbbá, hogy a jegyző szavazati jog nélkül is lehessen előadó, és hogy a bírósághoz két jegyzői állást létesítsenek. Horváth Lajos is támogatta az előadó nézeteit, és indítványozta, hogy ne négy, hanem hat bíró legyen. Komjáthy Béla szükségesnek tartotta a bíróság teljes függetlenségét, annak pedig az egyik fő feltétele a megfelelő anyagi ellátás. A bírák számát szerinte sem kellene meghatározni, mert a bíróság hatáskörébe utalt ügyeket négy bíró nem végezheti el.

Szapáry a fizetésekre és bírák rangjára tett javaslatát fenntartotta, a bírák számát tekintve azonban elfogadta, hogy a miniszter csak két év eltelte után legyen köteles a végleges szervezésre javaslatot tenni. A bizottság többsége viszont Teleszky indítványát fogadta el, miszerint az elnök kúriai tanácselnöki ranggal, a bírák pedig kúriai bírói ranggal rendelkezzenek. Teleszky a 4. §-t elfogadásra ajánlotta, de szükségesnek tartaná kimondani, hogy az elnök bírói kvalifikációval bírjon. Szapáry szerint helyes, ha az elnökre nézve is alkalmazási feltételeket írnak elő, de nem szeretné, ha ez kifejezett bírói kvalifikáció lenne. Horváth Lajos indítványozta, hogy az elnököt és a pénzügyi szakmában jártas bírakat a pénzügyminiszter előterjesztésére nevezzék ki, de a bírói kvalifikációval rendelkező bírákra az igazságügy-miniszter tegyen előterjesztést. Szapáry az eredeti szöveget kérte elfogadni. Literáty Horváth indítványát pártolta. Szapáry csak annyit hajlandó elfogadni, hogy a bírói kvalifikációval rendelkező bírakat a pénzügyi és az igazságügyi miniszter együttes előterjesztésére nevezzék ki. A bizottság ezt a javaslatot fogadta el.

Az 5. §-t némi stiláris javítással az előadó Teleszky is támogatta. Literáty indítványozta, hogy e bíróságra a törvénykezési szünetidőről szóló törvény ne terjedjen ki. A 6. §-t változatlanul elfogadták. A 7. §-t az előadó elfogadásra ajánlotta, csupán az igazolásra vonatkozó rendelkezést kívánta korrigálni. Javaslatára szerint „a kellő időben beadott fellebbezést

visszaautasító végzés ellen, a pénzügyi közigazgatási bírósághoz fellebbezésnek, ha pedig a fél, illetőleg törvényes képviselője a fellebbezést tőle független és általa el nem hártott akadály miatt nem adhatta be, igazolási kérelemnek van helye. Az igazolást 30 nap alatt annál a közigazgatási hatóságnál kellene benyújtani, melynek határozata ellen a fellebbezés irányul. E hatóság az igazolási kérelmet 8 nap alatt végleges határozat hozatala végett a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszti.” A bizottság a paragrafust e módosítással fogadta el.

A 8. § szövegéhez Literáty Ödön indítványozta, hogy a felek a fellebbezéshez új okmányokat is csatolhatnak, új ténykörülményekre is hivatkozhatnak, és azokat a pénzügyi bíróság figyelembe veheti. A bizottság a szakaszt Literáty módosításával fogadta el.

A 9. § szövege élénk vitát váltott ki. A bizottság előadója javasolta, hogy a felek a beadott fellebbezésre 15 nap alatt írásbeli észrevételeket telessenek. Szapáry nem fogadta el az indítványt, mert ez szerinte nehézkessé tenné az eljárást. Horváth Teleszky mellett érvelt, szerinte az indítvány nemcsak a magánfelek, hanem a kincstár számára is hasznos lenne. Teleszky végül úgy módosította indítványát, hogy a felek észrevételeiket a pénzügyi bírósághoz nyújthassák be addig, amíg az ügy tárgyalása nem kezdődött meg. A bizottság ezen indítvány feletti határozatot függőben tartotta. A 10. §-hoz Horváth indítványozta, hogy a miniszter csak azokban az ügyekben adjon halasztást, melyekben a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. A bizottság elfogadta a javaslatot.

A 11. §-t az eredeti szövegezésben fogadták el. Ezt követően Teleszky indítványozta, hogy a pénzügyi bíróságon az ügyeket nyilvánosan tárgyalják, és a tárgyaláson a felek nyilatkozhatnak is. Szapáry ellenezte az indítványt, mert az az eljárást megnehezítené, és jelentősen drágítaná. Komjáthy elfogadta Teleszky módosítását, mert csak ilyen eljárás keretében lehet megnyugtatólag megbízni hozandó bírói határozatok igazságosságában. Ha az eredeti javaslat maradna, tisztán a bíróság szeszélyétől függne a hozandó határozat sorsa, mert „itt még írásbeli eljárás sincs, hiszen vagy fel nem derített tények alapján dönt a bíróság, vagy az információs rendszer alakul ki, ami a bíraktól sok időt rabol el, s amivel az eddigi protekcionális rendszer uralkodik tovább”.

Komjáthy felszólította a jelen lévő Pauler Tivadart, hogy „mint az igazságszolgáltatás hivatott feje, igyekezzék kollégáját meggyőzni”, hogy Teleszky módosítása megfelel az igazságügy érdekeinek. Literáty támogatta

az indítványt. A bizottsági ülésen e kérdésben nem született konszenzus, így az elnök kérte a testületet, hogy a felvetett kérdéstről a következő ülésen, február 26-án tárgyaljanak.

A harmadik ülésre a tervezett időpontban került sor. Ezen már nem vettek részt a miniszterek, a kormányzatot Márffy és Bercelly miniszteri tanácsosok képviselték. A Horváth Lajos elnöklete alatt folyó tanácskozáson először a függőben maradt 9. §-t tárgyalták. Teleszky István előadó olyan indítványt tett, amely a kincsar képviselőjének fellebbezése esetén részletes írásbeli indokolást és a tárgyalási iratok csatolását kéri. E dokumentumok másolatát meg kell küldeni a kötelezett magánszemélynek, aki erre a bírósági tárgyalás bejelentéséig észrevételeket tehet. A bizottság az új szövegezést elfogadta. Ezt követően került sorra a 13. § folytatólagos tárgyalása. Győry Elek indítványozta, hogy a felszólalási jogot ne csak a fellebbező félnek, hanem mindegyik félnek engedjék meg, azt azonban helyeselte, hogy aki felszólalással akar élni, azt előre köteles bejelenteni. Ezt követően a bizottság a 14–18. §-okat fogadta el az előterjesztésnek megfelelően. A *Pesti Napló* ezután már nem tudósított tárgyalásról, mondván, hogy „a gyökeresen átdolgozott” javaslat új szövegét később közli.²¹⁷

Az igazságügyi bizottság többségi határozattal elfogadott véleményében nagy hangsúlyt kapott a jogállamiság gondolata.²¹⁸ „A jogállam igényei követelik, hogy a jogsérelmek ne csak akkor nyerjenek orvoslást, a megsértett jog ne csak akkor találjon bírói oltalomra, ha a jogsérelmet az állam egyes polgárai okozták, hogy a független bíró ne csak akkor szolgáltsaon igazságot, ha egyeseknek egymás ellenében való magánjogi igényei képezik az eldöntés tárgyát, hogy ha egyesek által elkövetett büntetendő cselekmények megtorlásáról van szó: hanem hogy független bíróság védelmezze meg az állampolgárok törvény biztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által

²¹⁷ *Pesti Napló* 1883. február 27. (Esti kiadás) 34. évf. 57. sz. A *Pesti Hirlap* 1883. február 28-i száma (V. évf. 59. sz.) csak azt közölte, hogy a bizottság ülésén a 9. §-t újra szövegezték, s a 13. §-nál a bizottság kimondta, hogy aki felszólalni akar, azt a bíróságnál az ügy előadásra való bejelentéséig köteles megtenni.

²¹⁸ *KI* 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 529. számú dokumentum; *Pesti Napló* 1883. febr. 27. (57. sz. 34. évf.)

okoztattak.”²¹⁹ A testület úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek „független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata”.

Az igazságtügyi bizottság írásos javaslatának indokolásában utalt arra, hogy tagjai az általános közigazgatási bíróság behozatalát támogatják. Mégis elfogadják a pénzügyi közigazgatási bíróság megalkotását, mert „speciális viszonyaink” miatt rendkívül nehéz egy általános hatáskörű közigazgatási bíróságot létrehozni. A törvényjavaslat egyébként is előrehaladást jelent a közigazgatás egyik legkritikusabb területén. Az országgyűlés többsége ráadásul már döntött e kérdésben, és a megalkotott törvények (1881. évi XXVII.; 1881. évi XXXIV. tc.-k) a pénzügyi közigazgatási bíróság fellebbviteli hatáskörét részben meg is állapították. A bizottság állásfoglalása szerint a részleges közigazgatási bírászkodás koncepciójának elfogadása nem akadályozza annak, hogy az általános judikatúra teret nyerjen, „sőt ellenkezőleg, mint e téren úttörő, annak útját egyengeti”.²²⁰

A testület a pénzügyi bizottságtól eltérően ítélte meg a bíróság előtti eljárás jellegét. Azt elismerte, hogy az „obligatív szóbeli eljárást, tekintettel arra, hogy egy bíróság lesz a fővárosban és a fellebbezés tárgyának összege alacsony, behozni nem lehet. Viszont az érdekelt feleknek permisszív jogot kell adni, hogy szóban is nyilatkozhassanak.” Erre azért is szükség lenne, mert a tervezett konstrukció mellett „hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés”, és mert a vitakérdés bírói eldöntésére csak egy bíróság van hivatva, amelynek ítélete végérvényes.²²¹

²¹⁹ KN 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 176. p.

²²⁰ KN 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 177. p.

²²¹ KN 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 182. p.

8.2. Az országgyűlési vita rendje és résztvevői

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló tervezetet a pénzügyminiszter apparátusa készítette el. Ezzel lényegében eldőlt, hogy az új intézményben nem az igazságszolgáltatási jelleg, hanem az államháztartási érdek és a pénzügyi szervezeti karakter lesz a meghatározó.²²² Az elképzelést megtárgyalta a kormány, és előzetesen (változtatás nélkül) jóváhagyta az uralkodó is. Szapáry Gyula pénzügyminiszter a képviselőház 1882. február 7-i ülésén terjesztette elő a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második törvényjavaslatát. A miniszter kérte a törvényjavaslat kinyomatását, szétosztását és a pénzügyi bizottsághoz leendő utasítását elrendelni. A tervezet képviselőházi napirendre vétele után a pénzügyi és igazságügyi bizottság kapott megbízást a kormány elképzelésének megvitatására. A bizottságok – a fentiek szerint – külön tárgyaltak a kormányzat részletes koncepciójáról, és véleményüket is önálló jelentésekben foglalták össze.

A bizottságok 1883. március 14-én, a képviselőház 208. országos ülésén terjesztették be írásos álláspontjukat.²²³ A pénzügyi bizottság nevében Hegedűs Sándor a javaslat és az elkészített bizottsági vélemény kinyomatását, majd szétosztását kérte, továbbá indítványozta, hogy a napirendre tűzés az osztályok mellőzésével történjen.²²⁴ Az igazságügyi bizottság nevében Teleszky István elnök sem látta indokoltnak az alaposabb előkészítést, ő is egyetértett a javaslat rögtöni plénum elé vitelével. Később többen támadták ezért, hiszen a képviselőházi osztályok előtti tárgyalás lehetőséget nyújtott volna arra, hogy a bizottság a jogtudomány és a jogvédelem alkotmányos követelményeit alaposabban számon kérje az előterjesztőktől. A képviselőházi ülés elnöke a szokott formulával²²⁵ fogadta el a bizottságok vezetőinek indítványát. 1883. március 14-én a

²²² *KI* 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL OL K255 1881-1-2191. sz.

²²³ A pénzügyi bizottság jelentése: *KN* 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 528. sz. Az igazságügyi bizottság állásfoglalása: Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. Budapest, 1883. 529. sz.

²²⁴ *KN* 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146–147. p.

²²⁵ „A pénzügyi és igazságügyi bizottságok jelentései ki fognak nyomtatni, a ház t. tagjai közt szétosztani, és a kinyomatás után, ha a ház beleegyezni méltóztatik, az osztályok mellőzésével annak idején napirendre tűzetni fog.” *KN* 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 16, 17. p.

207. országos ülésen érkezett meg a házhoz a két bizottság jelentése a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatról.²²⁶

A képviselőházi vita előtt (a kialakult alkotmányos szokásjog szerint) az országgyűlési pártok is kialakították álláspontjukat. Az országgyűlési szabadelvű párt 1883. május 1-én tartott értekezletet, amelyben a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot elfogadta.²²⁷ A Függetlenségi Párt másnap foglalkozott a törvényjavaslattal. Az értekezleten (Győri Elek, Komjáthy Béla, Helfy Ignác, Vidliczkay József, Szederkényi Nándor, Halász Géza és Győrffy Pető hozzászólása nyomán) úgy döntöttek, hogy általában sem támogatják a kormány előterjesztését. A határozati javaslatuk benyújtásával Komjáthy Bélát bízták meg.²²⁸

A képviselőház 1883. május 2-i, 239. országos ülésén kezdte tárgyalni a pénzügyi és igazságügyi bizottság jelentését a „*pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat*” tárgyában. Hegedűs Sándor a pénzügyi bizottság előadója ezúttal mindkét bizottság nevében nyilatkozott. Teleszky István most is elvi engedményt tett, hiszen hozzájárult ahhoz, hogy a részletes vita alapja a pénzügyi bizottság szövege legyen, csak arra tartotta fenn jogát, hogy az egyes szakaszok tárgyalásánál jelezze az igazságügyi bizottság különvéleményét. Ezek olyan fontos részletkérdések voltak, amelyekben a kormánypárti képviselők korábban nem tudtak megegyezni. Az előterjesztésből kiderült, hogy a pénzügyminiszter javaslatát – valamilyen mértékben – mindkét bizottság módosítani kívánta. A jegyzőkönyv szerint az ülésen jelen volt Tisza Kálmán miniszterelnök és Pauler Tivadar igazságügy-miniszter is. Az első tárgyalási napon jegyzőként a politikai karrierje elején álló Berzeviczy Albert szabadelvű képviselő működött közre.²²⁹

A képviselőházi tárgysorozat között szerényen meghúzódó közigazgatási bírósági napirend az átlagos érdeklődő számára nem ígérkezett érdekesnek, és nem tűnhetett fontosnak sem. A képviselőház ezen

²²⁶ KN 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146. p.

²²⁷ MEZEY 1983. 169–179. p.; *Pesti Napló* 1883. május 1. (Reggeli kiadás) 119. sz. 34. évf.; *Nemzet* 1883. május 1-i sz. (Reggeli kiadás) II. évf. 119. sz.

²²⁸ *Pesti Napló* 1883. május 2. (Reggeli kiadás) 120. sz. 34. évf.; *Nemzet* 1883. május 2. (Reggeli kiadás) 2. évf. 120. sz.

²²⁹ KN 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 317. p.; DOBSZAY Tamás et al.: *Tisztelt Ház! A magyar országgyűlések története 1848–1998*. Budapest, 1998. 56. p.; PATYI 2002. 23–24. p.

ülésszakán tárgyalták a fiumei olajkikötő kiépítéséről szóló törvényjavaslatot, az 1881. évi közös kiadások póthiteléről szóló kormány-előterjesztést. A közvéleményt jobban érdekelte az országház építésének szintén ekkor napirendre vett terve, és a Ludovika Akadémia felállítására vonatkozó javaslat. A közjogi érdeklődésű publikum is inkább a főrendi ház reformjára figyelt, amely Tisza Kálmán kormányzata alatt ezen az ülészakon került először terítékre. A *Pesti Napló* sem várt túl sokat a parlamenti tárgyalástól; mindössze a kormánypárt és ellenzék szokásos közjogi vitáját jósolta.²³⁰ Pedig több figyelmet érdemelt volna ez a javaslat, amely – mint láttuk – a többségi párt saját kormányával szembeni ellenállásának eredménye volt. A dualizmus idején az is rendkívül ritkán fordult elő, hogy két képviselőházi bizottság tartalmilag eltérő álláspontot alakítson ki egy kormányjavaslat lényegi részéről. Ebben az esetben ez történt. Szapáry Gyula pénzügyminiszter (képviselői felhívásra) nyilatkozni is kényszerült, hogy a – csekélyebb jogi garanciákat tartalmazó – pénzügyi bizottság szövegét javasolja elfogadásra.

A törvényjavaslat még aznap, 1883. május 2-án megkezdett részletes képviselőházi vitája felszínre hozta a kormány elképzelésének tartalmi ellentmondásait. A tanácskozás négy egymást közvetlenül követő ülésnapon tartott. Hegedűs Sándor (szabadelvű) és Teleszky István előadók után Irányi Dániel, Lits Gyula, Helfy Ignác (függetlenségi), Lázár Ödön (függetlenségi), Porubszky Jenő, Gyórfy Pető (függetlenségi), Vidliczkay József (függetlenségi), Horánszky Nándor (mérsékelt ellenzék, a tiszaezlári védők egyike), Vuchetich István (szabadelvű), Lázár Ádám (függetlenségi), Csanády Sándor, Ferenczy Miklós (függetlenségi), Czirner Ákos, Szilágyi Dezső (mérsékelt ellenzék), Gáll József, (szabadelvű) Éles Henrik, (szabadelvű) Fenyvessy Ferenc képviselők és Szapáry Gyula gróf pénzügyminiszter szólalt fel.²³¹ A képviselőház az előterjesztett és megvitatott javaslatot 1883. május 8-án, a 243. országos

²³⁰ *Pesti Napló* 1883. máj. 3. 34. évf. (Reggeli kiadás) 121. sz. A *Pesti Hirlap* 1883. május 3-i száma (V. évf. 122. sz.) is szűkszavúan tudósított a törvényjavaslat napirendre vételéről.

²³¹ PILISY 1947. 16–17. p.

ülésén harmadszori felolvasás után, a korabeli terminológia szerint „vég-szövegezésben” fogadta el.²³²

A magyar országgyűlés Főrendi Háza 1883. május 21-én kezdte tárgyalni az ügyben előzetesen állást foglaló hármas állandó bizottság (Czirák János gróf, Vay Miklós báró, Nyáry Jenő báró) jelentését.²³³ A főrendek a részletes vitában a leendő bírák hatheti szabadságának jogosságát, és a fellebbezési eljárás egyes részkérdéseit boncolgatták. Az előterjesztett módosító javaslataik technikai természetűek és zömmel stílárius jellegűek voltak.²³⁴ Május 25-én a képviselőház a – Főrendi Ház által csekély módosítással elfogadott és visszaküldött – törvényjavaslatot ismét napirendre vette, megtárgyalta és határozathozatallal véglegesítette.

A kormánypárti álláspontot legmarkánsabban, személyes jelenlétével, és tekintélyével Szapáry Gyula pénzügyminiszter képviselte. A törvényjavaslat személyes hangú indoklásából is kitűnik,²³⁵ hogy az ekkor 51 éves politikus magáénak vallotta a pénzügyi közigazgatási bíráskodás ügyét. Jogászként, a Külső-Szolnok vármegyei gazdasági egyesület egykori elnökeként, korábbi megyei hivatalnokként a gyakorlatból ismerte az adók és illetékek behajtásának szükségességét, de gyakorlati nehézségeit is. Később a kormányzat különböző területein dolgozott, de érdeklődése mindvégig pénzügyi természetű maradt, amelyet visszafogott intenzitású tudományos érdeklődése is igazol.²³⁶ A képviselőházi vita minden napján jelen volt, négyszer szólalt fel. Történelmünk úgy alakult, hogy a független közigazgatási bíráskodás elvi ellensége, Tisza Kálmán bukása után 1890-ben éppen ő lett a miniszterelnök és belügyminiszter. Így neki jutott meghatározó szerep a vármegyei közigazgatás és a helyi autonómia

²³² KI 1881. XV. köt. Budapest, 1883. 606. sz. „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” 176–182. p.; KN XII. köt. Budapest, 1883. 407. p.

²³³ FI 1881. VI. köt. Budapest, 1883. 399. sz.

²³⁴ KI 1881. XV. köt. Budapest, 1883. 622. sz. „Kivonat a Főrendi Ház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből.” 257–259. p.

²³⁵ KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL OL K255 1881-1-2191. sz.

²³⁶ SZINNYEI József: *Magyar írók élete és munkái* (a továbbiakban: SZINNYEI) XIII. köt. Budapest, 1909. 390–391. p.; *Államköltségvetési tanulmányok*. Budapest, 1879. (Különny. a Nemzetgazdasági Szemléből); Sz. Gyula gróf pénzügyminiszter beszéde a képviselőház 1881. jan. 28. ülésén. Uo. 1881; Az egyenes adótörvények és szabályok hivatalos összeállítása. Uo. 1882.

rendezésénél, amelyet már a jelen vitában is a hatékony közigazgatási jogvédelem fontos előfeltételeként említett.

A bizottsági és képviselőházi vitában az államháztartás szempontjait leghatékonyabban Hegedüs Sándor képviselte. A kormánypárti képviselő Kautz Gyula tanítványa, a nemzetgazdaság és pénzügytan egyik legkiválóbb hazai ismerője volt. A pénzügyi bizottság legtekintélyesebb tagjaként ebben a vitában is az államháztartás vitális szempontjait hangsúlyozta, de ezt az adózók érdekeit érintő jogi garanciák iránti megértéssel tette. Hegedüs nemzetközi szaktekintély volt, aki két évvel korábban a párizsi valutakongresszuson Magyarországot képviselte. Az államháztartás egészét ismerte, ebből a szempontból közelítette a javaslat adóügyi vonatkozásait is. Irodalmi munkássága érdemi jellegű volt, tanulmányainak egy része éppen a pénzügyi közigazgatás és a jogvédelem kérdéseit érintette.²³⁷

A pénzügyi közigazgatási bíróság országgyűlési vitájában a jogvédelmi szempontokat a röviddel ezután országos hírűvé vált, későbbi igazságügyi államtitkár Teleszky István képviselte.²³⁸ A képviselőházi tanácskozás fiatal kormánypárti képviselője, Fenyvessy Ferenc a szakmai tisztesség jegyében provokált ügyrendi vitát a tekintélyes ülésvezető elnökkel. A vita egyetlen verbális konfliktusa – Mikszáth Kálmán jóvoltából – irodalmivá nemesedett.²³⁹

Beszédes, hogy kormánypárti oldalon kik maradtak távol a vitától. Közeliük tartozik a kormányfő, Tisza Kálmán, aki pedig két alkalommal is jelen volt, nem reagált az éles ellenzéki támadásokra. Az igazságügyi tárca

²³⁷ SZINNYEI IV. köt. Budapest, 1896. 606–610. p.; Az önkormányzat és pénzügye. Budapest, 1878. (Ism.: *Budapesti Szemle*); Két értekezés a cukoradóról. Budapest, 1887.

²³⁸ *Nemzet* 1887. 148. sz.; STURM Albert: *Országgyűlési Almanach 1892–97*. Budapest, 1892. 143. p.; SZINNYEI III. köt. Budapest, 1894. 974–975. p.

²³⁹ Parlamenti karcolatok A T. HÁZBÓL [máj. 8.] „Bevégezték a pénzügyi bíráskodásról szóló törvényjavaslatot. Fenyvessy, a Háznak ez a kellemes, rokonszenves apródja, vitába elegendett az elnökével a házszabályok felett. Micsoda? Hát már a csirke többet akar tudni a tyúknál, szörnyülködött Péchy szemrehányó tekinteteket vetve a saját nótáriusára, hanem azért a kis Fenyvessy mégsem hagyta magát. Hja, az már így megy! Az országgyűlési ciklus első felében azért nem szelíd az ember, mert még nincs messze a kerületben tett ígéreteitől, a második felében pedig már azért nem szelíd, mert már közel van az új ígéretkehez.” In MIKSZÁTH Kálmán: *Cikkek és karcolatok*. II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm – 155k.

vezetője is válasz nélkül hagyta a törvényjavaslat jogi hiányosságait firtató kérdéseket. Pauler Tivadar nem szólalt fel a vitában, pedig az ellenzék részéről több ízben személyes felszólítást kapott erre.

Az ellenzék politikai szempontjait legharcosabban Irányi Dániel képviselte. A függetlenségi csoport legtekintélyesebb vezetője megőrizte politikai nimbuszát, amelyet azzal szerzett, hogy megtagadta az amnesztia (és visszatérése) feltételül szabott hűségesküt. 1869-ben az 48-as párt elnöke lett. A képviselőház ülésein csaknem minden alkalommal felszólalt, a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló vitában is aktívan részt vett. Mint máskor, ebben az esetben is nagypolitikai, dualizmusellenes argumentáció jellemezte beszédeit.²⁴⁰ Az ellenzéki álláspont markáns képviselője volt Helfy Ignác is, aki jogban és pénzügyi szakkérdésekben kevésbé járatos bölcséleti doktor volt. Kossuth bizalmasaként 1881-ben a szentgotthárdi kerületben választották képviselővé. A képviselőházban a pénzügyi bizottság tagja lett. Erős ellenzéki attitűd jellemezte, a most vizsgált parlamenti szerepléséből is hiányzott a szakmai tárgyyszerűség. Viszont ez volt az első olyan törvényhozásbeli szereplése, ahol gesztusokat tett a kiegyezést pártoló, reálpolitikus kormánypártiak felé.²⁴¹

Az ellenzéki oldal legnagyobb hatású beszédét ezúttal is Szilágyi Dezső tartotta. Szakmai álláspontja következetes volt; a közigazgatási bíráskodással összefüggő koncepcióját egy 1886-os képviselőházi vitában változatlan formában fejtette ki. Szilágyi először itt, az 1883-as képviselőházi tanácskozáson hozta szóba, hogy a bíróságot fokozatosan kell felépíteni, hatáskörét és eljárási rendjét a működési tapasztalatait megismerve

²⁴⁰ SZINNYEI V. köt. Budapest, 1897. 159–164. p. Munkái: *Histoire politique de la Revolution de Hongrie 1847–1849*. Páris, 1859–1860. I–II. köt. (Charles Louis Chassinnal együtt). Újabb kiadás: *A magyar forradalom politikai története, 1847–1849*. IRÁNYI Dániel, Charles-Louis CHASSIN (a szöveget gond., a bev. tanulmányt és jegyzeteket írta Spira György, ford. Szoboszlai Margit) Budapest, 1989.

²⁴¹ SZINNYEI IV. köt. 1896. 654–658. p.; SZABÓ Csilla: Kossuth Lajos és Helfy Ignác – egy politikai kapcsolat anatómiája (1870–1874). In *Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon*. (Szerk.: PAJKOSSY Gábor) 97–107. p.

kell véglegessé tenni.²⁴² Szilágyi felszólalása Mikszáth Kálmán elismerő figyelmét is felkeltette.²⁴³

A képviselőházi vita további érdemi résztvevője Horánszky Nándor, a mérsékelt ellenzék egyik vezetője volt. A 45 éves ügyvéd 1867 után törvényhatósági tisztviselőként széles körű közigazgatási gyakorlatot szerzett. Javaslatai tárgyszerűek és konstruktívak voltak.²⁴⁴ Ugyancsak aktívan vett részt a parlamenti vitában a fiatal Lits Gyula, akit 1881-ben választottak meg először függetlenségi képviselőnek. Magas szintű jogi képesítéssel rendelkezett, a bírói államvizsga letétele után 1869-ben törvényhatósági körben működött, tiszteletbeli aljegyző lett, később köz- és váltóügyvédi oklevelet szerzett. 1870-től öt évig a budapesti királyi ítélőtáblánál fogalmazó és tanácsjegyző volt. A vitában az előterjesztett javaslat belső tartalmi, logikai ellentmondásait tette szóvá.²⁴⁵ Literáty Ödön 36 évesen, első ciklusos képviselőként járult hozzá a törvény megalkotásához. Szakmailag szintén kompetens volt, hiszen jogi tanulmányai befejezése után 1868-ban a pénzügyminisztériumban helyezkedett el. Később pénzügyigazgatósági tisztviselőként a kincstár jogi ügyeit intézte.

²⁴² Szilágyi Dezső felszólalása: KN X. köt. Budapest, 1886. 53. p. Életrajzi vonatkozások: KÁKAY Aranyos (KECSKEMÉTHY Aurél): *Nagy férfaink. Legújabb fény- és árnyképek.* Budapest, 1874. VIII. Szilágyi Dezső 66–76. p.; *Szilágyi Dezső beszédei.* I. kötet. (Szerk.: FAYER Gyula) Budapest, 1906. V–XIII. p.; SZINNYEI XIII. köt. Budapest, 1909. 885. p.; STIPTA István: *Szilágyi Dezső és a magyar igazságszolgáltatás reformja.* Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica Tomus XI. Miskolc, 1995. 111–115. p.; ANTAL Tamás: *Szilágyi Dezső igazságügyi reformjairól (1890–1900).* In *Jogtörténeti tanulmányok VIII. köt.* Pécs, 2006. 9–28. p.

²⁴³ Parlamenti karcolatok A T. HÁZBÓL [máj. 8.] „Bevégezték a pénzügyi bíraskodásról szóló törvényjavaslatot. Még Szilágyi módosítása ejtette bámulatba a Házat. Lényeges módosítás volt, s mégis el lett fogadva. – Ez gyanús – mondogatták a jobboldaliak. – Ilyen még sohasem történt. Össze voltak beszélve a miniszterrel. Azok az emberek, akiken még sohasem történt az, hogy a módosítványukat elfogadják, összenéznek, s a fogaik közt sziszegik: – Szilágyi miniszter lesz. S ez a szó úgy hangzott itt, mint egy rémletes jóslat, mintha azt mondanák, hogy óriási üstökös van az égen, vértől fog ázni az egész ország. »Szilágyi miniszter lesz! S most már csinálják neki a létrát.«” In MIKSZÁTH Kálmán: *Cikkek és karcolatok.* II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm – 155k.

²⁴⁴ Cikkei főleg a *Jogtudományi Közönyben* (1867. Adalékok a törvénykezési reformhoz, 1875. A gyámhatóság szervezetéről, Az árva- és gyámhatósági intézmény rendezéséről) és politikai lapokban (pl. *Nemzeti Ujság*) jelentek meg. SZINNYEI IV. köt. Budapest, 1896. 1067–1069. p.; HALÁSZ 1886. 74. p.

²⁴⁵ STURM 1897. 289. p.; SZINNYEI VII. köt. Budapest, 1900. 1335. p.

1874-ben kilépett az állami szolgálatból, és ügyvédi irodát nyitott Budapesten. A vita időszakában a mezőkászonyi kerületet képviselte szenvedélyes, de tárgyyszerű felszólalásaival.²⁴⁶

A képviselőházi vita leghosszabb beszédét Vidliczkay József tartotta. A 64 éves politikus számottevő közigazgatási tapasztalat után lett Nyíregyháza egyik országgyűlési képviselője előbb balközép, majd független-ségi párti programmal. Fiatal korában őt tartották a képviselőház egyik legjobb szónokának. Az obstrukciós (agyonbeszélési) vita során ő tartotta a leghosszabb felszólalást, négy óránál tovább beszélt. A parlamenti előkészítő munkában és a pártértekezleteken 1883-ban is egyike volt pártja legaktívabb tagjainak.²⁴⁷

A közigazgatási bíraskodással szembeni kormányzati félelem egyik oka az volt, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségi lakosság e jogvédelmi eszközt politikai eszközként használja fel a közigazgatás lassítására. A vitában a nemzetiségi kérdés egyedül Vuchetich István kánonjogi doktor, horvát országgyűlési képviselő felszólalása kapcsán került felszínre. A képviselő egyébként a lojális volt a kormányzathoz, vitabeli javaslatai is a meglévő törvények és a javaslat összhangba hozatalát célozták. Néhány év múlva visszatért a horvát fővárosba, ahol bátran érvelt a horvát–magyar kiegyezés mellett.²⁴⁸

8.3. Alkotmányjogi érvek a képviselőházi vitában

A képviselőházi általános vitában az ellenzék ezúttal is a dualizmus közigazgatási alapjának bírálatára összpontosított. Irányi Dániel vezérszónok már első mondatában hangsúlyozta, hogy hazánkban nincs szabadság, mert „ennek legerősebb biztosítója, a hadsereg nincs kezeink között”. Az egyes polgárok jogai, a „közigazgatásban, és a közelet egyéb területein nem részesülnek kellő oltalomban”, mert a politikai jogokon esett sérelem esetén, vagy a közigazgatás terén elszenvedett törvénytelenések

²⁴⁶ HALÁSZ 1886. 103. p.; SZINNYEI VII. köt. Budapest, 1900. 1331. p.

²⁴⁷ STURM 1888. 332. p.; *Vasárnapi Ujság* 1890. 35. sz. (Nekr.) *Budapesti Közlöny*. 1869. 80. 181. sz. Igazmondó 1871. 28. sz.; *Vasárnapi Ujság* 1890. 35. sz.

²⁴⁸ Erre utal *Hogy állunk?* című, a magyar–horvát kiegyezésről írt, nagy feltűnést keltett röpirata. *Budapesti Közlöny* 1869. 69. sz.; és *Pesti Napló* 1894. 16. sz.

ellen Magyarországon nem lehet független bírósághoz fordulni. Az ellenzék prominense a választási bíraskodásra vonatkozó szabályozást is hiányosnak tartotta, hiszen ebben az esetben is csak a választói anyagi jogon elkövetett sérelem esetén lehet a legfelsőbb bírósághoz fordulni, a „választások alkalmából elkövetett sérelmek ma is pártbizottság elé kerülnek”. A kormány, amely a választásokat vezeti, saját többségével visszaélve ítél azok törvényessége felett.

A közigazgatási bíraskodás bevezetése Magyarországon is kikerülhetetlen, mert „a közvélemény erős követelménye” lett. Irányi szerint a „sok unszolásra” elkészített eredeti tervezet „igen tökéletlenül” fékezte volna a kormányzat hatalmát. Hála a két bizottságnak, hogy azt némileg megjavította. A felszólalás tükrözte az ellenzék ellentmondásos helyzetét: a javaslatot nem utasíthatták el, hiszen a közigazgatási bíraskodás bevezetését korábban maguk is határozottan követelték. A kormányzati előterjesztéssel kapcsolatban a megoldási mód és a részletszabályok bírálatára szorítkoztak.

Szembetűnő volt ebben a tekintetben Helfy Ignác álláspontja, aki a kormány előterjesztését olyan „kortesfogásnak” tekintette, amely „csekély különbséget tartalmaz a jelenhez képest”.²⁴⁹ Nem tekinthető tárgyszerűnek az a megállapítása sem, hogy az adófelügyelők hatáskörét bővítették, „pedig ennek nagy terjedelme ellen volt eddig a legtöbb panasz”. A miniszter – szerinte – ezúttal is csak arra törekedett, hogy minél kevesebb jogot adjon.

Az általános vita nem vált politikai szócsatává, mert nem a szokásos pártszempontok szerint folyt. Az ellenzéki képviselők többsége igyekezett a szakmai szempontokat felszínre hozni. Lázár Ádám szerint azon országokban, ahol a közigazgatási kérdéseket nem tekintik pártkérdésnek, a közigazgatási bíróságok hatásköre minden fontos ügyre kiterjed. Nálunk is az lenne kívánatos, „hogy minden közigazgatási kérdések körül felmerülhető sérelmek, bajok, vitás kérdések alapos, rendszeres eljárás útján lehetőleg a közvetlen szóbeliség alapján illetékes úton felülbíráltassanak, illetve oldassanak meg”. Magyarországon viszont az alkotmányos jogvédelem pártkérdéssé vált. Nálunk a „feladatok kevésbé fontos részei átmennek a közigazgatási bíróságra, a fontosabbak megmaradnak

²⁴⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. Budapest, 1883. 328–329. p.

a pénzügyminisztérium kezelése alatt”. Ebben neki sem volt igaza. Az előterjesztett javaslat és az elfogadott törvény érdemi változást hozott az állampolgárok javára. A közigazgatás átpolitizálásáért a magát közjoginak minősítő ellenzék is felelős volt.

A parlamenti vitában felszínre kerültek a közigazgatási bíráskodás külföldi tapasztalatai is. A tárgybeli hozzászólások általában véve „irányzatosak” és felszíneseek voltak. A korabeli hazai jogtudomány irányadó műveivel²⁵⁰ részletesen tárgyalták már az európai jogvédelmi megoldásokat, és ismertették a közigazgatási bíráskodás gyakorlati tapasztalatait is. Ennek ellenére Irányi Dániel vitatható általánosságokkal érvelt, miszerint lemaradtunk Európától, hiszen még Franciaországban, a központosítás őshazájában sem rendelkezik ilyen kiterjedt hatalommal a kormány, mert ott politikai ügyekben az államtanács dönt. Szerinte Ausztria is előttünk járt, mert a Lajtán túl a közigazgatási bíróságon kívül alkotmányos viták és hatásköri összeütközés eldöntésére külön birodalmi bíróságot hoztak létre. „Nálunk még azt sem lehet kérni (mint Poroszországban vagy a német birodalomban), hogy a kormány az ilyen kérvények elbírálásánál az ülészak végén jelentést tegyen.”²⁵¹ Az ellenzék tehát ezúttal is követelte a központi hatalom intézményes korlátozását, de közben ragaszkodott a történeti intézményeinkhez. A példaként hozott államok történelmi hagyományait áttörve alkották meg a jogállamiság alapintézményeit. A hazai közjogi ellenzék nem támogatta ilyen reformokat.

Jellemzőnek tekinthető Helfy Ignác érvelése is. A közigazgatási bíráskodás kapcsán Ausztriára hivatkozott, ahol szerinte a hazaihoz hasonló viták alakultak ki az államrendszer átalakításáról. Az osztrák közigazgatási bíráskodás kialakulásának történetét áttekintve²⁵² nem érthetünk egyet Kossuth Lajos bizalmasával. A Lajtán túli területeken konstruktív vita folyt a jogvédelem szakmai kérdéseiről. Az ottani ellenzék támogatta a radikális reformokat, nem ragaszkodott a hagyományos, de korszerűtlen jogvédelmi eszközökhöz. Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatásköréből egyébként eredetileg éppen az adóügyet vették ki, így erre

²⁵⁰ CONCHA Győző 1877. 11–13. p.; uő: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. sz. 359–492. p.; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány. *Magyar Igazságügy* 1883.

²⁵¹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 325. p.

²⁵² OLECHOWSKI 1999. 81–99. p.

célszerűtlen volt hivatkozni.²⁵³ Szapáry Gyula pénzügyminiszternek igaza volt: a kormány nem „sántikált” Ausztria után a javaslattal, hiszen ott a közigazgatási bíraskodás hatásköre csupán megsemmisítő (kasszatórius) jellegű volt, a közigazgatási döntés megváltoztatására, pozitív intézkedések hozatalára nem terjedt ki.²⁵⁴ A miniszter több felszólalásában érvelt a külföldi példákkal, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldásokat kell kialakítani.

A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a hibás adóügyi politikából és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó jogi normáinkból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indokolásából világosan kiderül, hogy a korabeli szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.²⁵⁵ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt. Lits Gyula ellenzéki képviselő helyesen állapította meg, hogy a tárgyalt javaslatot „nem külföldi példa utánzásának”, hanem egy belső viszonyaink által kikényszerített szabályozási kísérletnek kell tekinteni.²⁵⁶

Az országgyűlési vita e részéből is kiderült, hogy a korabeli kormányzat nem modellekben, adaptálható külföldi mintákban gondolkodott. A dualizmus kori jogvédelem szervezeti és hatásköri rendjét ezúttal sem elvont szempontok, hanem gyakorlati igények szabták meg. Teleszky

²⁵³ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. Budapest, 1883. 329. p. Vö. OLECHOWSKI 1998. 147. p.

²⁵⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. Budapest, 1883. 332. p.

²⁵⁵ „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat e fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell. Ez okból a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatnak célja: rendezni a pénzügyi szolgálat e fontos ágát és gyökeresen reformálni az egész egyenesadók kezelésének fennálló rendszerét. Ezen célzt első sorban az által vélem elérni, hogy e javaslat az egyenesadók kezelésének jelenleg a pénzügyigazgatóságok kezeibe összpontosult vezetését decentralizálja a törvényhatóságok területére. Az ezen területen az adófelügyelő személyében szervezendő állami pénzügyi hatóság működése által közvetlenné, és működésében hatásosabbá tenni óhajtom a pénzügyi igazgatást.” Indokolás az 1876. évi XV. tc.-hez. KI 1875. I. köt. Budapest, 1876. 45. sz. 351–358. p.

²⁵⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 326. p.

István, a kor egyik legtehetségesebb jogásza éppen ebben a képviselőházi vitában hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróságok behozatala terén külföldi példák nem segítenek, hiszen a külhoni megoldások szerteágazóak, és mivel a jogvédelem a közigazgatás egészét érinti, ebben a kérdésben csupán a hazai viszonyok alapos ismeretével, és a honi igények figyelembevételével lehet törvényt alkotni.²⁵⁷

8.4. Vita az önálló pénzügyi judikatúráról

A képviselőházi vita érdemi része a bíróság szervezeti jellegét és megalakulásának módját érintette. Ebben a tekintetben bizonyos mozgásteret volt a kormánynak is. Választhatta volna azt a megoldást, hogy tovább halogtja a közigazgatási bíraskodás ügyét, és előterjeszti az általános közigazgatási bíraskodásra vonatkozó javaslatot. Tehette volna azt, hogy a közigazgatási panaszokat rendes bíróság elé utaltatja, mint tette egyedi esetekben 1867 óta. A harmadik megoldást választotta: egy olyan speciális pénzügyi bíróság megalkotását javasolta, amely az adó- és illetékügyekben előforduló leggyakoribb visszaélések esetén benyújtott panaszokról ítélt.

Hegedűs Sándor előadó szerint a kormány nem halaszthatta tovább a reformot, hiszen szabályozási kényszerhelyzetben volt. A közadók kezeléséről korábban elfogadott javaslat (amely végül a szóban forgó javaslatnál később kapott törvényi formát, és az 1883. évi XLIV. tc.-ként jelent meg) önmagában szükségessé tette a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását. Az ott megszabott teendők „betetőzést és kiegészítést igényeltek” jogvédelmi szempontból is. Az adóügy kezelésének megváltoztatása nemzetgazdasági súlyú, nem halasztható és „életbevágóan fontos” ügy volt. Azon garanciáknak, amelyek az új adótörvényben helyet kaptak, csak úgy lehetett érvényt szerezni, ha a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakul.²⁵⁸

²⁵⁷ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 326–327. p.

²⁵⁸ A 1883. évi XLIV. tc. valóban több helyen hivatkozott a később megalakuló pénzügyi közigazgatási bíróságra. A 90. § szerint az elévült egyenes adók, az azok módjára beszedendő kincstári követelések, és más tartozások leírását harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, az elévült közvetett adók és illetékek leírását

A kormányzó elitet más is ösztönözhetette a szabályozásra. Mint utaltunk rá, 1880-ban a képviselőház határozatban utasította a kormányt, hogy amíg nem alakul meg az általános közigazgatási bíróság, terjesszen elő javaslatot a pénzügyi bíraskodás bevezetésére. Igaz ugyan, hogy a korabeli jogértelmezés szerint a képviselőházat nem kötötte az előző ciklus törvényhozói testületének határozata, morálisan mégis számon kérhető volt a korábbi házhatározat. A képviselőházi többség ezt a megoldást gyakorlati szempontból 1883-ban is helyesnek tartotta, mert legalább egy lépéssel közelebb lehetett jutni egy jobb megoldáshoz. A javaslat így junktimba kerülhetett a közadók kezeléséről szóló törvénnyel, az együttes szabályozás konzisztens, továbbá egymást kiegészítő és erősítő lehetett.

Az ellenzék ebben a kérdésben sem képviselt következetes álláspontot. Szapáry Gyula az általános vitában joggal hivatkozott arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság behozatalát korábban az ellenzék is sürgette. Helfy Ignác 1880-ban, a költségvetési tárgyalások során a pénzügyi bíraskodás azonnali bevezetését javasolta. Lázár Ádám az általános vitában érdekes, de csekély visszhangot kiváltó javaslatot tett. A képviselő azt indítványozta, hogy a vitás adó- és illetékügyeket ideiglenesen ruházzák át a királyi táblára. A királyi táblához 1884-ben valóban visszatért az a tíz kirendelt bíró, akik addig a Kúria munkáját segítették. A javaslat önmagában logikus volt, hiszen az általános hatáskörű bíróságok kapták meg tíz évvel azelőtt a jövedéki kihágásokat az addig működő pénzügyi feltörvényszék megszüntetése után. Ha ez így történne, érvelt Lázár, később nem kellene megszüntetni a pénzügyi közigazgatási bíróságot,

másodfokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el. 94. § arról rendelkezett, hogy az elévült egyenes adók az azok módjára beszedendő kincstári követelések, és más tartozások leírását harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, az elévült közvetett adók és illetékek leírását másodfokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el. A törvény a továbbiakban így rendelkezik: „Ha valamely elárverezett ingatlan vételárának felosztásánál vagy csőd esetében helytelen kimutatások alapján közadóbeli tartozások és illetékek illetéktelenül fizetettek ki: valamely érdekelt fél kérelmére az illetéktelenül felvett összegek az illető bírósághoz fizetendőek vissza, és ezen összeg felosztása vagy utalványozása iránt a bíróság intézkedik. Az egyenes adóknak és azok módjára beszedendő kincstári követeléseknek és más tartozásoknak ilyenmű visszafizetését harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, a közvetett adók és illetékek visszafizetését másodfokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el.” *KI* 1881. VI. köt. Budapest, 1876. 148. sz. 196–212. p.

ha az általános hatáskörű ítélő fórum végre megalakul. A képviselő nem gondolhatott arra, az adóügyi panaszok száma rendkívül magas lesz, és egy önálló bíróság is csak nagy nehézségek árán tudta ellátni azokat.

A közigazgatási bírászkodás hazai bevezetésének egyik vitakérdése volt, hogy a reform szakaszos vagy – kivárva az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot – egyszeri törvényhozási aktussal lezárt legyen. Ebben a kérdésben az ellenzék is ellentmondásos álláspontokat hangoztatott. Egyrészt sürgették a közigazgatási jogvédelmet, de ezzel egy időben növelni kívánták a törvényhatósági önkormányzat hatáskörét, amit így jóval nehezebb volt harmóniába hozni a közigazgatási bírászkodással.

Ez az ellentmondás a vita ellenzéki vezérszónokának nyilatkozataiban is tükröződött. Irányi Dániel az egyik határozati javaslatában sürgette az általános közigazgatási bíróság megalakítását, sőt „a közigazgatási és bírói hatóságok közt előforduló összeütközések esetében” döntő hatásköri bíróság gyors felállítását kívánta. A vitában viszont – noha „általában támogatná a részleges jót” – nem tartotta bevezethetőnek a részjogkörű közigazgatási bíróságot, csak akkor, ha a létesítendő testület minden pénzügyi közigazgatási téren előforduló visszásságot orvosolna.

A szélsőbal képviselője, Lits Gyula is ellentmondásosan nyilatkozott. A javaslatot ugyan határozott lépésnek tartotta a jogállamiság felé, de a szűkre szabott hatáskör miatt a kormány előterjesztését nem fogadta el. Szerinte a jogállam alapfeltétele, hogy jó adótörvények legyenek, de a jogbiztonságot csakis „minden irányban független, oly bírói sanctioban lehet feltalálni, amely sem az állam, sem közegeinek befolyása alatt nem áll”.

A képviselő viszont reálisan látta a pénzügyi közigazgatás korabeli visszasságait. Arra is helyesen utalt, hogy az előterjesztett javaslat logikusan következett abból a pénzügyigazgatási rendszerből, amit Tisza Kálmán alakított ki. Az 1876. évi XV. tc. az adók nyilvántartását a községi, részben törvényhatósági kézbe adta. Lits is szükségesnek tartotta az adófelügyelői intézmény megszervezését. Ezt kezdetben az adózó közönség elfogadta, de az adófelügyelői hatáskör „az adókezelés terén abszolutisztikus diktatúrává” alakult. E „diktátor” határozatait a közigazgatási bizottsághoz lehetett fellebbezni, amelynek egyik része az „állam kreatúráiból” állt, másik része egyszerűen „nem értett az adóügyhöz”. A bizottság előadója ráadásul éppen az az adófelügyelő volt, aki a helytelen, hibás vagy szándékosan szabálytalan határozatot hozta. Az 1876. évi XV. tc. hétévi gyakorlata tehát oly mértékben visszatetsző volt, hogy az államnak is érdekében állt az általa teremtett helyzet megváltoztatása.

A közadók kezeléséről szóló (röviddel ezelőtt) elfogadott törvényjavaslat – szerinte – tovább rontott a helyzeten, mert újabb jogköröket ruházott a végrehajtó hatalomra. Ezután – nagy részben – az adóügyben közreműködő községi közegekre lesz bízva az adóikvetés és nyilvántartás. Ezek gyarlóságból, egyéni érdekből eddig is sok kárt okoztak. De kártékony a másik két közreműködő faktor, az adófelügyelő és a közigazgatási bizottság is. Ezen szervekkel szemben a tervezett bíróságnak nem elég széles a hatásköre, ezért megalakítását nem támogatja, inkább csatlakozik Irányi javaslatához.

Teleszky István az igazságügyi bizottság előadójaként ennek hatására szólalt fel az általános vitában.²⁵⁹ Részletesen indokolta, hogy a jogi bizottság – fenntartásai ellenére – miért fogadta el a javaslatot. A testület fontosnak tartja az általános közigazgatási bíróságot, de nem véli lehetségesnek a gyors behozatalát. Ennek ugyanis feltétele a közigazgatás radikális reformja, az önkormányzati rendszer hatáskörének csökkentése. A pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítása esetén nem lesz akadálya a későbbi jogkiterjesztésnek. Irányi Dániel a részletes vitában ezért akarta megváltoztatni a bíróság elnevezését. Javasolta, hogy a bíróság neve „Közigazgatási főtörvényszék pénzügyi osztálya” legyen, arra utalva, ha később megalakul az általános hatáskörű bíróság, ne kelljen módosítani a törvényt. Teleszky ellentétes véleményen volt. Az eredeti cím szerinte nem zárja ki, hogy legyen később szélesebb hatáskörű bíróság, de annak nevét előre nem lehet eldönteni. Az új bíróság nevének megváltoztatására azért sem kerülhetett sor, mert már több, korábban elfogadott törvény ezt a megnevezést használta.²⁶⁰

A Főrendi Ház hármass bizottságának jelentése is megállapította, hogy „törvényeink egyre szélesebb jogkört biztosítanak a közigazgatási hatóságoknak”. Ezért is fontos, hogy intézkedés történjen a határozatok által „magukat megsértve érzettek” javára. A törvényhozás újabb döntéseit tekintve „a kérdéses módozatokról való gondoskodás szüksége főleg az adó

²⁵⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 326–328. p.

²⁶⁰ Az általános vitában Lázár Ádám is rámutatott arra, hogy több, közvetlen illetékről szóló törvény már korábban pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapított meg. Ezért is ajánlotta Irányi határozati javaslatának elfogadását, azzal a kiegészítéssel, hogy az általános közigazgatási bíróságot „a hasonló intézményekkel bíró országokra tekintettel, a legrövidebb idő alatt” állítsák fel. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 336. p.

és illetékügyben lép előtérbe, mivel azok természeténél fogva a pénzügyi közegek az állam érdekében olyan hatáskörrel voltak felruházandók”, hogy a jogvédelem elemi szükséglet lett. Ez a testület utalt egyedül a javaslat alkotmányosságára, kifejezve, hogy az elképzelés „egyéb alkotmányos intézményeinkkel kellő összhangban van.” A később elfogadott törvényt valóban a hazai történeti alkotmány részének tekintették.²⁶¹

A bizottság jelentésére az általános vitában egyedül Pongrácz Emil reagált. Utalt arra, hogy a közadók kezeléséről szóló új törvény több olyan intézkedést tartalmaz, amely a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását indokolja. A főrend az emberi természet „egyik kiváló gyengeségének” tartotta, hogy nem szeretünk adót fizetni. Ráadásul a „legfelsőbb fórumról sem hisszük el”, hogy részrehajlás nélkül jár el. „Az adózó közönség régóta érezte hiányát a független bíróságnak a pénzügyigazgatás terén. Régóta általánosan érezte azt az anomáliát: az államkincstár fél is, bíró is egyszerre, aki nem fellebbezhető ítéleteket hoz.” Vitás kérdésekben mindig a pénzügyi közegeké volt az utolsó szó, akik nem elfogulatlanok, mert mindig a fiskális érveket kell szem előtt tartaniuk. A tervezett bíróság „az adózó közönség jogait biztosítja, az adminisztratív apparátust nem zavarja, és az államkincstárnak nem okoz nagy költségeket”. A bíróság „független, állandó, elmozdíthatatlan”, s így minden feltétele megvan a helyes működéshez.

Főrendi Ház támogató határozata lényeges pontokon egészítette ki a képviselőház elé került indokolást. Eszerint a bíróság fontos feladata lesz a pénzügyi ítélkezés egységesítése, a pénzügyi normák autentikus értelmezése, és a hazai pénzügyi joggyakorlat irányítása.²⁶²

²⁶¹ STIPTA István: A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíraskodás. *FORVM Acta Juridica et Politica* VIII. évf. (2018) 1. sz. 305–330. p.

²⁶² „E bíróságtól el kell várnunk, hogy pénzügyi judikatúránkat összhangzóvá tegye, hogy a törvények és fennálló szabályok egyszóvalú magyarázatának véget vessen, hogy állandó principiumok, határozott döntések által az első és másodfokú organumoknak irányt szabjon.” Az új bírói fórum jó hatással lesz a pénzügyi közigazgatási szervekre is, akik „irányt nyerve a bíróság egyforma eljárása által, felszabadulnak a merev formalizmus nyomása alól, s buzditást nyernek a lelkiismeretes, igazságos eljárásra, ami mind a kincstárnak, mind az adózóknak nagy előnyére fog válni”. *FN* 1881. I. köt. Pest, 1883. 524–526. p.

8.5. Álláspontok az új bíróság hatásköréről és szervezetéről

A közigazgatási bíróságokról szóló tudományos és törvényhozási viták középpontjában Európa-szerte a jogvédő testületek hatáskörének kérdése állt. A bíróságok változatos szervezeti formában jöttek létre, eljárási rendjük is eltérő volt. Történeti megítélésük, egymással való összehasonlításuk legfontosabb tényezője mégis az a hatósági mozgástér, amelyet a törvényhozás a végrehajtó hatalommal szemben biztosított számukra. A hazai reformviták nagy részben szintén a hatáskör tartalmi kérdéseit érintették. Hegedűs Sándor már előadói beszédében utalt arra, hogy mindkét bizottság érdemi módosításokat indítványozott a leendő bíróság hatáskörén. Az új testület döntési jogkörét ki kívánták terjeszteni az adókon kívül az illetékügyekre is, továbbá az adók kivetésétől a végrehajtásig minden eljárási mozzanatra. Ez a kiterjesztő javaslat egyébként tartalmilag összhangban volt a közadók kezeléséről szóló, röviddel azelőtt elfogadott törvényjavaslattal.

A bizottság álláspontja eltért a miniszteri elképzeléstől a bírósági hatáskörbe tartozó ügyek meghatározásának módjában is. Hegedűs Sándor előadói beszédében Vivien francia tudóst idézte, aki szerint „a hatáskört ilyen bíróságnál taxatív felsorolni nem lehet”. Ezért a pénzügyi bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy az alakítandó bíróság hatáskörét hivatalból is megállapíthassa, tehát a tárgyalás közben felmerült új tényekre figyelemmel maga döntsön a konkrét ügy hatáskörbe vonásáról. Elvi szempontból ennél is fontosabb volt az a bizottsági módosítási javaslat, amely szerint a hatáskör kérdésében való határozatot *res judicata*ának kell tekinteni, tehát az ilyen döntésekbe a kormány nem szólhatna bele, később ugyanazon ügyben felülvizsgálatot sem kezdeményezhetne.²⁶³

A kormány számára egyébként a két bizottság csupán korlátozott felülvizsgálati lehetőséget kívánt biztosítani a hatáskörrel összefüggő bírói ítéletek végrehajtása terén is. Véleményük szerint az „adminisztráció érdekeire” tekintettel akár hatásköri kérdésben, akár eljárási ügyekben a konkrét jogvitát minisztertanács elé lehetne ugyan vinni, hogy „ily

²⁶³ Hegedűs Sándor M. VIVIEN: *Études Administratives*. Paris, 1852 című műveiből idézett. A neves francia szerző komoly hatással volt a közigazgatási reform magyar képviselőire. Lásd ZABULIK 1897. 3. p.

minisztertanácsi határozatok azután a jövőre is irányadóul szolgálhassanak”, de a kormány döntése csak elvi, iránymutató jellegű lenne, a konkrét esetre nem vonatkozhatna. A tekintélyes jogászokból álló két testület megállapította, hogy ilyen ügyek egyébként máshol „államtanács elé” tartoznak, de nálunk a hatásköri bíróság – bár szükség lenne rá – még nem alakult meg.²⁶⁴ Az ellenzék képviselői természetes módon arra törekedtek, hogy a megalakítandó bíróság hatásköre minél szélesebb legyen. Irányi Dániel egyik határozati javaslatában egyenesen azt indítványozta, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre terjedjen ki „általában minden adó és jövedéki ügyre, a pénzügyi közigazgatás körében előforduló minden jogsérelemre”.

Hegedűs Sándor az általános vitában reagált Irányi javaslatára. Utalt rá, hogy ezt az indítványt a pénzügyi bizottság már korábban elvetette, mert a jövedéki kihágásokat a hatályos törvények szerint az elsőfolyamodású törvényszékek, másodfokon („végeldöntő hatáskörrel”) a királyi tábla bírálja el. Ezekről nem lenne célszerű elvonni az ügyeket, mert a rendes bíróság hatékony, és gyors jogi garanciákat tud nyújtani. A fogyasztási adókkal összefüggő kihágások esetén (a cukoradóról szóló 1878. évi XXIII. tc. 13. §-a, valamint a szesadóról rendelkező 1878. évi XXIV. tc. 111. §-a szerint) szintén rendes bíróság dönt, tehát biztosított a hatékony jogvédelem. Így csupán az adó- és illetékügyi adminisztráció kérdése lehetne a pénzügyi közigazgatási bíróság elé utalható, de ez olyan technikai kérdés, amelynek a minisztériumnál kell maradnia.

Az általános vitában Szapáry Gyula is tartalmi argumentációval védte a minisztériumi tervezet hatáskörre vonatkozó normáit. A pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörének javasolt terjedelme szerinte megfelelő, mert az adók kivetése körül felmerülő legfontosabb ügyekben, továbbá az illeték kiszabása elleni rektifikációk, az adóleírások, az elévülés, a pénzbírságok, a kártérítés kérdésében, és az adóvégrehajtás minden stádiumában jogi garanciákkal övezett eljárásban a bíróság dönt. Úgy vélte, hogy a közigazgatási esetek háromnegyed részét a javaslatban felsorolt ügyek teszik ki. Álláspontja szerint az ellenzék nem támadhat azzal, hogy a kormány a kisebb súlyú ügyeket akarja megoldani. A pénzügyminiszternek csupán egy érdemi hatásköre maradt: „az, hogy az adminisztrációra

²⁶⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 323–324. p. Vö. GRUBER 1877. 207–219. p.

vonatkozó kérdések, amelyekért a pénzügyminiszter felelős, ehhez fellebbezhetők.” Az ellenzék egy része a fogyasztói adók elbírálására külön bíróság felállítását javasolta. Ilyen – érvelt a pénzügyminiszter – Európában sehol sincs. A fogyasztói adókkal kapcsolatos kihágások egy része nálunk is rendes bíróságok elé tartozott.²⁶⁵

A hatáskörrel összefüggő kormánypárti érvelés jól tükrözi a szabadelvű párt államszervezési felfogását. Teleszky István az általános vitában arra hivatkozott, hogy a közadók kezeléséről szóló javaslat kapcsán éppen ő indítványozta a leendő közigazgatási bíróság hatáskörének bővítését. Mivel a kormány sem ragaszkodott mereven az előterjesztett részmegoldásokhoz, ezt akkor a képviselők is elfogadták. Ha a két törvényjavaslatot összevetjük, valóban kiderül, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre az egyenes adók, községi adópótlékok, az egyenes adók módjára beszedendő kincstári követelések, az illetékek, s részben a közvetett adók gyakorlatban legtöbbet vitatott kérdéseire hiánytalanul kiterjed. Az alsóbb szintű hatóságok nem egyező tartalmú határozatai ellen mindezen ügyekben mindig lehetséges volt a fellebbezés a pénzügyi közigazgatási bírósághoz, és azon módosítás után, melyet a képviselőház a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslat 4., 8., 90., 96. §-ánál elfogadott, jogorvoslati lehetőség volt a legtöbb esetben akkor is, ha az alsó fokú közigazgatási hatóságok határozatával megegyezett. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat fellebbezési jogot tervezett a leggyakoribb jogsérelem, az egyenes adók és illetékek behajtásának, elévülésének és visszatérítésének esetében is. A fellebbezés két elsőfokú hatóság azonos tartalmú határozatával szemben is lehetséges volt, csupán az egyenes adók egyes nemeinek kivetésénél, és az adóelengedésnél tervezték a két egyenlő határozat elleni fellebbvitel korlátozását. A részletes vitában – Teleszky javaslatára – változtattak a javaslat hatáskört

²⁶⁵ A kormányzat – hatáskört érintő – szándékát jól tükrözi a pénzügyminiszter 1883. évi XLIV. tc.-hez fűzött indokolása. „A létező, 1876. évi XV. törvény 8. §-a helyére tehát oly szerkezetet vettem fel, mely a közigazgatási bizottság határozatai ellen benyújtható fellebbezések módja és határidejének meghatározása mellett, e bíróságot is, mint harmadfokú hatóságot megjelöli. Ezen szakasz alapján úgy az adminisztráció közege, mint más magánfelek, egyforma joggal és módon kereshetnek orvoslást, ügyeik természete szerint, vagy a pénzügyi közigazgatási bíróságnál, vagy a pénzügyminiszternél.” *KI* 1881. VI. köt. Budapest, 1883. 148. sz. 196–212. p.

érintő 1. § szövegén, és az eredeti szövegverziót hozzáigazították a már elfogadott adókezelési törvényjavaslathoz.

A hatáskörrel összefüggő komolyabb képviselőházi vita a javaslat 14. §-ával kapcsolatban alakult ki. Az előterjesztés a törvények és az azok alapján kiadott rendeletek „érvényességének” eldöntését a pénzügyi közigazgatási bíróságra kívánta bízni. A részletes vitában az is felmerült, hogy a bíróság ítélt-e a pénzügyi kötelezettségeket megállapító rendeletek szükségessége és célszerűsége felett. Vidliczkay József azt javasolta, hogy adják meg ezt a jogot, hiszen ez az egyének részére is fontos alkotmányjogi garanciát jelentene. Ha ugyanis egy „nem alkotmányos érzületű” miniszter veszi át a pénzügyeket, az állami érdekek rovására a törvényesség szempontjai háttérbe szorulnának. Előterjesztett indítványát a képviselők többsége elvetette.²⁶⁶

A kormányjavaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. A tervezett szakaszban a pénzügyi tárgyú hatásköri viták rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy hatásköri összeütközés esetén a minisztertanács döntési jogkört kapjon. Ez a megoldás – hangsúlyozta Vidliczkay – alkotmányellenes, mert sérti az államhatalmi ágak megosztását. Az lenne helyes, ha vita esetén eseti állásfoglalással vagy az érintett törvény módosításával a törvényhozás döntene. Az eredeti javaslat ráadásul a következő kitélt tartalmazta: „Ha a közigazgatási bíróság saját illetékessége kérdésében olyan határozatot hoz, mely a közigazgatás célszerű vezethetése, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat: a pénzügyminiszternek joga van az esetet, csupán az illetőségi kérdés elvi eldöntése végett a minisztertanács elé terjeszteni, melynek határozata a törvényhozás további intézkedéséig a későbbi eldöntendő kérdéseknél irányadó.” Ezt a rendelkezést legélesebben Lázár Ádám támadta, mert a „hatalmi kör féltett túlterjeszkedésének” tartotta. Szilágyi Dezső – ezúttal sikerrel – a 25. §. kihagyását javasolta, mert az ellentétes a törvényjavaslat céljával, és amely „a közigazgatási bíráskodás illetékességének közigazgatási úton való, teljes kiforgatásához” vezethet. A tervezett rendelkezést garanciális szempontból is tarthatatlannak vélte, hiszen az „feljogosítaná az adminisztrációt arra, hogy minden olyan

²⁶⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 375–377. p.

ügyet, melyről azt gondolja, hogy az a közigazgatásra veszélyes, elvonja a bíróság hatásköréből”.

A javaslat eredeti szövege egyébként az 1869. évi IV. tc. 25. §-át képezte le. Ez a törvényhely ideiglenes felhatalmazást adott a minisztertanácsnak az „illetékességi összeütközések eldöntésére”. Ezt a szabályt azonban – érvelt Szilágyi Dezső – nem szabad a közigazgatási bíráskodásra kiterjeszteni. „A minisztertanács természeténél fogva közigazgatási, és pedig legmagasabb közigazgatási fórum, és természetesen úgy összetételénél, mint azon irányánál fogva, melyben tevékenységét túlnyomóan kifejti, kormányzási, közigazgatási, oportunitási szempontok azok, melyek elhatározására döntő befolyást gyakorolnak.” A hatásköri bíráskodás bevezetéséig javasolja, hogy „egyrészt a magánfélnek legyen joga illetőségi kihágás miatt panaszt emelni, ha a bíróság elé tartozó ügy a pénzügyminiszterhez vitetik, és az saját illetőségét megállapítja. Másrésztől a közigazgatás érdekeit képviselő s a pénzügyi közigazgatási hatáskör megóvására első sorban hivatott pénzügyminiszternek legyen joga ugyanezt tenni, ha törvény szerint a közigazgatási pénzügyi hatóság hatásköréhez tartozó ügyet a bíróság a maga illetőségéhez tartozónak állít.” Szilágyi Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek legyenek, csak az adott ügyre vonatkozzanak, és ne rendelkezzenek döntvényi erővel.²⁶⁷

A miniszteri tervezet és a napirendre vett javaslat egyaránt egyfokozatú bírósági rendszert irányzott elő. Ez volt a leggyorsabb megoldás, ez biztosított olcsó és rövid távon bevezethető jogi felülvizsgálatot a pénzügyi visszaélések területén. Az országgyűlési vitában sem merült fel, hogy a pénzügyi bíráskodást többfokozatúvá kellene tenni. A kormányzat részéről ez a szándék nem is fogalmazódott meg, az ellenzéki képviselők inkább az általános közigazgatási bíráskodást követelték, a részjogkörű közigazgatási bíráskodást ideiglenes megoldásnak tartották.

Hegedűs Sándor előadói beszédéből is kiderült, hogy mindkét országgyűlési bizottság fontosságot tulajdonított a megalakítandó jogvédelmi fórum jogi státusának. A bíróságot a kormány szervezetileg független és a szakszerűség követelményét kielégítő fórumként kívánta megszervezni. E két szempont együttes érvényesítése természetesen nálunk is

²⁶⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 391–398. p.; *Pesti Napló* 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás.

nagy nehézséggel járt. A képviselőházban ennek ellenére nem alakult ki vita a testület kettős személyi összetételéről. A kormány elképzelése valóban korszerű volt: a pénzügyi közigazgatás szaktekintélyei és a klaszrikus bírói kar paritáson alapuló testülete a gyakorlatban is jól szolgálta a pénzügyi közigazgatási jogvédelmet. Az más kérdés, hogy az ellenzék egy része javasolta: a testület elnöke jogász legyen, hogy a tisztán jogi érdekek nagyobb hangsúlyt kaphassanak. A megalakult bíróság vezetője – szerencsés módon – a kiváló jogász, egyben nagy tapasztalatú pénzügyi szakember, Madarassy Pál lett.

A függetlenség érdekében mindkét bizottság a miniszteri előterjesztés módosítását javasolta, amivel végül a kormány is egyetértett. A bizottságokba delegált kormánypárti képviselők többségének döntése alapján a miniszteri tervezetet kiegészítették a bírói elmozdíthatatlanság elvének rögzítésével és az időelőtti nyugdíjazás tilalmával.

A bírói kvalifikáció terén utaltak a nemzetközi tapasztalatokra is. *Hegedűs* előadói beszéde szerint azért, „mert tisztán jogi szakértőket ilyen bíróságnál alkalmazni nem lehet, és tisztán adminisztratív szakértőket sem lenne szerencsés”. Ezért mindkét bizottság elfogadta a miniszter alapeszméjét a paritásos szakmai összetételről. Az alkalmazott bírákkal szembeni követelményeket a bizottságok szigorítani kívánták, „amennyiben különösen az adminisztratív szakértők meghatározásánál egyfelől tekintettel voltak a már meglévő kvalifikációs törvényre”, másfelől nem tartották elégséges feltételnek adókievő, vagy felszólalási bizottságokban szerzett korábbi gyakorlatot. Változtatást javasolt a testületek „fellegbezési remediumok” terén, ezek javaslat szerinti megváltoztatásával teljesült az a követelmény, hogy „senki igaz ügyétől el ne ejtessék, és mindenki megtalálja egész függetlenül és tárgyilagosan, szakszerűen sérelmének orvoslását”.

A két bizottság javasolta a bírák számára a kúriai (legfelsőbb bírói) rangot is „azon gyakorlati szempontból, hogy még az előléptetés reménye se képezzen bármely távoli vagy látszólagos indokot arra, hogy a bíróság függetlensége bármely kis mértékben is gyanú alá essék”. A bíróság létszámát – a pénzügyminiszteri javaslattól eltérően – nem kívánták előre meghatározni, két év próbaidőt javasoltak annak kiderítésére, hogy milyen ügyforgalma lesz a testületnek. Erről a kérdéstről a képviselőházban is élénk diskurzus folyt. Az ellenzéki képviselők törvényi szabályozást tartottak szükségesnek. A vita hevében Szapáry Gyula pénzügyminiszter

elárulta, hogy az ítélőbírói létszámot alacsonyra, hat-hét tagra tervezték. A részletes vitában Irányi Dániel javasolta, hogy a bíróság tagjait az uralkodó ne a pénzügyminiszter, hanem az igazságügy-miniszter előterjesztésére nevezze ki. Az érvelésben hangsúlyt kapott, hogy a megalakítandó testület ítélőbíróság, amely fölött az igazságügyi miniszternek kell felügyeleti jogot adni. Irányi személy szerint sem bízott a pénzügyminiszterben, és attól félt, hogy a közigazgatási bíróság a pénzügyminiszter közege, és nem bírója lesz.²⁶⁸

A képviselőház 1883. május 4-i, 240. országos ülésén váratlan vita alakult ki Vuchetich István felszólalása nyomán. A horvát képviselő kérte, hogy legalább egy horvát nemzetiségű bíró legyen a pénzügyi közigazgatási bíróság tagja. Erre – szerinte – azért van szükség, mert horvát területen kb. kétmillióan élnek, és innen várhatóan sok kérelem érkezik majd a bírósághoz. Ezen túl utalt arra, hogy a horvát–magyar kiegyezésről szóló 1868. évi XXX. tc. 58. §-a szerint a horvát–szlavón előterjesztésekre a létesítendő bíróságnak is horvát nyelven kell válaszolnia. Javasolta, hogy a Horvátországból jövő beadványokról horvát nyelvű bírói ítéletek szülessenek.

A pénzügyminiszter egyértelművé tette, hogy a bíróságnak nem lesz horvát tagja. Az ítélő személyzet kiválasztásánál az lesz az irányadó szempont, hogy a bíró szakmai és emberi kvalitásai megfelelőek legyenek, a származása nem számít. A hivatalos nyelvre nézve közölte: a bíróság azon határozatai, melyeket Horvátországra nézve hoz „mint minden egyéb közös ügyben, a magyar mellett horvát nyelven is kiadatnak”. Azt azonban szükségesnek látta, hogy a bíróság nem ítélő személyzetének kiválasztásakor gondoskodni kell olyan „egyénről”, aki horvátul is tud.²⁶⁹

²⁶⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 340. p.

²⁶⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 345–346. p.

8.6. Vita a leendő közigazgatási bíróság eljárásának rendjéről

A képviselőházi vita során a legtöbb indítvány a leendő bíróság eljárásának elveiről és részletszabályairól született. Teleszky István az általános vitában utalt arra, hogy ez a kérdés már a bizottsági tárgyalások során is éles polémiák tárgya volt. Megállapíthatjuk: a jogi bizottságnak eljárásjogi szempontból is sikerült a jogi szempontok jelentős részét érvényesítenie. A bizottság tagjainak köszönhetően a megalakított pénzügyi közigazgatási bíróság tág jogi mozgásteret kapott arra, hogy a hozzá fellebbezett ügyekben a valódi tényállást felderítve, anyagi igazságot szolgáltatthasson.

A képviselőházi vitában elvi éllel merült fel, hogy a tervezett írásbeli eljárási rend helyett a szóbeliséget kellene érvényesíteni. Teleszky arra hivatkozott, hogy a magyar perrendtartás a szóbeliségre épít, garanciális okokból a pénzügyek terén is erre lenne szükség. Az egyfokozatú bírósági rendszer mellett – bírói tévedés esetén – az anyagi igazságot is súlyos sérelem érheti. Belátta, hogy a kötelező szóbeliség nem érvényesíthető, mert e jogvitákban általában csekély összegekről van szó. Azt viszont hangsúlyozta, hogy az írásbeliséghez kötött előadói rendszer torzít, az előadó bíró – akaratán kívül is – befolyásolhatja a bíróságot. Ebben az eljárásban ráadásul egyetlen bírói fórum van, ha ez téved, sérülhet az igazság. Ez nem lenne költséges, mert – javaslata szerint – nem volna kötelező szóbeliség.²⁷⁰ Még zárszavában is arra utalt, hogy a „pénzügyi bíróság hatáskörébe utalt kérdésekben az adózó és illetékköteles fél érdekeinek fokozott megóvására az eljárás egész vonalán teljes fölényel bíró kincstárral szemben multhatatlanul szükség van”. Utalt arra is, hogy Ausztriában is a szóbeliség elvét fogadták el, pedig a polgári perrendtartás ott is a merev írásbeliségre épül.

Lázár Ádám nyomatékkaal hangsúlyozta, hogy ebben a tekintetben a pénzügyi és igazságügyi bizottság között lényeges eltérés volt. A pénzügyi bizottság az írásbeli eljárást ajánlotta, az igazságügyi bizottság a fakultatív szóbeliség mellett érvelt. Ő a nehezkesebb, költségesebb, de nagyobb garanciát ígérő szóbeli eljárást pártolta.²⁷¹

²⁷⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 353. p.

²⁷¹ Mivel abban nem bízhatott, hogy a kormánypárti többség változtat álláspontján, az írásbeli rendszert korrigáló indítványt tett. Javasolta, hogy hosszabbítsák meg

Hegedűs Sándor, a pénzügyi bizottság előadója ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy az ügyek jellege nem indokolja a szóbeliséget, az év érvényesítése nehézkessé tenné az eljárást. A gyakorlatban aligha lehetne érvényesíteni a kontradiktórius rendszert, hiszen ügyek ezrei kerülnek majd bíróság elé. A szóbeliség szinte kikényszerítené az ügyvédek jelenlétét, a szegények emiatt hátrányos helyzetbe kerülnének. „Ehelyett a pénzügyi bizottság javaslata megadja a lehető biztosítékokat, a legelső fórumtól a legutolsó fórumig hivatalosan értesítettni a feleket, akik folytonosan megtehetik észrevételeiket, gondoskodik arról, hogy kifejtsék a mellettük szóló szempontokat.”²⁷²

Az ügyben hallatta szavát Szilágyi Dezső is. Magas színvonalú, azonban a végső döntést ezúttal nem befolyásoló beszédében először a pénzügyi bíróság általános célját határozta meg. „Az állampolgárok megnyerjék a lehető legnagyobb biztosítékokat, hogy ti. terhek nem követeltetnek tőlük, csak a törvényben megállapított feltételek alatt és a törvényben megállapított mértékben. Annak, hogy az állampolgárok nem terhelhetnek törvényes kötelezettségükön felül, jogi szempontból való és mondhatnám egyedüli biztosítóka a pénzügyi bíróság.” Ezen pénzügyi bíróságra van rábízva a kormány jogi ellenőrzése.²⁷³ Szilágyi ezért tartotta fontosnak a bíróság előtti eljárást, amely ebben az esetben rendkívül fontos, garanciális kérdéssé válhat. Szerinte a referendarius rendszer, az előadói szisztéma egyoldalúsághoz vezet; a feleknek egy perben mindig meg kell engedni, hogy kifejthessék saját nézeteiket. A szóbeli eljárás elleni érvek elvileg tarthatatlanok, pusztán gyakorlati jellegűek. Egyik ilyen indok, hogy ezen ügyek nem alkalmasak a szóbeli eljárásra. Az európai példák azonban mást mutatnak. Az ügyek jelentőségének megítélését az érintettekre kell bízni; majd ők eldöntik, megéri-e nekik a költségesebb eljárás.

Szilágyi (tévesen) utalt arra, hogy a közigazgatási bírósági eljárás Európában mindenhol szóbeli. Azt javasolja, hogy csak a magánfél számára kellene megadni a jogot, hogy fakultatív módon kezdeményezhesse

az írásbeli panasz beadására rendelkezésre álló határidőt. A kérelem feladásától számítva valóban kevésnek tűnt az észrevételtételre ajánlott 30 nap, mert ahol nem volt posta, három hét is eltelt a nehézkes kézbesítésig. Indítványozta, hogy a 30 napot a kézbesítéstől számítsák. A képviselőház elfogadta az indítványt. KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 329–331. p.

²⁷² KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 352–355. p.

²⁷³ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 355–357. p.

a szóbeli eljárást. Ezzel „nagyban fogjuk emelni azon jogi biztosítékot, mely a pénzügyi közigazgatási bírászkodás felállításában rejlik”. Nem szabad gyámkodni az emberek felett. A vitában Szilágyi Dezső mellett érvelt Lázár Ádám is, aki a szóbeliség mellett a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét is rögzíteni kívánta. Kifogásolta, hogy az igazságügyi miniszter mindvégig passzív maradt, nem vett részt a vitában. A gyakorlatra hivatkozva pártolta Szilágyi álláspontját: „Az adó kivétele során az adózó közönségnek semmiféle eszköz nem áll rendelkezésére. Ha felmegy az ügy az adófelszólamlási bizottsághoz, ott ismét a kincstár képviselője vezeti a jegyzőkönyvet, aki ha felületes, kevés adatot rögzít ahhoz, hogy a bíróság az ügyet el tudja dönteni.”²⁷⁴

Szapáry Gyula pénzügyminiszter elutasítóan válaszolt. Ha a javaslatot elfogadják – vélte –, „teljesen kiforgattnék sarkából” a kormány elképzelése. A szóbeliség érvényesülése esetén a tervezett négy-hat bíró helyett legalább negyvenre-hatvanra lenne szükség. A kincstár jogi képviselete is sokba kerülne, és feleslegesen terhelné a magánfeleket is. Ráadásul – érvelt a pénzügyi tárca vezetője – az írásbeliség alapján is lehet igazságosan dönteni. A miniszter joggal hivatkozott arra, hogy az 1881. évi LIX. tc. sem kívánta a szóbeli eljárást a polgári ügyekre nézve törvénybe iktatni. Az értékhatárhoz kötött, permisszív megoldást a maga részéről az osztó igazsággal ellentétesnek tartotta. „A szegények 10 forintja lehet olyan fontos, mint a gazdag 1000 forintja” – érvelt.²⁷⁵

Az igazságügyi bizottság tagja, Gáll József is a kormányjavaslat védelmére kelt: ha polgári ügyekben nincs teljes szóbeliség, nincs szükség arra ennél a speciális bíróságnál sem. A bírák szakavatottak, el tudják dönteni a kérdést szóbeli meghallgatás nélkül is. A bírósági szakaszt megelőző eljárás egyébként is szóbeli, ott az ügyfelek mind jog-, mind ténykérdésben közölhetik álláspontjukat. A tárgyalt törvényjavaslat széles hatáskört kíván alapítani, így rengeteg munkát adna a bíróságnak, ha a per szóbeli lenne.²⁷⁶ A vita a jogi garanciák rovására dőlt el. A *Pesti Napló* keserűen kommentálta a döntést: „a pénzügyi bíróság tehát nélkülözni fogja az alapos ítélelhozatal egyik legfőbb biztosítékát, mert a feleket az elfogadott törvényjavaslat teljesen kiszolgáltatja az írásbeliség

²⁷⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 364–367. p.

²⁷⁵ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 357. p.

²⁷⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 358. p.

merev formalizmusának, mellyel legnehezebben fér meg, ami pedig a bírászkodás fő célja lenne: a materiális igazság.²⁷⁷

A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai bevezetéséről lefolyt képviselőházi és főrendi házi vita számos tanulással szolgált. A törvényalkotás írásos dokumentumait áttekintve, és a megalakított bíróság tevékenységét ismerve többre kell értékelnünk annál, mint a kortárs Mikszáth Kálmán tette.²⁷⁸ A hosszú halogatás után szőnyegre került javaslat – annak ellenére, hogy nem kapott jelentőségéhez mért figyelmet egykoron és később sem – a történelmi alkotmány fontos kiegészítését célozta. Akármilyen kormányzati szűkkeblűség, és képviselőházi kompromisszum révén, mégis ez volt az első olyan előterjesztés, amely a közigazgatási jogvédelmet kívánta meghonosítani Magyarországon. Az országgyűlési tárgyalás képviselőházi szakasza a törvényalkotási folyamat terén is eredményes volt: ebben a parlamenti ciklusban ekkor történt a legtöbb szövegmódosítás a bizottsági és plenáris egyeztetések és felszólalások nyomán.

A politikai motívum a törvényhozási folyamat nyilvános szakaszában mindvégig jelen volt, de nem vált meghatározó mértékűvé. A pártok képviselői ugyan a szokásos ellenzék–kormánypárti szerepfelosztás szerint nyilatkoztak, de alapvetően a megoldási módokról vitatkoztak, és legtöbbször szakmai érveket hangsúlyoztak. Az ellenzék nem foglalhatott el egyértelmű tagadó álláspontot, hiszen korábban maga is követelte, hogy a kormány korlátozza saját hatalmát, vezesse be a közigazgatási bírászkodást. Az ilyen tárgyú javaslat egészével szemben ezért a kormányt kötelezően támadó ellenzéknek sem lehetett jelentős kritikai mozgástere. Az is igaz, hogy az uralkodó által előzetesen jóváhagyott (előszentesített) kormányjavaslaton a szabadelvű képviselők sem változtathattak túl sokat.

A parlamenti tanácskozás és törvényhozási vita tanulmányos eleme volt az igazságügyi és pénzügyi szempont elvi és részletszabályokat is érintő ütközése. Pauler Tivadar igazságügy-miniszter, Tisza Kálmán bizalmasa

²⁷⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 353–359, 367–373. p.; *Pesti Napló* 1883. május 6. (Reggeli kiadás) 124. sz. 34. évf.

²⁷⁸ „Benn a Házban semmi se volt. Azazhogy a pénzügyi közigazgatási bíróságokról diskuráltak, már ti. akik diskuráltak. A többiek pedig pletykáltak, mert pletykázásra volt anyag tömérdek. A folyosón híre járt, hogy Apponyi Albert meghasonlott a pártjával, alkalmasint az agrárius kérdésben. A kormánypárton beszéltek, tehát nem valószínű. A szélsőbalon mindjárt elhitték, tehát bizonyosan nem igaz...” In MIKSZÁTH Kálmán: *Cikkek és karcolatok*. II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm – 155k.

ezen ülészekon feltűnően passzív volt, nyilvánvalóan a „generális” halogató álláspontját képviselte. Nem harcolt a jogászai hivatás érdekében, nem igyekezett érvényesíteni a szakmabeli és dogmatikai szempontokat, és nem használta fel kiváló elméleti tudását sem.²⁷⁹

A képviselőházi vita megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus kori kialakításában nem érvényesültek külföldi modellek. A kormányzat a jogvédelem minimumát igyekezett teljesíteni, ha kellett, – a korabeli Európában – egyedülálló megoldással, részhatáskörű igazgatási jogvédelemmel, egyfokozatú bírósági szervezettel, paritásosan kialakított bírói testülettel és írásbeli eljárással. Hegedűs Sándor előadói beszédében kérte, hogy a törvényjavaslatot, „mely oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”, a képviselők fogadják el. A vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. jól szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.²⁸⁰

²⁷⁹ SZABADFALVI 2011. 48–54. p.

²⁸⁰ STIPTA 1997/b. 35. p.; STIPTA 1999. 22. p.

V. AZ 1883. ÉVI XLIII. TC. TARTALMA, ALKOTMÁNYOS- KÖZJOGI KAPCSOLATAI

I. A magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás közjogi pozíciója

A történelmi alkotmányt módosító 1883. évi XLIII. tc. címe („*törvény a pénzügyi közigazgatási bíróságról*”) a korábbi miniszteri előterjesztésekhez képest nem változott.²⁸¹ Annak ellenére, hogy a dualizmus kori országgyűléseken gyakori volt a törvények megnevezése körüli vita, esetünkben nem merült fel erre irányuló módosító javaslat az országgyűlési állandó bizottságainak ülésein és az általános vitában sem. A törvényjavaslat részletes képviselőházi vitájában mindössze egy kísérlet történt, viszont Irányi Dániel ellenzéki képviselő javasolta, hogy a hazai jogvédelem régen várt új fórumát a közigazgatási főtörvényszék pénzügyi osztályának kellene nevezni.²⁸² A módosító indítvány összhangban volt a képviselő által vezetett 48-as parlamenti pártcsoport régi alkotmányos követelésével, a kormány hatáskörét korlátozni képes általános hatáskörű közigazgatási bíróság igényével. Irányi konkrét javaslata azonban nem volt tárgyszerű, hiszen már több, korábban hatályba lépett törvény az előterjesztéssel egyező módon nevesítette a létrehozni kívánt fórumot. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. a kisebb súlyú

²⁸¹ Vö. STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 11–41. p., Uő: A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bíráskodás. In *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie*. (Szerk.: Máthé Gábor – Menyhárd Attila – Mezey Barna) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 65–77. p.; STIPTA 2011/b.

²⁸² KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 336. p.

kihágások ügyében a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelső ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről rendelkező 1881. évi XXXIV. tc. is, amely illetékügyekben a létrehozatalra váró pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget.

A törvény 1. §-a legális definícióval határozta meg az új ítélkező fórum jellegét. „A Budapesten felállítandó pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokon és véglegesen ítél azon felebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott, és a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.” A képviselőház állandó bizottságainak tanácskozásain fogalmazódott meg, hogy az új testület közjogi jellegét (elvi és gyakorlati szempontok érdekében) törvényben kell meghatározni. A definiáló 1. § szövegének végső változata a képviselőházi általános vita keretében alakult ki. Szapáry Gyula pénzügyminiszter elnagyolt első javaslata²⁸³ nem tartalmazott fogalmi meghatározást, a második előterjesztésében²⁸⁴ pedig csupán egy szűkítő értelmű szövegrész utalt arra, hogy a jogvédelem a pénzügyminiszterhez szokásosan beadható felülvizsgálati kérelmekre, és a törvényben tételesen meghatározott ügycsoportokra vonatkozik. A törvényben rögzített változat jelentősen szélesítette a jogorvoslatok tárgyi körét, hiszen a fellebbezés lehetősége valamennyi közigazgatási hatóság egyenes adót érintő és illetékügyi tárgyú döntésére kiterjedt. Ezt a szabályozási módot a gyakorlat is visszaigazolta, hiszen a bíróság közel másfél évtizedes működése során érdemi hatásköri vitákra nem került sor. A szabályozás körét tartalmilag körülíró, legiszlációs tárgymeghatározás jelentős részben a magas színvonalon folyó hazai tudományos viták eredménye volt.²⁸⁵

²⁸³ ELSŐ JAVASLAT 1881. 300–305. p.

²⁸⁴ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 219. p.

²⁸⁵ FÉSÜS György: *Közigazgatási jog*. Második kiadás. Budapest, 1880. 94, 67, 389. p.; GRUBER 1877. 5–65. p.

A „*pénzügyi közigazgatási bíróság*” (törvény címével egyező) jelzős szerkezet utalt a testület különbírói jellegére, ezzel is egyértelművé téve, hogy e jogvédelmi fórum szakbírói, és csupán a pénzügyi természetű jogvitákban kínál jogvédelmet. A gyakorlati igények révén már három évvel korábban eldőlt, hogy a közigazgatási bíráskodás résszerű lesz, és csupán a pénzügyekre terjed ki. A képviselőház 1880. március 8-i ülésén ugyanis arra utasította a kormányt, hogy „a pénzügyi bíráskodás iránt” terjesszen be javaslatot. Figyelemre méltóak a javaslatot megfogalmazó pénzügyi bizottság indokai is. „Mint hogy pedig a közigazgatási bíráskodás nagy reformja sokkal több előmunkálattal és időt igényel, hogysen a pénzügyi adminisztráció terén szükséges jogbiztosítókat annak létesítésével feltétlenül összekötni kellene, és miután nem kívánjuk, hogy ezt eddig is nélkülözze a közönség; a bizottság kéri a házat: utasítsa a kormányt, hogy esetleg még a közigazgatási bíráskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíráskodás állandó létesítése céljából.”²⁸⁶ A képviselőház elfogadta az előterjesztést, így a vonakodó Tisza Kálmán kénytelen volt megtenni az első lépést a közigazgatási judikatúra kiépítésére. A korabeli politikai elit egy része nehezen fogadta el a közigazgatási szakbírói gondolatát. A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai gyakorlata viszont igazolta, hogy ez a szervezeti forma alkalmas a gyors és szakszerű jogorvoslat biztosítására.

A fogalomalkotó első szakasz szövegéből következett, hogy az új jogvédelmi fórum a magyar igazságszolgáltatási rendszer keretében foglalt helyet, tehát szervezetileg a szűkebb kormányzati és közigazgatási hierarchián kívül létesült. Az „ítél” és a „felelősség” terminus szintén jelezte a klasszikus bírói ítélezés igényét, hiszen korábbi két miniszteri előterjesztés panaszról, felülvizsgálatról szólt, tehát alapvetően közigazgatási terminológiát használt. A törvény vita nélkül elfogadott 11. §-a is a testület klasszikus bírói jellegét konstituálta, rögzítve, hogy a „*pénzügyi közigazgatási bíróság bírói hatalmát Ő Felsége a király nevében*” gyakorolja. Ezt az erősebb közjogi státust erősítette a 15. § is, amely szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság (úgy, mint a rendes bírói fórumok) illetékességét hivatalból maga állapította meg. A törvény véglegesnek tekintette az egyfokozatú bírói felülvizsgálatot, hiszen a szöveg

²⁸⁶ KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 359–360. p.; MNL OL. K26 Magyar Királyi Miniszterelnök. ME. 1880-727. sz.

nem tartalmazott átmenetre, ideiglenes jellegre, tehát az általános közigazgatási bíróság megalakításának szükségességére utaló megfogalmazást. A korabeli hatalom 1883-ban ezt a szervezeti megoldást tekintette az állami érdekekkel szembeni, a közigazgatási jogvédelem javára tehető maximális kompromisszumnak.

A definiáló I. § elvi éllel rögzítette, hogy a bíróság reformatórius jogkörű, tehát az új jogorvoslati fórum a fellebbezéssel megtámadott határozatot érdemben is módosíthatja. A szöveg szerint a bíróság az elé vitt ügyekben „véglegesen ítél”, tehát a döntései (noha bírói szinten első fokon születtek) jogerősek és végrehajthatóak. A törvény e rendelkezését a korabeli szakmai körök többsége is támogatta, hiszen a döntési jog állandó, gyors és garanciális szempontból is érdemi közreműködést biztosíthatott. Az „ítél” kifejezés a hagyományos judikatúra terminusaként szintén tükrözte azt a szándékot, hogy a jogvédelem bírósági rendszerű legyen, tehát a közigazgatási jogviták elbírálása a hagyományos értelemben vett igazságszolgáltatási keretben történjen.

A bevezető rendelkezés világossá tette, hogy a bíróság kompetenciája az ún. nyilvánjogok védelmére vagy megsértésének helyrehozatalára terjed ki. A magánjog megsértése miatti eljárás – abban az esetben is, ha az hatóság részéről történt –, változatlanul a rendes bíróságok elé tartozott.²⁸⁷ A törvény arra is utalt, hogy a bíróság a „közigazgatási hatóságok” döntéseinek kontrollját látja el, bízva abban, hogy a gyakorlat értelmezni tudja az adott kifejezést. A korabeli szakmai szóhasználat nem volt még teljesen egyértelmű a hasonló tartalmú kifejezések pontos tartalmát tekintve. A törvényszöveg tartalmának feltárása, továbbá a szervezeti illetékeség kérdésében való állásfoglalás az új bíróságra hárult.²⁸⁸ Az előzetes kormányzati elképzelések írásos anyagaiban és a miniszteri előkészítő dokumentumokban sem szerepelt, hogy hol lesz a bíróság székhelye. Első ízben az igazságügyi bizottság javasolta, hogy nevezzék meg Budapestet,²⁸⁹ a pénzügyi társbizottság az indítványt mint „önként értetődőt” vette tudomásul.²⁹⁰ A törvényhozás valamennyi tagja számára egyértelmű volt,

²⁸⁷ A bíróság ezt az elvet számos elvi határozatában rögzítette. Vö. DEJH-1887. 35. p.

²⁸⁸ DEJH-1884. 14–15. p.

²⁸⁹ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p.

²⁹⁰ PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 165. p.

hogy a testület székhelye az ország természetes központja lesz. A bíróság működésének időszaka alatt e körülményt megkérdőjelező, a székhely áttételére irányuló kezdeményezés nem történt.

A törvény nem határozta meg a közigazgatási bíráskodás fogalmát és tartalmi elemeit. Az 1. § lényegében egy eljárásjogi alaptételből, a közigazgatási határozatok (törvény által meghatározott körben történő) perrelhetőségéből indult ki. A normaszöveg nem utalt az új jogintézmény céljára, alkotmányos jellegére, nem adott elvi iránymutatást, a gyakorlat számára használható támpontot a célzott jogvédelem materiális tartalmáról. Ez a szabályozási mód eltért a kontinentális gyakorlattól, és az angol normaszervezési megoldást idézte. A törvényalkotás technikáját tekintve a jogalkotók a dualizmus kori jogképzési rutint követték, tehát a meglévő, a rokon tárgyú szabályozást vették alapul, és ennek kibővítésére törekedtek. Ebből következik, hogy e törvény tartalma is csupán a meghozatalakor hatályos normák rendszerében értelmezhető, a megalkotását irányító törvényhozói akarat is csak az akkor hatályos pénzügyi tárgyú törvényekkel egybevetve követhető nyomon. A gyakorlati alkalmazást is nehezítette, hogy a 31 §-ból álló norma kilenc további törvényre hivatkozott, utaló szabályai érintették a korabeli magyar jogélet minden fontos területét, megnehezítve ezzel a korabeli végrehajtást és a judikatúra utólagos történeti-dogmatikai értékelését egyaránt.

A pénzügyi törvénykezést létesítő magyar törvény a dualizmus első periódusára jellemző organikus jogfelfogás és törvényalkotási gyakorlat terméke volt, amely egy új jogintézményt a régi szabályrendszerbe ágyazva hozott létre, és nem tulajdonított kitüntetett szerepet az alkotmány alapját képező államjogi értékrendnek sem. A fontos törvényt a Tisza Kálmán által meghonosított junktim-kényszer jegyében alkották, meghozatalát más (hasonló tárgyú) törvények egyidejű életbeléptetésétől tették függővé. Ez a törvényalkotási módszer is hozzájárult a halogató jogalkotáshoz, mert nehezen kifogásolható hivatkozási alapot teremtett a szabályozást igénylő kérdések eldöntésének következő törvényhozási ciklus elé vitelére. Ennek következményeit tapasztalhatjuk a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó jogalkotásban és jogalkalmazásban is, hiszen e szabályozási tárgyat is tartalmilag elválaszthatatlan kapcsolatban állónak tekintették a közadók kezeléséről, a pénzügyi közigazgatást szabályozó törvényekkel és a szétszórta perrendtartási normákkal.

Törvényi rendelkezés híján a gyakorlatban alakult ki a bíróság államhatóságok közötti rangsora. Röviddel a működés megkezdése után a bíróság elnöke panaszolta a pénzügyminiszternek, hogy az általa vezetett testületet néha rangfokozati címzés nélkül keresik meg, vagy egyszerűen a „tekintetes” címmel illetik. Kérte a „nagyméltóságú” minisztériumot, hogy foglaljon állást a pénzügyi közigazgatási bíróság hierarchikus helyzete és – az ezt tükröző – hivatalos megszólítása kérdésében. Az 1885. szeptember 2-i kérdésre a minisztérium nem kívánt intézkedni, utalva arra, hogy a „törvény e tekintetben határozott támpontot nem nyújt, és a gyakorlat időközben a »nagyméltóságú« címet szentesítette.” Az ügy azonban később ismét napirendre került, és a minisztertanács elé ezzel ellentétes tartalmú előterjesztés került. Ebben már egyértelművé vált, hogy a pénzügyminisztérium nem tekinti magával azonos közzogi rangúnak a közigazgatási bíróságot. Az előterjesztés hivatkozott az 1883. évi XLIII. tc. 3. §-ára, amely szerint a bíróság elnökét és bírait az uralkodó a pénzügyminiszter előterjesztésére és ellenjegyzése mellett nevezi ki. A minisztériumnak való alárendelést jelzi az a törvényes szabály (25. §) is, amely szerint illetékességi vita esetén a miniszter a bíróság érdemi döntését a minisztertanács határozata előtt felfüggeszthette. A minisztertanács döntése szerint a bíróságot 1886-tól a „méltóságos” cím illette meg.²⁹¹ Az ügyforgalmi statisztikák igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazi rangját és a pénzügyi kormányzattól való érdemi függetlenségét bíráinak magas szakmai színvonalú ítéletei alapozták meg.

²⁹¹ MNL OL K255 1886-11-2180. számon. A vonatkozó iratok: a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének 104/1885. számú átírtára, az 1495/PM (1886. szeptember 21-én kelt) irat, a pénzügyminisztériumi elnökség 2180/1886. számú minisztertanácsi előterjesztése. Az irathoz készült egy uralkodóhoz címzett előterjesztés is, azonban a végső döntést ebben a kérdésben a minisztertanács 1886. október 16-i ülésén hozta.

2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása

Az önálló pénzügyi közigazgatási bíróság megszervezésének és hatékonyságának kulcskérdése volt, hogy a megalkotott testület milyen összetételű lesz. A magyar szabályozás unikális jellege főként annak kettős (hivatásos bírákból és speciális pénzügyi szakemberekből képződő) személyi összetételében rejlett. Ez a megoldás nem volt teljesen ismeretlen a polgári kori magyar ítélkezésben, hiszen a négy évvel korábban megalakított, a kereskedelmi és váltóügyi viták eldöntésére létrehozott ítélő bíróságok hasonló összetételben működtek. Az 1871. évi XXXI. tc. 9. §-a szerint a budapesti kereskedelmi és váltótörvényszék elnökből, hat rendes bíróból és tíz, a pesti kereskedelmi és iparkamara által választandó kereskedői ülnökből állt.

Szapáry Gyula második javaslata tehát a korábbi kormányzati kísérletnél finomabb eszközökkel törekedett az állami érdek érvényesítésére, a klasszikus bírósági jelleg gyengítésére, és ezen belül a jogi garanciák háttérbe szorítására. A közvélemény azonban továbbra is hevesen követelte a testület tagjainak függetlenségét és elmozdíthatatlanságát. Ennek köszönhető, hogy az 1883-ban elfogadott törvény 2. §-a az érdemi ítélkezésben részt vevők státuszát, egymás közötti viszonyát a korábbi előterjesztéshez képest korrektebb módon szabályozta. A törvény szerint a bíróság *„egy elnökből, a m. kir. Curia tanácselnökével egyenlő ranggal és jelleggel; a szükséges számú ítélőbíróból, a m. kir. Curia bíráival egyenlő ranggal és jelleggel; s a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetből mely személyzet létszámához tartozó tisztviselők a budapesti kir. ítélőtábla hasonló állású egyéneivel ugyanazon ranggal és jelleggel bírnak”*.

A törvény rendelkezett az elnök helyettesítéséről, egyben rögzítette, hogy a bírák két csoportja között nincs rangbeli különbség. A normaszöveg szerint az elnököt *„akadályoztatása esetén az ítélőbírák közül az helyettesíti, a ki rangra nézve legidősebbik”*. Erről is volt szóváltás a részletes vitában, ahol olyan (végül elutasított) indítvány is született, hogy az elnök csak jogász lehessen, „mert a jogásznak tágabb látköre van, mint azon személyeknek, kik csak egy bizonyos külön szakkal foglalkoznak”.²⁹²

²⁹² Gyórfly Pető felszólalása. KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 339. p.

A pénzügyminiszter második javaslatában a bíróság létszámát egy elnökre, négy ítélőbíróra és a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetre tervezte.²⁹³ A képviselőház viszont elfogadta azt az igazságügyi bizottsági indítványt, hogy ne határozzák meg előre a testület létszámát, hanem állapítsanak meg két év átmeneti időszakot a tényleges ügyforgalom kialakulásáig.²⁹⁴ A vitában felszólaló pénzügyminiszter a létszám átmeneti megállapításának jogát magánál kívánta tartani.²⁹⁵ Irányi Dániel harcosan támadta az elképzelést, mert féltette a bíróságot a „nepotizmustól, amely a közigazgatás minden ágában uralkodik”. Horánszky Nándor képviselő kompromisszumos javaslatára vették fel a szövegbe a minisztertanácsot, mint a létszámot a szükséges átmeneti időre megállapító fórumot.²⁹⁶

A törvény végleges szövege (2. § 5. bekezdés) szerint *„Az alkalmazandó ítélőbírák létszámát a szükség mérvéhez képest egyelőre a minisztertanács állapítja meg, a pénzügyminiszter pedig a bírói létszámnak törvényhozási megállapítása iránt a jelen törvény hatályba léptétől számított két év elteltével fog előterjesztést tenni.”* A bírák létszámának megállapítása összefüggött a várható ügyforgalommal. Ebben a tekintetben az előterjesztő is nehéz helyzetben volt, hiszen legfeljebb azokból az adatokból indulhatott ki, amelyek minisztériumában a korábban miniszteri hatáskörben véglegesen eldöntött ügyek számáról rendelkezésére álltak. Az átmeneti két évre azért is szükség volt, mert azt a hatást sem lehetett felmérni, amely az adózókat a független fórum megalakulása után a kérelmek beadására ösztönözte. A bírák létszámát 1886-tól kilencre emelték, 1888-tól további három táblabírói javadalmazású ítélőbírót alkalmaztak.

A törvény 3. § első mondata szerint *„Az elnököt és ítélőbírákat a pénzügyminiszter elterjesztésére és ellenjegyzése mellett Ő Felsége a király nevezi ki”*. Az igazságügyi bizottság – hivatkozva arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazságügyi feladatokat lát el – javasolta, hogy a bíróság elnökét és bírúit a pénzügyminiszter „az igazságügyminiszterrel egyetértő” előterjesztésére nevezzék ki. A felvetés jogi értelemben és elvi szempontból indokolt volt, hiszen az ítélő bírák ebben a sajátos

²⁹³ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 220. p.

²⁹⁴ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p.; MODER 1883. 5. p.

²⁹⁵ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 221. p.

²⁹⁶ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 340, 343–344. p.

ügyszakban is igazságszolgáltatási feladatot láttak el. A módosítást az állandó pénzügyi bizottság nem támogatta, arra hivatkozva, a „kinevezések megállapítása” a minisztertanácsban történik, és itt álláspontját bármelyik miniszter érvényesítheti. A testület hivatkozott a felelősség elvére is, kívánatosnak tartva, hogy a törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős.²⁹⁷

A bírák kinevezésére vonatkozó együttes miniszteri előterjesztésnek komoly közjogi akadályja is volt. A horvát–magyar kiegyezés szerint a magyar pénzügyminiszter közös volt, az igazságügyet azonban horvát autonóm ügynek, önálló belső önkormányzattal rendelkező végrehajtási ágazatnak tekintették. Amikor a közel kétfélmillió horvát lakos nevében Vuchetich István egy horvát bírót kért,²⁹⁸ a pénzügyminiszter azt válaszolta, hogy (az előterjesztést tárgyaló) minisztertanácsban bármelyik miniszter érvényesítheti álláspontját. A miniszteri felelősség elve ráadásul megköveteli, hogy törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős. A képviselőház döntése nyomán a személyi javaslatokat az államháztartási érdekeket képviselő pénzügyminiszter terjesztette az uralkodó elé.²⁹⁹

A második miniszteri javaslat az elnök kvalifikációja terén semmilyen feltételt nem kívánt támasztani. Az elfogadott törvény formailag változtatott a miniszter elképzelésén. A bíróság elnökére vonatkozó javaslat megtételénél a törvényhozás ennek ellenére mégis szabad kezlet adott az előterjesztőnek. A törvény szerint a bíróság vezetője bírói képesítésű vagy olyan személy lehetett, aki olyan elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkezett, amelyet a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc. a pénzügyminisztérium központi igazgatásának fogalmazási szakánál alkalmazott. Az állásra ügyvédi oklevél, államtudományi vagy jogtudományi tudorság, vagy legalább a négyévi jogi tanfolyam igazolása, és az államtudományi államvizsga sikeres letétele volt a feltétel. A minősítésről szóló törvény 31. §-a viszont lehetővé tette, hogy az előterjesztő

²⁹⁷ MODER 1883. 6. p. (Kommentár a 3. §-hoz); PATYI András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történelmi modelljében. *Magyar Közigazgatás* 2001. november, LI. évf. 11. sz. 655. p.

²⁹⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 345. p.

²⁹⁹ MNL OL K255. 1881-1-172. számú irat; ELSŐ JAVASLAT 1881. 300–305. p.; MÁSODIK JAVASLAT 1882. 224–225. p.; *Ellenőr* XIV. évf. 69. sz. 1882. febr. 8.

miniszter, „ha azt a szolgálat érdeke kívánja”, a „szakirodalom, vagy a gyakorlati téren kitűnő” egyénekre nézve az alaki képzettség alól az uralkodótól felmentést kérjen.³⁰⁰

A kormány és a törvényhozási többség az elnöki funkciót bizalmi állásként kezelte, így nem kívánt érdemben korlátozó vagy kizáró szakmai feltételeket támasztani. Szapáry Gyula az előszentesítést kérő feliratában ezért biztosíthatta az uralkodót, hogy a javaslat garantálja az állam érdekeit, hiszen az „elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak”.³⁰¹

Szapáry Gyula első javaslatában a bírák kiválasztásánál előnyben kívánta részesíteni azokat, akik az „adókvető vagy felszólamlási bizottságokban több éven át” működtek. Előterjesztését a pénzügyi és igazságügyi bizottság sem támogatta, és a képviselőház sem fogadta el.

A végleges törvényszöveg szerint az ítélő bírák felét a „*bírói hivatal viselésére képesített*” egyének közül kellett kinevezni. A törvény utaló szabálya az 1869. évi. IV. tc. 6. és 7. §-ára hivatkozott. Eszerint – ebbe a személyi körbe tartozó – közigazgatási bíró olyan magyar állampolgár lehetett, aki a 26. évét betöltötte, feddhetetlen jellemű, nem állt csőd vagy gondnokság alatt, magyarul beszélt, továbbá meghatározott elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkezett. A jogi szaktudás terén további elvárás volt a köz- és váltóügyvédi vizsga és hároméves joggyakorlat. A kötelező joggyakorlatot egy évig valamelyik bíróságnál, további két évig valamely bíróságnál vagy ügyvéd mellett kellett teljesíteni. A testület másik fele „*az elnökre nézve a fentebbi pontban meghatározott második minősítésnek megfelelni egyének sorából hozandók javaslatba, illetőleg nevezendők ki*”. Erre a személyi körre – mint említettem – nem volt számottevő kvalifikációs előírás, hiszen a szakirodalom vagy a gyakorlat terén kiemelkedő személyek is szóba jöhettek.

³⁰⁰ Az igazságügyi bizottság javasolta, hogy az elnöknek vagy bírói, vagy olyan képesítése legyen, mint az ítélő bírák nem bírói minősítéssel rendelkező tagjainak. IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p. A parlamenti vita eredményeként (ezúttal is Horánszky Nándor ellenzéki képviselő módosító indítványára) Szapáry beleegyezett a pontosabb és nagyobb garanciát jelentő megoldásba. KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 345–346. p.; MODER 1883. 6. p. (Kommentár a 3. §-hoz).

³⁰¹ MNL OL K255-1-2106. sz. 1881. okt. 15-i irat.

A törvény 4. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökére és bírói tagjaira kiterjedtek a bírói hatalomról szóló törvény szolgálati pragmatikára vonatkozó rendelkezései, azzal a módosítással, hogy az igazságügyi miniszternek adott hatáskör a pénzügyi közigazgatási bíróság esetében a pénzügyminisztert illette. Eszerint az alakuló közigazgatási bíróság bírója sem lehetett országgyűlési képviselő, gyakorló ügyvéd vagy ügynök, nem viselhetett más, akár állami (polgári, katonai és fizetési egyházi), törvényhatósági vagy községi valóságos vagy tiszteletbeli hivatalt vagy szolgálatot. A bíró nem lehet tanár vagy tanító, nem folytathatott kereskedést vagy ipari tevékenységet, és egyéb olyan foglalkozást, amely a bírói hivatal függetlenségével nem fért össze, vagy amely őt hivatalos kötelességei teljesítésében gátolhatta. A közigazgatási bíró sem lehetett politikai folyóirat tulajdonosa, kiadója vagy szerkesztője.

A bíró, ha megválasztották, tagja lehetett ugyan törvényhatósági vagy községi képviselő-testületeknek, de azoktól megbízatást vagy kiküldetést nem fogadhatott el. A közigazgatási bíróság bírója sem lehetett tagja valamely politikai vagy munkásegyletnek, illetőleg gyülekezetnek; nem vehet részt azok gyűléseiben, nem támogathatta az ilyen egyesületet vagy gyülekezet határozatát vagy kérvényét. A személyi függetlenség garanciájaként a törvényesen kinevezett közigazgatási bírót (a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül) nem lehetett hivatalából elmozdítani. A bíró, miután 70. évét betöltötte, nyugdíjba vonult, kivéve, ha a pénzügyminiszter hivatalának folytatására felszólította, és ő a további szolgálatot vállalta. Ezenkívül bírót csak akkor lehetett nyugalomba helyezni, ha testi vagy szellemi fogyatkozás miatt hivatalos kötelessége teljesítésére alkalmatlanná vált. A törvény 4. § második bekezdése szerint a közigazgatási bíróság elnöke és bírói tagjai hatheti szünetet vehettek igénybe. A pénzügyi közigazgatási bíróságnál tehát törvénykezési szünet – mint azt a királyi bíróságokra nézve az 1883. évi XXXIII. tc. megállapította – nem volt.

A közigazgatási bírák feletti fegyelmi jogkört, továbbá a vagyoni felelősség megállapítását (A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. tc. 35. §-a szerint) a Kúria kisebb fegyelmi tanácsa gyakorolta, amely a Kúria másodelnökének elnökelete alatt, a testület hat ítéző bírájából alakult. A másodfokú fegyelmi bíráskodást a Kúria nagyobb fegyelmi tanácsa gyakorolta, melyet a testület elnökének vezetése alatt, a Kúria nyolc bírájából alakítottak.

A közigazgatási bíróság esetében is irányadó volt az 1871. évi IX. törvénycikk, miszerint a bírót akarata ellenére csak akkor lehetett más bírósághoz áthelyezni, ha a bírósági szervezetben törvényi változás történt, vagy ha az ugyanazon bíróságnál alkalmazott bírák között személyi összeférhetetlenség alakult ki. Ennek eseteit is a törvény határozta meg, így az egyenes vagy harmadízíglen oldalági rokonság, másodízígleni sógorság, a fogadott szülői vagy fogadott gyermeki viszony zárta ki a bíróságon belüli alkalmazást vagy továbbfoglalkoztatást. Az áthelyezett bíró fizetését nem lehetett csökkenteni. A bíróság tagjainak jogállására, fegyelmi és anyagi felelősségük megállapítására, a nyugdíjaztatásukra a bírókra vonatkozó általános szabályok vonatkoztak. A bírák jogállásának szabályozásakor az állandó pénzügyi bizottság vetette fel az 1869. évi IV. tc. 16. és 17. §-aiban foglalt garanciális szabályok átvételének szükségességét.³⁰² A bizottság szükségesnek látta ugyanis, hogy a bírósági törvény elmozdíthatatlanságra és az idő előtti nyugdíjaztatásra vonatkozó biztosítékai közigazgatási bírókra is terjedjenek ki.

3. A törvény hatásköri rendelkezései

A bíróság hatáskörének megállapítása a bírói és közigazgatási hatalmi ág alkotmányos viszonyának fontos kérdéskörét érintette. A képviselőházban a hatáskört megállapító rendelkezésekről folyt a legélesebb vita, és ebben a kérdésben módosult legnagyobb mértékben az előterjesztett miniszteri javaslat is. Az előterjesztő a bíróság hatáskörének meghatározásakor bonyolult jogtechnikai megoldást választott. Elvetette az elvi meghatározás (általános felhatalmazás) osztrák és olasz módszerét, és nem alkalmazta az ügyek tételes (taxatív, badeni és bajor mintára történő) felsorolását sem. Concha Győző bíráló megállapítása szerint törvényünk a porosz mixtúrát követve, elvi alapot nélkülöző vegyes rendszert honosított meg.³⁰³

³⁰² PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 163. p.; STIPTA 2006/b. 518–546. p.

³⁰³ CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Összegyűjtött értekezései és bírálatai*. I. köt. Budapest, 1928. 332–335. p., uő: *Politika*. II. köt. Budapest, 1905. 126. p. Későbbi nézeteit tükröző vitákról: *Jogtudományi Közlöny*

Az új bírói testület tárgyi mozgásterét (ma más értelmet hordozó kifejezéssel: „illetékességét”) az elfogadott törvény szerint jelentős részben „a fennálló törvények” határozták meg. Ezek közé tartozott mindenekelelt a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc., amely az állami bevételek meghatározásának, kivetésének és behajtásának első hazai kódexszerű összefoglalása volt. A pénzügyi tárgyú közigazgatási döntések elleni panaszokat viszont alapvetően a törvény által felsorolt körben lehetett beadni. A hatáskör-megállapító döntés törvényhozói óvatosságot tükrözött, hiszen így minden közigazgatási bírósági hatáskör-bővítés országgyűlési döntést igényelt, és nem volt lehetőség alacsonyabb szintű szabályozással vagy felső szintű bírósági döntéssel a felülvizsgálható közigazgatási döntések szaporítására, a hatáskör kiterjesztő értelmezésére. A második miniszteri javaslat³⁰⁴ ebben is szűkítő megoldást kínált, amikor kizárólag a „jelen törvényt” jelölte meg hatáskör-megállapító jogi normának. A kormánypártiak által is elvetett javaslat szakmailag téves volt, hiszen korábbi törvények már számos pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapítottak meg.

Az ügyek tárgyi körét tekintve a bíróság „egyenes adó- és illetékügyben” hozhatott döntéseket. A törvény szövege félreérthető volt, hiszen a jogvédelem nem terjedt ki minden illetékügyre. Az biztos, hogy a bíróság csak a közigazgatási szervek határozatait vizsgálhatta felül, és mulasztásuk esetén sem járhatott el. A törvény szövegében lévő „határozat” kifejezés is pontatlannak bizonyult, hiszen a közigazgatásban (abban az időben is) csak testületek hozhattak határozatot, az egyedi szervek (változatos elnevezésű) egyedi döntéseket adhattak ki. Az is a testület klaszszikus igazságszolgáltatási jellegére utalt, hogy a törvény a bíróság elé vivő aktust „felebbezés”-nek nevezi, nem pedig a korabeli közigazgatásban használt egyéb jogorvoslati formát (panaszt, semmisségi kérelmet, felfolyamodást stb.) említ. A törvény nem határozta meg a fellebbezést beadó kérvényező jogi pozícióját. Az ítélkezési gyakorlat ebből arra következtetett, hogy jogorvoslattal a természetes és jogi személyek egyaránt élhettek.³⁰⁵ Elvi szempontból fontos volt, hogy a bíróság jog- és

1893. évi 50–53. sz.; *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. X. köt. 5., 6., 7., 8. füzet.; REINHARDT 1891. 17 p.

³⁰⁴ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 219. p.

³⁰⁵ DEJH-1887. 224–225. p.

ténykérdésben egyaránt döntött, a fellebbezés lehetősége mindkét területre kiterjedt. Ez döntő jelentőségű volt az eljárás jellegének meghatározásakor, továbbá a közigazgatási szervek elleni jogérvényesítés szóbeli vagy írásbeli jellegről szóló vita, majd döntés során.

A közigazgatási jogvédelem mindenkori kulcskérdése, hogy az eljárás testület milyen hatáskörrel rendelkezik. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második (Szapáry Gyula pénzügyminiszter által jegyzett) törvényjavaslat indokolásából világosan kitűnik, hogy a dualista állam a bírósági jogvédelem bevezetésével nem kívánta alapvető hatalmi és pénzügyi érdekeit veszélyeztetni. Eszerint „azon közigazgatási ügyek, melyek tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálандók meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkoznak, kizárólag az intézkedő közigazgatási hatóságoknak tartatnak fenn a megállapított fellebbviteli fokozatok szerint, és ezekre nézve a folyamodványok továbbra is kizárólag a közigazgatási hatóságoknál nyernek elintézését”. A megfogalmazás implicit módon tartalmazta, hogy a közigazgatás szabad belátáson alapuló cselekvési körét a kormányzat nem kívánta jogvédelmi érdekből korlátozni. Az is igaz viszont, hogy a korabeli törvényhozás a pénzügyi közigazgatással összefüggő reform során, a közadók kezeléséről szóló törvényben elfogadta a kétoldalú felelősség elvét. Ettől azt várták, hogy a hivatalnokok kártérítési kötelezettsége nagyobb feyelemre és pontosabb munkára ösztönzi a pénzügyi közigazgatás állami közreműködőit.³⁰⁶

A Szapáry-féle második javaslat indokolása pozitív megfogalmazással közelítette a közigazgatási bíróság jogkörét. Eszerint akkor lehet bírósághoz fordulni, ha „egyeseknek vagy testületeknek, törvény- vagy törvényeken alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik”.³⁰⁷ A közigazgatási jogvédelmet e felfogásban csak jogi normák megsértése esetén lehetett volna igénybe venni, hiszen a jogorvoslati mozgástér leszűkülne, jogforrása háttérét csak a törvény és a törvényen alapuló rendelet képezte volna. A korabeli szakmai közvélemény teljes joggal utasította el ezt az

³⁰⁶ Pénzügyi közigazgatási bíróságról. *Magyar Igazságügy*. (Szerk.: Dr. Tarnai János) XXI. köt. Budapest, 1884. 180–185. p.

³⁰⁷ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 224. p.; PAULOVICS Anita: Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXX/1. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012. 117. p.

elképzelést, hiszen a magyar közigazgatás jogi szabályozottsága meglehetősen hiányos volt. A tervezett megoldással az állam a saját törvényalkotásbeli mulasztásának következményeit hártotta volna a vele szemben álló, jogvédelmet igénylő jogkeresőkre. Az indokolásban tükröződő kormányzati felfogás nem vette számításba a mulasztással elkövetett jogsértéseket sem.

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról, a hatáskör meghatározásának kiemelt fontosságáról a pénzügyminiszter királyi előszentesítést kérő, uralkodóhoz címzett előterjesztése. Ebben Szapáry Gyula némi szemrehányással utalt arra, hogy az előző javaslatát nem terjeszthette az országgyűlés elé. Az eltelt idő alatt azonban figyelemmel kísérte a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait, és arról győződött meg, hogy „az állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnek, ha annak szervezete állandóság és függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek”. A tervezett szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti”.³⁰⁸

A főbb részeiben elfogadott második miniszteri javaslat a pénzügyi jogviták, tehát a bírósághoz vihető ügyek tárgyi körét az adó- és illetékügyek egy részére kívánta kiterjeszteni.³⁰⁹ Idesorolta az egyenes adók és a hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek körüli vitákat, az adóleírások, az adóelengedések körüli panaszok elbírálását. Jogvédelem alá tartozónak ítélte a közadók behajtása körüli eljárás, az adózókra kivetett pénzbírságok, továbbá a községi (városi) és állami közegyek ellen megállapított kártérítési kötelezettség ügyeit. Az illetékügyben az előterjesztés indokolása szerint „az illetékek mérvének megállapítása, vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes alkalmazásának kérdései” tartozhatnának a bíróság hatáskörébe. A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a kormány hibás adóügyi politikájából és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó korabeli jogi normákból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indokolásából világosan kiderül, hogy az adóügyi szabályozás legfontosabb célja az

³⁰⁸ MNL OL K255-1-2106. sz. 1881. okt. 15-i irat.

³⁰⁹ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 225. p.

államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.³¹⁰ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt.

A második javaslat indokolásából az is kiderül, hogy a hatáskör tervezett kormányzati meghatározásában döntő szerepe volt annak, hogy a pénzügyminisztériumnak korábban milyen ügyekben volt harmadfokú hatásköre. A javaslat elfogadásával ugyanis „megszűnnék a pénzügyminiszter harmadfokú rendelkezési joga, s az eljárások törvényességének megítélése egy olyan bíróságra ruháztatik, a mely önállóság tekintetében teljes mértékben bír mindazon kellékekkel, melyek az adózó és illetéköteles polgárokat megnyugtathatják, hogy az állami közigazgatási tisztviselők eljárásának törvényszerűsége, részrehajlatlan szigorú ellenőrzés és elbírálás alatt leend”.³¹¹ Ez is igazolja, hogy az első közigazgatási bíróságunk hatáskörének kormányzati tervezésénél alapvetően nem jogi értelemben vett garanciális, hanem jelentős részben munkamegosztási, célszerűségi tekintetek és hivatali szempontok játszottak döntő szerepet.

Az elfogadott törvény nem elvi alapon és az ügycsoportok tárgyi felosztása szerint rendelkezett a bíróság hatásköréről. A törvényhozó sorra vette azon szerveket, melyeknek pénzügyigazgatási hatáskörük volt. A bíróság hatásköre az érintett szervtípusok egyes döntéseire terjedt ki. Az előterjesztő miniszter elgondolása az volt, hogy a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatban és az illetékekről szóló 1881. évi XXXIV. tc.-ben található hatásköröket a bíróság hatásköréről szóló részben csupán összefoglalva, utaló szabállyal kell meghatározni. Ezért volt szükség arra, hogy a törvény hatáskört megállapító 1. § utolsó (5.) pontjában generálisan kiterjesszék a hatáskört más törvényekben rögzített vitás pénzügyi ügyekre is. A közigazgatási bíróság hatáskörét érintő miniszteri előterjesztést az országgyűlési tanácskozás során módosítani is kellett, mert a

³¹⁰ „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat e fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell.” Indokolás az 1876. évi XV. tc.-hez. *KI* 1875. I. köt. Budapest, 1876. 351–358. p.

³¹¹ MÁSODIK JAVASLAT 225. p.

közzadók kezeléséről szóló törvényt korábban – az előterjesztéshez képest – jelentős módosításokkal fogadták el.

A közzadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvény 8. §-a szoros összefüggésben volt a közigazgatási bírósági hatáskörrel. A törvény felsorolta, hogy mely ügyek fellebbezhetőek a pénzügyminiszterhez, és melyek tartoznak a közigazgatási bírósághoz. Eszerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz vihetőek azon közigazgatási határozatok, amelyek a tételesen meghatározott adónemek kivetésének mértékéről, az adómentességekről, az adótartozások összegének helyesbítéséről, leírásáról, visszafizetéséről, valamint az adóelengedésekről döntöttek. Ennek megfelelően a pénzügyi kormányzat vezetője elvesztette végső döntési jogát az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók elleni pénzbírság alkalmazása, a pénzbírságok beszedése révén az adókötelezetteknek okozott károk ügyében is. Az adótárgy összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása alkalmával magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk körüli jogviták eldöntésére szintén a közigazgatási bíróság kapott hatáskört. Az új bíróság döntött végül olyan vitatott kártérítési kötelezettségekről, amelyek a községi (városi) és az adófelügyelő alá rendelt állami alkalmazottakat, valamint az adófelügyelőket sújtották. A pénzügyminiszter döntött ezután is azon határozatok elleni panaszokról, melyeket az adófizetési halasztások, a községi (városi) tisztviselők elleni pénzbírságok, a községek (városok) elleni kártérítések és az adótartozások behajthatatlanság miatti leírása tárgyában hoztak.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 1. §-a a testület hatáskörét nem a fellebbezést elbíráló fórum, hanem a megtámadott határozatot hozó szervtípus szerint állapította meg. Az érintett hatóságok a közigazgatási bizottságok, az egyenes adó felszólamlási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok voltak. A bírói jogvédelem kiterjedt a törvényhatósági közigazgatási bizottságok olyan egyenes adó- és hadmentességi díj mértékének megállapítására vonatkozó határozataira is, melyeket e testületek másodfokon hoztak. Meg lehetett fellebbezni „a fennálló törvények értelmében járó adómentességek” tárgyában hozott határozatokat. Idetartozott az adó hibás kiszámítása, az adótárgy hiánya, megszűnése vagy ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása, valamint elévülés esetében az adótartozás helyesbítése vagy leírása tárgykörében hozott felülvizsgálati jog. Teleszky István javaslatára az illetéktelenül felvett adótartozások visszafizetéséről szóló döntés is ebbe a körbe került, így összhang alakult ki a közzadók kezeléséről szóló

törvény rendelkezése és a közigazgatási bíróság hatásköre között. Az adó-tartozás törlésének telekkönyvi regisztrációjával összefüggő, az állampolgári jogvédelmet kibővítő hatásköri javaslatot a főrendiház fogalmazta meg.³¹²

A pénzügyi közigazgatási bíróság hozhatott jogerős döntést az elemi csapások által okozott károk miatt az adókezelési törvény értelmében járó adóelengedések és az adózókat terhelő pénzbírságok ügyeiben is. Gyakori kifogás érte a közigazgatási hatóságok zálogolási és árverési gyakorlatát, ezért bíróság előtt lehetett jogorvoslatot kérni a közadók és illetékek behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi) vagy állami szervek ilyen tárgyú döntései ellen is. Szemléleti áttörésnek tekinthető, hogy az adóalanyok „*az állami törvényhatósági vagy községi (városi) közegek ellen az adókötelezettek és az adótárgyak összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszédése, biztosítása és behajtása alkalmával jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítése fejében a károsított feleket illető pénzbírságok iránt*” bírósághoz fordulhattak. Bíróság előtt lehetett támadni a közigazgatási bizottságok olyan másodfokú döntéseit is, melyeket azok a községi (városi) és állami tisztviselők ellen a közadók kezeléséről szóló törvény értelmében megállapított kártérítési kötelezettség megállapításáról hoztak.

A bíróság illetékügyi hatásköre is széles volt. A testület dönthetett a királyi pénzügyigazgatóságok azon határozatairól, amelyek az illetékkiszabási hivatalok által megszabott illetékek és bírságok jogosságáról és helyességének megállapításáról születtek. A kormánypárti Teleszky István javaslata nyomán e hatáskör kiegészült az „*elévült közvetett adók és illetékek leírása, és mértéktelenül felvett közvetett adók és illetékek visszafizetése*” iránti kérelmekkel. A gyakorlat igazolta, hogy nagy szükség volt az ügyfelek állammal szembeni perjogi védelmére, az eljárási határozatok, végzések megtámadhatóságának biztosítására is. Ezért a törvényhatósági közigazgatási bizottságok, azok elnöke, továbbá a királyi adófelügyelők és a királyi pénzügyigazgatóságok olyan döntései, „*melyek által a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezések visszautasítottak, vagy az igazolási kérelemnek hely nem adatott*”, bíróság előtti felülvizsgálat tárgyai lehettek. A részletes vitában előterjesztett módosító indítvány

³¹² FŐRENDIHÁZI VITA 1883. 526. p. Vö. KI 1881. XV. köt. 622. sz. Kivonat a főrendiház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből. 257. p.

nyomán a törvény lehetőséget adott (a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán beadott) igazolási kérelmek bírósági elbírálására.³¹³

A törvény generális felhatalmazó rendelkezése szerint a bíróság hatásköre kiterjedt továbbá „*a felek és a pénzügyi igazgatás közt az egyenes adó- és illetékügyekre vonatkozólag fennforgó mindazon vitás kérdések eldöntésére, melyeket a törvény ezen bírósághoz utasít*”. A rendelkezés nem csupán az érvényben lévő, hanem a jövőbeli szabályozást is tekintetbe vette. A törvény hatásköri szabályai szoros összefüggésben voltak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc.-kel, hiszen csak ezzel egybevetve válhatott egyértelművé, hogy adó- és illetékügyben milyen konkrét esetekben volt helye bírósági felülvizsgálatnak. A közadók kezeléséről szóló törvény 8. §-a szabja meg, hogy milyen esetekben lehetett a közigazgatási bizottság első- és másodfokú határozatai ellen fellebbezni.

A képviselőházban – mint láttuk – a leghesebb vita a hatásköri összeütközés tervezett törvényi szabályozásáról folyt. A második miniszteri javaslat és mindkét bizottság által támogatott abszurd elképzelés szerint a bíróság hatásköri döntését, ha az a „közigazgatás célszerű vezethetése, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat”, a pénzügyminiszter a minisztertanács elé terjeszthette volna.³¹⁴ Ez az átvitel feljogosította volna a minisztertanácsot, hogy teljes ügycsoportokat vegyen ki a bíróság hatásköréből. Ez illuzórikussá tehetné volna a bíróság függetlenségét. Az ellenzéki képviselők hevesen támadták a tervezett megoldást.³¹⁵ Szilágyi Dezső hatásos beszédben mutatott rá a terv képtelenségére. Előterjesztett indítványára született meg az a törvénysszöveg, amelyben elkülönítették a pénzügyminiszter és a közigazgatási bíróság között hatásköri összeütközést a többi illetőségi esettől. Szapáry Gyula miniszter a vitában elárulta, hogy Szilágyi, a kormány harcos ellenfele előre közölte vele javaslatát. A bejelentés nagy visszhangot váltott ki az ellenzék soraiban is. A kormánypárti képviselőket is meglepte, hogy az

³¹³ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 338. p. A módosítás az 1881. évi XXXIV. tc. tartalmából is következett.

³¹⁴ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 223. p.

³¹⁵ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 391–392. p.; Vidliczkay József azt fejtegette, hogy ezzel a szabályozással a végrehajtó hatalom beavatkozik az igazságszolgáltatásba. Felvetette, hogy ilyen ügyek eldöntésére az államtanács alkalmas lett volna, amelynek legfőbb ellenzője Tisza Kálmán volt. Vö. STIPTA 2010/b. 23–33. p.; KOZÁRI 2003. 289. p.

előterjesztő miniszter egyetért az ellenzék prominensének, a miniszterelnök legnagyobb politikai ellenfelének javaslatával.³¹⁶

A törvény – végül elfogadott – 24. §-a szerint, ha a fellebbezés olyan ügyre vonatkozott, amelyben a felterjesztő közigazgatási hatóság szerint a pénzügyi közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre, a hatóság az „*illetékeség kérdését a felterjesztésben indokolva felvetni köteles*”. Ha valamely, a bíróság elé fellebbezett ügyben a kincstár képviselője a bíróság illetősége ellen emelt kifogást, ebben a kérdésben a bíróság az ügy érdemétől elkülönítve döntött. Ha a bíróság nem tartotta magát illetékesnek, döntéséről a feleket értesítette. Abban az esetben viszont, ha a bíróság a benyújtott fellebbezés ellenére magát döntésre jogosultnak nyilvánította, a határozatról a pénzügyminisztert is értesítenie kellett. Ha a pénzügyminiszter az ügyet nem tartotta a bíróság hatásköréhez tartozónak, a bíróság határozatának kézbesítését követő nyolc nap alatt köteles volt a bíróság elnökét arról értesíteni, hogy az összeütközési ügyet a minisztertanács elé terjeszti. A bíróságnak az ügy érdemében való döntéssel meg kellett várnia a minisztertanács határozatát (25. §).

Ha a magánfél úgy vélte, hogy a kincstár képviselője által a pénzügyminiszterhez fellebbezett ügy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, a fellebbezésre adott észrevételekben kifogást emelhetett a pénzügyminiszter illetősége ellen. A pénzügyminiszter saját döntési jogosultságát megállapító határozatát a magánfélnek is kézbesíteni kellett. Ebben az esetben a jogkereső polgár (a kézbesítés napját követő nyolc napon belül) panaszt tehetett a pénzügyminiszternél. Ameddig a hatáskör kérdésében a minisztertanács nem foglalt állást, az ügyet érdemben nem lehetett eldönteni.

A 25. §-ban foglalt eljárás nem terjedt ki olyan esetekre, amikor a hatásköri vita a pénzügyi bíróság és más közigazgatási hatóságok között, vagy a pénzügyi bíróság és magánjogi bíróság között alakult ki. A törvény nem szabályozta a negatív hatásköri összeütközéseket sem. A közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóságok vagy a rendes bíróságok között felmerült „illetékeségi” összeütközések eldöntésével szintén a minisztertanácsot bízta meg. Ilyen esetben az ügyiratokat a pénzügyminiszterhez kellett felterjeszteni. Ezt a szövegváltozatot az igazságügyi bizottság javasolta. „Addig, míg az ilyen illetékeség-összeütközések eldöntésére hivatott állam-tanács

³¹⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 392, 396. p.

vagy más megfelelő felsőbb fórum fel nem állítatik, tekintettel az 1869. évi IV. tc. 25.§-nak rendelkezésére, az összeütközések eldöntésére a minisztertanácsot látta a bizottság megbízandónak.” A képviselőházi vita során Lázár Ádám javasolta, hogy ezt a rendelkezést „a törvényhozás további intézkedéséig” fogadják el. A kormánypárti képviselők a javaslatot nem támogatták.³¹⁷

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörének megállapítása során gyakran történt hivatkozás más országok adaptálható megoldásaira. Szapáry Gyula pénzügyminiszter is több felszólalásában utalt a küllhoni példákra, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon ebben a tekintetben is a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldást kell választani. A képviselőházi vitából az is kiderült, hogy maga az elkülönült szervezeti megoldás sem teljesen unikális, hiszen Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási kérdések rendes bíróság elé tartoztak, a pénzügyi ügyek felülvizsgálatát éppen 1883-ban utalták különbíróság elé.³¹⁸

Az osztrák közigazgatási bíróságot az 1875. október 22-i törvény vezette be. A testület rendes bírói jellegű volt, hatáskörét negatív taxációval állapították meg. Ausztriában nem lehetett panaszt tenni az adókivető bizottságok döntései ellen, e rendkívül kényes kérdéseket az adófizetők közreműködésével szervezett, békebírósági jellegű testületek döntötték el. Ebben a vonatkozásban utalt Szapáry előszentesített kérés iratában a magyar megoldás „osztrákosításának” igényére második javaslatának megfogalmazásakor, és bizonygatta javaslatának az osztrák modellhez való hasonlatosságát.³¹⁹ Az elfogadott magyar törvény a bíróság előtti eljárást szabályozó részében is osztrák rendszerre emlékeztet,

³¹⁷ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 183. p.; KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 398. p.; ANTAL Tamás: *Szilágyi Dezső és műve*. Jogtörténeti Tár 4. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2016. 58, 77. p.

³¹⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. 332. p. Szapáry Gyula CONCHA Győző: A közigazgatási bíróságot című tanulmányának (*Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. sz.) 372, 385. és 491. oldalain szereplő megállapításokat vette át. Hegedűs Sándor a javaslat bemutatásakor 1883. május 2-án utalt az olasz mintára. „De helyesnek tartom [a javaslatot] a tudomány szempontjából azért, mert még azon országok is, amelyek megkísérelték a közigazgatási vitás kérdéseket rendes bíróságoknak adni, mint pl. Olaszország: az újabb tapasztalatokon okulva, eltérnek ezen állásponttól, mert mint méltóztatnak tudni, éppen közelebről nyújtott be törvényjavaslat az olasz képviselőház elé az ilyen kérdéseknek rendezésére.”

³¹⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN XII. köt. Budapest, 1883. 329. p. Vö. OLECHOWSKI 1998. 147. p.; SZABÓ István 2010. 221. p.; PATYI 2011. 92. p.

hiszen kizárta a tárgyalás nyilvánosságát és a kontradiktórius elv érvényesülését.³²⁰

A pénzügyi közigazgatási bíróság gyakorlata során kiderült, hogy mely területek maradtak ki a pénzügyi jogvédelem köréből, milyen esetekben szabták szűkre 1883-ban a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörét. A törvény meghozatalát megelőző hivatalos levélváltásokból és kormányzati nyilatkozatokból egyértelművé válik, hogy a hazai közigazgatási jogvédelem korlátozott hatáskörének egyik oka a közös elvek szerint kezelt ügyek léte volt. Az ipari termeléssel kapcsolatos adók közös jellege szintén jelentős mértékben korlátozta a magyar állam mozgásterét a közigazgatási bírászkodás szabályozása területén. Az 1867. évi XII. tc. 63. §-a az ipari termeléssel kapcsolatos adók szabályozását közös egyetértéssel intézendő ügynek minősítette. Eszerint a kölcsönös érdekekre tekintettel kellett megalkotni az ipari adók nemeire, arányára és kezelésére vonatkozó szabályokat, kizárva annak lehetőségét, hogy az egyik törvényhozás vagy felelős kormány a másik fél jövedelmének csonkításáról döntsön. A konkrét adók felsorolását a törvény külön megállapodásra bízta.

A megállapodás nem jött létre, de az első vám- és kereskedelmi szerződésben nevesítették a vonatkozó adónemeket, és rögzítették, hogy ezeket az adókat a szerződés ideje alatt azonos tartalmú törvények és igazgatási szabályok szerint kezelik (XI. cikk). A szerződésben a só- és dohányjödvedéket, továbbá a szesz-, sör- és cukoradókat nevesítették. A két állam által később kötött vám- és kereskedelmi szerződések kiterjesztően értelmezték e rendelkezést, és idesorolták az adókon kívül a só- és dohányjödvedéket is. Ezek ugyan a korabeli klasszifikáció szerint sem voltak az ipari termeléshez kötődőek, tehát nem estek az 1867. évi XII. tc. 63. §-a alá, ennek ellenére ezeket közös egyetértéssel elintézendő ügyeknek tekintették magyar oldalról is. Az adók azonos törvények és szabályok szerinti kezeléséről szóló kötelezettség tehát nem az 1867. évi XII. tc. 63. §-án, hanem csupán a vám- és kereskedelmi szerződéseken alapult. E kötelezettségnél fogva ezeket az adókat a vám- és kereskedelmi szövetség tartama alatt közös megegyezéssel kellett szabályozni, amely ha nem jön létre, a közös megegyezéssel alkotott régi szabályozást tekintették irányadónak. A közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc.

³²⁰ MNL OL K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” feliratú fogalmazvány.

(ahogyan a törvényjavaslat indokolásából kiderül) a jövedékekkel összefüggő valamennyi magyarországi szabály megalkotását közös egyetértéssel intézendő ügynek minősítette.³²¹

Magyarországon az 1898. évi I., az 1899. évi IV. és az 1899. évi XXX. tc.-ek fenntartották a régi (1878-as) vám- és kereskedelmi szövetségnek megfelelő állapotokat. Ennélfogva rezerválták az említett adókra vonatkozó, jogorvoslatot korlátozó viszonyokat is. Ezen adók közül a szesz, a sör és a cukoradó a Monarchia két felében az 1899. évi XXX. tc. előtt – nálunk az 1899. évi XVIII., XIX. és XX. tc.-ek, Ausztriában pedig császári rendeletek alapján – azonos szabályok alá estek.³²²

Jól mutatja a közigazgatási bíráskodással összefüggő kormányzati fenntartások csökkenését, hogy az 1896. évi XXVI. tc. kibővítette a felülvizsgálható adó- és illetékügyek körét. A hatáskör jelentős szélesítését eredményezte, hogy 1896-ban a fogyasztási (közvetett) adók jelentős részére is kiterjesztették a bírói jogvédelmet. Ennek megfelelően a cukor- és húsfogyasztási, a bor- és söradó, továbbá a szeszitalmérési adó valamely községre terhelése (1889. évi XXVIII. tc. 12., és 16. § 2. f. pont; 1892. évi XV. tc.) is közigazgatási jogvitás ügy lett. Korábban az ilyen jogviták közigazgatási fórumok elé tartoztak; első fokon a pénzügyigazgatóság, fellebbviteli fórumként a közigazgatási bizottság járt el, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. A törvény indokolása szerint ezzel „éppen az erre leginkább igényt tartható községek nyernek bírói védelmet a pénzügyi közigazgatásnak az állami közérdek túlhajtott érvényesítésére irányuló esetleges hajlamaival szemben”.³²³ Az általános

³²¹ „A jövedéki törvények a fennálló államszerződések alapján a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok kormányával történt előleges egyezkedésekhez képest, a birodalmi tanácsban képviselt országokban ugyanazon alapokon nyugszanak, mint nálunk.” Indokolás a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatához. *KI* 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 210–211. p.

³²² POLNER 120. p.; MOLNÁR István: Az új osztrák bortörvény. *Borászati Lapok* 1908. XL. évf. 5. sz. 56. p.; BALOGH Judit: Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban. In *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnium scientiarum politico-cameralium*. (Szerk.: Kis Norbert, PERES Zsuzsanna) Dialog Campus Kiadó. Budapest, 2017. 61. p.

³²³ Az 1892. évi február hó 18-ra hirdetett Országgyűlés Képviselőházának *Irományai*. Budapest, 1894. XIV. köt. 191–420. p. A belügyminiszter 1893. októberi előterjesztése. 510. számú anyag. *Indokolás a 110–112. §-okhoz*.

közigazgatási bíróságot létrehozó törvény bővítette a bíróság elé vihető adóketési viták tárgyi körét is. Ezt követően az 1949-ig működő közigazgatási bíróság döntött a földadó, a házadó, az I. és II. osztályú keresetadó, az általános jövedelmi pótagó és a fegyveradó sérelmezett megállapítása ügyében is. E jogvitákban korábban első fokon a községi jegyző vagy a városi adó- (számviteli) hivatal döntött, másodfokon (végsővéleg) a közigazgatási bizottság határozott (1883. évi XLIV. tc. 11., 29. §).

Az adóügyek terén fontos garanciális kérdés volt az állami érdek sérelme esetén megállapított kártérítési felelősség bírói kontrollja. A kártérítési kötelezettség megállapítása és mértékének meghatározása az állami és községi (városi) tisztviselők, továbbá a községek hátrányára (1889. évi XXVIII. tc. 8., 12. és 16. §) végrehajtási érdekkörben maradt, 1883-tól is első fokon a pénzügyigazgatóság, második szinten a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter hatásköre volt. Az 1896-os hatáskör-kiterjesztés nyomán a végső döntést a közigazgatási bíróság hozta meg. A házbérbéjvédelem meghatározására szükséges helyszíni szemle költségeinek a háztulajdonos általi megtérítése (1889. évi XXVIII. tc. 8. § 4/a. pont, 12. § és 15. § III. 3. pont) is perelhetővé vált. Ebben az ügycsoportban 1896-ig első fokon a pénzügyigazgatóság, majd a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter döntött.

A fegyver- és vadászati adó kivetése, a vadászjegy kiszolgáltatása, a fegyver- és vadászati adó jogosságának és mennyiségének megállapítása (1883. évi XXIII. tc. 13., 17., 27. és 34. §) Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején még nem képezte közigazgatási bíróságot tárgyát. Ezen ügyekben első fokon a királyi adóhivatal döntött, második fórum a közigazgatási bizottság volt, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. Hasonló volt a helyzet a vadászati bejelentés láttamozásának megtagadása és a már kiszolgáltatott vadászati jegy visszavonása (1883. évi XXIII. tc. 31., 36–38. §) esetén. Ilyen ügyekben korábban a főszolgabíró vagy a polgármester döntött, másodfokon a közigazgatási bizottság, harmadfokon a pénzügyminiszter járt el. 1896-ban ezeket (az 1883-ban még közigazgatási jellegűnek és a közbiztonság szempontjából kényesnek minősített) ügyeket is bírósági felülvizsgálat alá vonták.

Az első magyar közigazgatási bíróság hatásköri rendelkezései tehát nem követték a német területeken általános taxációt. Az 1883. évi XLIII. tc. szerint a bírósághoz tartoztak mindazon ügyek, melyeket adókezelési

vagy más törvény oda utalt. Ezzel a megoldással a korabeli törvényhozó jelentős terhet rótt a jogalkalmazókra, hiszen a pontos hatásköri rendelkezéseket csak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc. és egyéb adóügyi törvények figyelembevételével lehetett megállapítani. Eszerint az adóketés mértéke, az adómentességek, adóelengedések, az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók bírságolása, községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt hozott határozatok ügyében végső fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróság járt el. Az egyes adóügyekben idetartozott a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, illetve esetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási határozatok is.³²⁴

A törvény rendelkezéseiből kitűnik, hogy a tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságolása, a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul az állami végrehajtás érdekkörében maradtak, ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött. Az 1883-ban létrehozott magyar pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, és speciális volt abban a tekintetben is, hogy csupán a törvényhatóságok közigazgatási bizottságai, az egyesadó-felzólalási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok döntéseinek felülvizsgálatára kapott lehetőséget. A bíróságnak még nem volt norma-felülvizsgálati jogosultsága, és nem volt lehetősége a pénzügyminisztériumi normák megváltoztatására, a központi közigazgatás rendeleteinek célszerűségi szempontú ellenőrzésére sem.³²⁵

³²⁴ MODER 1883. 3. p.; STIPTA István: A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bíráskodás. In *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie.* (Szerk.: Máthé Gábor – Menyhárd Attila – Mezey Barna.) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 65–77. p.

³²⁵ A bíróság hatásköréről: PILISY 1947. 13–18. p.; KÖMÖCSY József: A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról és az 1883. évi XLIII. törvénycikkről. *Jogtudományi Közöny* 1884 (XIX. évf.) 17. sz. (1884. ápr. 25.); ANKÉT 1880. 202–222 p.; DELL'ADAMI Rezső: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslatához. *Jogtudományi Közöny* XVI. évf. 7. sz. (1881. febr. 11.); GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás kérdése 1877–1879. II. *Magyar Themis* X. évf. 11. sz. 1880. márc. 11. A bíróság működését követő szakirodalmi értékelések egyike külön hangsúlyozta, hogy a testület „nem egyszer élt a bíróság törvényadta hatalmával, amikor adott esetekben az egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott – tagadólag”. PILISY 1947. 21. p.

4. Az első jogvédelmi testület ítélkezési rendje

A közigazgatási bíráskodás bevezetése felvetette a bírósági eljárás szabályozásának igényét is. Az eljárás rendszerének és részletszabályainak meghatározásakor alapvető értékelvi kérdés volt, hogy a testület döntéshozatali rendje miként tudja kiegyenlíteni azt az előnyt, amellyel az állami pénzügyi szervek a pénzügyi szolgáltatások meghatározásakor, és azok végrehajtásakor a polgárokkal szemben rendelkeztek. Ezzel egyidejűleg gondoskodni kellett arról, hogy az eljárás gyorsan lezáruljon, és ne adjon lehetőséget a közkötelezettségek teljesítésének halogatására vagy tudatos adókerülésre. A törvényhozásnak ilyen szempontokat mérlegelve kellett döntenie arról, hogy a bírósági karakterű jogvédelmi szerv a nagyobb jogi garanciát nyújtó szóbeli, vagy a gyorsabb és a közérdeket hatékonyabban érvényesítő írásbeli eljárási rendben működjön. A korabeli kormánypári többség ebben a kérdésben az állam érdekeit tartotta fontosabbnak, ezért nem fogadta el a szóbeliség elvét, és elutasította a kompromisszumos megoldásként számos más országban bevált fakultatív szóbeliség koncepcióját is.³²⁶

A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendjéről szintén élénk törvényhozási vita alakult ki. Ennek során élesen elkülönült egymástól az ellenzéki és kormánypárti képviselők álláspontja, de határozottan különbözött a képviselőház (kormánypárti többségű) pénzügyi és igazságügyi bizottságának nézete is. A képviselőházi vita a javaslat eljárási jogot tárgyaló szakaszában különösen intenzív és alkotó jellegű volt. Szokatlan módon még a főrendek tanácskozása is érdemben alakította a jogérvényesítés törvénybe rögzített folyamatát és egyes részletkérdéseit.³²⁷ A szakmai publicisztika is hatást gyakorolt a törvényhozási folyamatra;

³²⁶ Vö. STIPTA 2011/e. 168–182. p.

³²⁷ STIPTA 2006/b. 518–546. p.; ROZSNYAI Krisztina: Perjogi önállóság és különbírósi jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi szemle* IX. évf. 4. sz. (2016. december) 9. p.; PAPP László: Különbírósi szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *FORVM Acta Juridica et Politica* VII. évf. 1. sz. Szeged, 2017. 76. p.

különösen a jogász közírók harcoltak eredményesen az elnagyolt első miniszteri előterjesztés ellen.³²⁵

Az elfogadott törvény alapvető eljárásjogi fogalmakat hagyott tisztázatlanul. A jogorvoslat minden formáját fellebbezésnek nevezte, tehát nem különböztette meg az érdemi jogvédelmi igényt az alaki (eljárási) kifogást tartalmazó jogorvoslati kérelemtől. A panasz kifejezés jogi tartalma sem derült ki magából a törvényből.³²⁹ A normaszöveg azt sem tette világossá, hogy a fellebbezés kiterjed-e az érdeksérelmekre, vagy csak a jogsérelmekre vonatkozhat. A jogalkotó nem határolta körül az ügyben érdekelteket, nem adott általános iránymutatást arra, hogy adott esetben kik rendelkeznek aktorátussal, a bíróság előtti keresetelési joggal. Nem különítette el a magán- és a hatósági panaszt, így a törvény szövegéből az sem olvasható ki, hogy a közigazgatási hatóságok panaszjoga milyen ügykörökre vonatkozik. Eppen a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének tapasztalatai nyomán született meg később az 1896. évi XXVI. tc. 84. §-ában foglalt azon rendelkezés, amely a panaszjogot a hatóságok jogkörének védelme és az állami (kincstári) közérdek megóvása érdekében is biztosította.³³⁰ A szabályozás további hiányossága volt, hogy nem rögzítette az érdekelt harmadik személyek eljárási jogait, és nem rendelkezett a bíróság ezzel kapcsolatos teendőiről sem.

Fontos elvi kérdést érintett a törvény 14. §-a is. Eszerint a „törvények és azok alapján kiadott rendeletek érvényességének megbírálása” terén az 1869. évi IV. törvénycikk 19. §-a az irányadó, de az 1879. évi XL.

³²⁵ GRUBER Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat. *Jogtudományi Közlöny* 1881. (XVI. évf.) II. 19. sz. (1881. május 6.) 165–166. p.; Nyolcadik magyar jogászyűlés. Közigazgatási bíráskodás, a IV. szakosztály vitája. Concha Győző, Lánczy Gyula és Dell’Adami Rezső véleménye. *Jogtudományi Közlöny* 1882. (XVII. évf.) 44. sz. 350–352. p.; PATYI 2002. 16. p.

³²⁹ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884 és 1896 között elfogadott 73 döntvényében és – nyomtatásban megjelent – 2192 határozatában 16 alkalommal fordult elő a panasz, 415 esetben a „felebbezés” kifejezés. A panasz szó nem önálló jogi tartalommal, hanem szinonimaként szerepelt a pénzügyi közigazgatási bíróság szóhasználatában.

³³⁰ PÁKEY Lajos: A közigazgatási bíróság előtti eljárásról. In *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1949)*. Kiadja: A Magyar Közigazgatási Bíróság. Budapest, 1947. 50. p.; VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben*. II. köt. Budapest, 1935. 1131–1132. p.

törvénycikk 10. §-ában körvonalazott, megszorító értelemben. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk idézett rendelkezése szerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvény említett 10. §-a szerint a „miniszteri rendeletnek vagy a szabályrendeletnek egyes esetekre való alkalmazásánál joga van a bíróságnak azok törvényessége fölött is határozni, de nem szabad azok szükségességét vagy célszerűségét (1869. évi IV. tc. 19. §) bírálat alá venni”. Az 1879-es törvény szerint a bíróság nem vizsgálhatta, hogy a törvényhatósági, vagy városi szabályrendelet megalkotásánál a testületet szabályszerűen hívták-e össze, és azt sem, hogy a határozathozatal szabályos volt-e.³³¹ Ebben a szabályban az a határozott elvi álláspont tükröződött, hogy a közigazgatási normák szükségessége és célszerűsége nem képezhetette közigazgatási bíróság előtti jogvita tárgyát.

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala során esély kínálkozott egy korszerű, az ügyszak sajátosságainak megfelelő eljárási rend bevezetésére. Ez a rendszer kiküszöbölhette volna az előadó bíró esetleges szubjektivitását, a referendárius (előadói) rendszer elkerülhetetlen kockázatát. Erre az egyfokozatú bíraskodás esetén nagy szükség lett volna, hiszen a vitássá tett közigazgatási ügyekben az írásos bizonyítékokkal jól felszerelt állami apparátus és a többnyire eszköz nélküli polgár állt szemben egymással. Elvi szempontból ez a megoldás jobban megfelelt volna a jogvédelem szempontjainak.

Az eljárást érintő szakmai és törvényhozási viták során gyakran történt hivatkozás a követendő külhoni megoldásokra. A korszak magyar törvényhozói előtt ismert volt, hogy a nemzetközi gyakorlatban két eljárásjogi modell alakult ki: a szóbeli rendszer és a fakultatív szóbeli szisztéma. A magyar megoldás mindkettőtől különbözött: a pénzügyi közigazgatási bíróságunk a vitás közigazgatási ügyeket írásbeli perben döntötte el.

Az 1883-ban létesített bíróság eljárását a korabeli törvényhozás az állami érdekekre tekintettel szabályozta, ezért elutasította a teljesebb jogi garanciát biztosító szóbeliség elvét. A bíróság ennek ellenére fontos

³³¹ KN 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 375–376. p.

szerepet töltött be hazai közjog-történetünkben, mert elfogadtatta az állammal szembeni egyéni jogvédelem szükségességének és megvalósíthatóságának gondolatát. Ezen túl szervezeti előzménye volt az 1896-ban létrehozott, az ügyféli jogokat szélesebb körben biztosító, a jogvédelmi szempontokat az eljárásjogban is határozottabban érvényesítő általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

5. A pénzügyi közigazgatási bíróság alkotmányjogi jelentősége

A modern kori magyar alkotmányos reformok egyik – jelentőségéhez képest kevésbé méltatott – intézménye a pénzügyi közigazgatási bíróság volt. Megalkotása a kiegyezés utáni kompromisszumok eredménye, amelynek során a magyar törvényhozás fontos alkotmányjogi, jogpolitikai és közgazdasági érdekeket igyekezett összhangba hozni. Az állami visszaélések, szándékolt vagy gondatlan törvénytelenések a lakosság körében egyre fokozódó elégedetlenséget váltottak ki. A korabeli politikai elit úgy vélte, hogy a közbéke érdekében szükséges, hogy az állam a bevételei szempontjából rendkívül fontos kérdésben, az egyenes adó- és illetékügyi jogviták elbírálása terén mondjon le döntési jogának egy részéről, és azt egy független bíróságra ruházza. Az új szakbíróságtól a közvélemény azt várta, hogy az állam pénzügyi és a polgárok anyagi érdekei között helyes arányt alakítson ki, és csökkentse azt a bizalmatlanságot, amely az állam pénzügyi tevékenységét régtől fogva övezte. A törvényhozók a bíróságnak jogfejlesztő szerepet is szántak; sokan remélték, hogy a testület határozatai az alsóbb fokú hatóságok gyakorlatát segítik, és jogalkalmazási szemléletüket egységes irányban formálják.

A bírósági jogvédelem iránti igény nálunk is fokozatosan alakult ki. A hazai adó- és illetékügyi adminisztráció szakmai szintje a kiegyezés után is alacsony maradt, az ügyintézés általános színvonala az 1880-as évek elejére nivótlanná süllyedt. Növelte az elégedetlenséget, hogy a lakosság anyagi terheinek megállapítása vita esetén is adminisztratív úton történt, az egyedi vitás ügyekben végső fokon a bevételek növelésében érdekelt pénzügyminisztérium határozott. Egyre gyakoribbá vált, hogy a hivatalnokok a zavaros, ellentmondó pénzügyi szabályokat az államkincstár (és saját) érdekeinek megfelelően értelmezték. Növelte az elégedetlenséget,

hogy a pénzügyi személyzet tagjait az 1876. évi XV. tc. értelmében csak az állami érdek érvényesítésének elmulasztásáért vonták felelősségre. Tisza Kálmán adóreformja hozott ugyan némi javulást, hiszen az adókievések egy része ellen, továbbá a sérelmes behajtással szemben a közigazgatási bizottsághoz lehetett fordulni, de a reform jelentőségét csökkentette, hogy a végső döntést ezt követően is a pénzügyminiszter hozta. Lassan kialakult az osztrák megszállás idejéből ismert érzés: a feleknek továbbra sincs lehetőségük az állami szervekkel szemben jogaik érvényesítésére. „Alig volt még állami intézmény, a sajtó és a közönség által annyira megtámadva, mint a pénzügyi administratio.”³³²

A korabeli politikai elit is veszélyeztetve érezte érdekeit, így országgyűlési képviselőik sem maradhattak tétlenek. Ezzel magyarázható, hogy a képviselőház 1880. évi március 8-i ülésének 3161. számú határozatában kötelezte a kormányt egy közigazgatási bírósági javaslat elkészítésére. A pénzügyminiszter ennek megfelelően készítette el tervezetét az adó- és illetékügyekben hozott hatósági döntések felülvizsgálatáról. A szakmai közvélemény álláspontjától eltérően a kormányzat nem támogatta az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megszervezését. Igaz, a képviselőház állandó pénzügyi és igazságügyi bizottsága sem ragaszkodott a közigazgatási vitás ügyek általános bírósági felülvizsgálatához, a reform nehézségeire hivatkozva támogatta az egyfokozatú pénzügyi szakbíróság létesítésének tervét.

A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság szervezeti előzmény nélkül jött létre. Korábban nem volt olyan független testület, amely felülvizsgálhatta volna a pénzügyi tárgyú állami döntéseket. A korabeli közpolitikai szemléletre jellemző, ahogyan – hosszú elvi és gyakorlati viták után – a testület megalakult, és az is, ahogyan feladatát ellátta. Magyarországon 1883 végéig az adózók által benyújtott adó- és illetékügyi fellebbezésekről legfelső fokon a pénzügyminiszter döntött. Ezzel kialakult az a képtelen helyzet, hogy – az 1869. évi IV. tc. határozott tilalma ellenére – a végrehajtó és a bírói hatalom egy kézbe került. Amikor 1884. január 1-től

³³² MODER 1883. 2. p.; Máté PÉTERVÁRI: Die Rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century*. (Ed.: Mária HOMOKI-NAGY – Norbert VARGA) University of Szeged, Faculty of Law. Szeged, 2018. 117. p.

legelső sorban alul kell megkezdeni és életbe léptetni. Ha az első fokú hatóságok ismereteiben, alaposságában és jóakaratukban meg lehet majd bízni, a fellebbezések száma is csökkenni fog.”³³⁴ Hamar kiderült az is, hogy a bíróság tevékenységét jelentősen gátolja az adóügyi anyagi jogi szabályozás hiányossága, a felelősség és az eljárás szabályozatlansága, illetékügyben a polgári törvénykönyv hiánya. A pénzügyi közigazgatási bíróság egyre gyakrabban kényszerült a józan észre, a helyes értelemre, a méltányosságra, sőt a törvényességre hivatkozni, ha valamilyen kirívó igazságtalanságot kellett orvosolnia.

A bíróság összetételének paritásos megállapítása helyes döntésnek bizonyult. Az összetétel biztosította a megfelelő szakértelmet, és egyben a jogi szempontok és a jogvédelmi garanciák érvényesülését is. A törvény 25. §-a szabályozta azt az esetet, amikor a közigazgatási bíróság hatáskörével kapcsolatos vita alakult ki. A hatásköri viták eldöntésére a minisztertanács kapott felhatalmazást. Ez a megoldás rontotta a törvény értékét, hiszen végső fokon kormányzati hatáskörbe utalt egy fontos garanciális kérdést.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény lehetőséget adott egy korszerűbb eljárásjogi rend bevezetésére. Megalkotásakor az általános eljárásjogi reform még nem volt napirenden, a jogérvényesítés alapvetően írásbeli rendszerben történt. A közigazgatási bíráskodás megalkotását kísérő óvatosság, az állami érdek elsődlegességét valló felfogás nem kedvezett az egyéni jogvédelem szempontjának. A vita mégsem volt fölösleges: a korszerű jogrendszer hazai megteremtését később vállaló Szilágyi Dezső ebben a törvényhozási vitában fejtette ki nézeteit, és vívta első szellemi csatáját a nyilvános eljárás érdekében. A törvény eljárásjogi rendelkezései keretjellegűek voltak, a részletszabályokat a testület ügyrendje tartalmazta. Ebben a szabályzatban a bírósági határozathozatal kiérlelt rendje található, számos olyan részletmegoldással, amelyet később a polgári eljárásjogi kódex törvényi szintre emelt. A pénzügyi közigazgatási bíróság alakító módon hatott a közigazgatási eljárásra, számos döntvényében és részletező elvi határozatában adott iránymutatást a jogszerű hatósági döntéshozatal követelményeire. A testület a saját működésére vonatkozó jogfejlesztő tevékenység keretében hozzájárult a pénzügyi jog fejlesztéséhez, az állam és a polgár anyagi érdekeinek harmonizálásához.

³³⁴ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 38. p.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – részhatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre és írásbeli eljárást honosított meg. Hegedűs Sándor bizottsági előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét. Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történeti alkotmány vívmányának.³³⁵ Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

Az ügyforgalmi adatok igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatékonyan szolgálta a jogállamiság ügyét. Összetételénél fogva magas szakmai színvonalon látta el feladatait, döntései megalapozták a hazai pénzügyi jogot. A testület megőrizte függetlenségét, döntéseinek túlnyomó többsége a felek jogos érdekeit szolgálta. A pénzügyi közigazgatási bíróság tizenhárom éves tevékenysége igazolta a szervezetenként elkülönült, paritásos összetételű, reformatórius hatáskörű közigazgatási szakszabóság létjogosultságát. Wekerle Sándor 1897. január 1-én a következőket mondta: „A jogvédelemre egy újabb formát állított fel ezen bíróságunkban, hogy egy szabad állam méltóságának megfelelően, a pártatlan és egyenlő elbánás újabb módozatait adja meg, különbség nélkül, minden jogkeresőnek.”³³⁶

³³⁵ ÁDÁM 1996. 705–712. p.; BRAGYÓVA 2014. 45–56. p.; KUKORELLI 2013. 9. p.; CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok*. HVG-ORAC. Budapest, 2011; SÓLYOM 2001. 600. p.; VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 45. p.; RIXER Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. 13–17. p.; HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybírói Szemle* 2011. 1. sz. 52. p.

³³⁶ PILISY 1947. 24. p.; Vö. KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány óra a dualizmusban? *Acta Humana* (Új folyam IV.) 2016. 2. sz. 115. p.; TAKÁCS 1989. 443–455. p.

VI. VITÁK A POLGÁRI VÁRMEGYÉK ALKOTMÁNYOS SZEREPÉRŐL

I. A vármegyék és a rendi alkotmány védelme

A rendi kori vármegyék hatáskörét – jogforrási hátterüket, legitimitási alapjukat tekintve – négy csoportra oszthatjuk. Voltak olyan jogosítványaik, melyeket törvények rögzítettek, melyek érvényesülését az országgyűlés és az uralkodó megegyezése biztosította. Ezek közé tartozott mindenekelőtt a politika kompromisszum útján megállapított *önkormányzati* jogkör (Hármaskönyv III. részének 3. cím 7. §, továbbá III. rész 20. cím 2. §, az 1435. évi VII., 1647. évi LXXVIII., 1681. évi LVIII., 1715. évi XIV., 1791. évi XIV. és LXVII. tc.). E hatásköri terület egyik alsoportja a *végrehajtói* szerepkör volt, amelynek törvényi hátterét az 1435. évi VII. 1537. évi XX., 1647. évi XXV., 1723. évi LXII. tc. 12–13. §-ai képezték. Ebbe a körbe sorolható a vármegye *statutumalkotási* joga a Hármaskönyv III. rész 2. cím 7. §-a, továbbá az 1599. évi XXIII. és 1649. évi XV. tc. alapján.³³⁷

Szintén törvények adtak felhatalmazást a megyei *tisztviselők választására, ellenőrzésére és visszahívására*. Az 1662. évi IX., az 1723. évi LVI–LVIII., továbbá az 1729. évi XXV. tc.-ek időről időre megerősítették e

³³⁷ Vö. STIPTA István: A vármegyék alkotmánybiztosító szerepköre. *Győri Tanulmányok* (Főszerk.: Bana József) 20/1998. sz. 85–89. p. A továbbiakban SZITA János: *A magyar alkotmány történetének vázlata 1847-ig*. Pécs, 1992. 155. p.; EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék*. I. köt. Budapest, 1910. 14–16. p.; NYÁRY Pál: *Javallat Pest megye közigazgatási rendszere iránt*. Pest, 1840. 6. p.; FÉNYES Elek: *Magyarország leírása. Statisztika*. II. 131. p.; Dietrich Ignác: felszólalása. *KN* 1869. XI. köt. 13–15. p.

jogot, ideértve a helyi katonai parancsnokok kiválasztásának lehetőségét is. A vármegye a rendi Magyarországon a *katonai igazgatásban* is fontos szerepet töltött be, hiszen országgyűlési felhatalmazás alapján beszédte a hadiadót, közreműködött az újoncok kiállításában, gondoskodott a katonai egységek elszállásolásáról. A kiterjedt mozgástérrel rendelkező törvényhatóságok központi befolyás nélkül, de általános törvényi felhatalmazással szabták meg *belső* közigazgatási *egységeik* határait, osztották be területüket járásokra, a járásokat kerületekre (1649. évi LXXXVI. tc.). A megyéknek a polgári korig jelentős közigazgatási befolyásuk volt a *községek* felett. Az 1765. évi XXI. tc. kimondta, hogy a megyékbe bekebelezett községek is viseljük a vármegyei terheket. A *városok* egy része feletti törvényhatósági felügyeletre is törvények (1647. évi XCIII. tc.; 1649. évi XX. tc.) adtak felhatalmazást.

A második kategóriába tartozó hatásköri csoport más tárgyú törvények kiterjesztő értelmezésén, vagy az egyedi törvényi rendelkezések általánosító interpretációja során váltak a közjogi gyakorlattá. Ebbe a körbe mindenek előtt a vármegyék *törvényhozói* jogkörét sorolhatjuk. Az 1625. évi LXII. tc. előírta, hogy az alsótáblai követ megyéjében *nemes és birtokos* legyen. Viszont már a nemesi közgyűlés döntött az anyagi választójogról, kizárólag ez a testület szabhatta meg, hogy milyen életkori és egyéb feltételek szükségesek a szavazati és választhatósági joghoz. A szavazás módját és a követválasztás eljárási rendjét a megyék szintén autonóm módon, maguk állapították meg.

A közjogi gyakorlat szerint e körbe tartozott az *adóügyi* jogkör gyakorlása, a megyei költségek megállapításának joga, az adónemek meghatározása és az adók kivetése. A vármegyék *ítélkezési* jogkörének egyes elemeiről születtek törvényi rendelkezések, ezek kiterjesztő értelmezése révén illette meg őket az első- és másodfokú ítélkezési hatáskör mind büntető, mind magánjogi jellegű jogvitákban. Ehhez kapcsolódott az 1723. évi LXXIII. tc. 2. §-a alapján megadott *vérhatalom* joga és az 1723. évi II. tc.-ben biztosított *statáriális* bírászkodási lehetőség.

A harmadik hatásköri csoport jogforrási alapja a gyakorlat által szentesített közjogi szokás volt. Ilyen alapon gyakorolták a vármegyék a követek *visszahívását*, a törvények *kihirdetésének* jogát, élhettek a törvény *kezdeményezésének* lehetőségével azáltal, hogy az országgyűlés megnyitása előtt összeállított javaslataik, sérelmi felirataik törvényhozás elé, esetleg napirendre is kerültek. Idetartozott a követi *verifikáció* hatásköre is.

Eszerint a követválasztások szabályosságáról a megyei testületek döntöttek, és még az országgyűlés sem vizsgálhatta, hogy a megyék követeiket szabályaik vagy szokásaik szerint választották-e meg.

A törvényhozási hatáskörhöz tartozott a követek *utasításának* joga. A vármegyei közgyűlésen körülírták azokat a lokális érdekeket, melyeket a választott követeknek képviselniük kellett; kötelesek voltak ennek megfelelően felszólalni és szavazni. Ha az országgyűlési tárgyaláson olyan kérdés merült fel, amelyre utasítás nem született, a követ pótutasítást volt köteles kérni. Az utasítási jog a közgyűlést illette, ennek hatáskörébe tartozott az utasítás szövegének *értelmezése* is.³³⁸

A negyedik, legvitatottabb hatásköri csoport mögött nem állt jogi norma és szentesített szokás. Ezek tartalmáról, terjedelméről, gyakran meglétéről a rendi kor végén és a vármegyék polgári reformja során komoly alkotmányjogi viták folytak. Ebbe a körbe tartozott a vármegye alkotmányvédő funkciója, hatásköre. Ami az egykori törvényhatóságok alkotmányvédő funkcióját illeti, a rendi korszak vármegyéinek e hatásköréről 1870-ben két alapvető kérdésben volt nézeteltérés. Az első e tevékenységi kör terjedelme volt, ahol egy szűkítő és egy tágabban értelmező felfogás ütközött egymással. Voltak, akik úgy vélekedtek, hogy ez a jogkör az alkotmányértő, törvényellenes vagy célszerűtlen rendeletekkel szembeni *félretételi jogot* jelentette. A kibővítő értelmezés szerint ez a jogosultság tartalmazta a vármegyék *felirati, levelezési jogát* és azt a közjogi lehetőséget, hogy szabadon „szövetkezettek”, így politikai jellegű fellépéseiket szervezetileg is összehangolhatták.³³⁹

Igazán komoly alkotmányos nézeteltérés azonban a másik kérdésben, a félretételi jog tartalmában, és különösen – az 1848. évi III. tc. elfogadása után – a kormányfelelősséghez való viszonyában alakult ki. Ebben a kérdésben ütközött legélesebben a centralisták és megyepártiak felfogása 1848-ban is. Kossuth kezdeményezésére az 1848. évi XVI. tc.

³³⁸ Liptó vármegye közgyűlése 1843-ban követei által ellentétesen értelmezett követutasítás ügyében a döntést az alsótáblára kívánta bízni. A követek többsége azonban úgy döntött, hogy az utasítás magyarázata vármegyei hatáskörbe tartozik. PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most*. Pest, 1844. 147. p.

³³⁹ Az utóbbi álláspontot vallotta Kerkapoly Károly miniszter is az 1870. évi XLII. tc. parlamenti vitájában. Ezeket a jogokat a felelős kormány meg kívánja hagyni, hogy a törvényhatóság öröködjön „ne quid detrimenti respublica capiat”. KN 1869. X. köt. 156. p.

preambulumába bekerült ugyan az „alkotmány védbástya” kifejezés, de ennek tartalmáról, főleg a megyék polgári államszervezeten belüli közjogi-politikai szerepéről 1870-es években újra komoly viták alakultak ki.

Az alkotmányvédő funkció *védelmesői* is elismerték, hogy ez a hatáskör egyetlen törvényben sincs világosan leírva, de vannak a magyar Corpus Iurisban olyan sarkalatos törvények, melyekből erre következtetni lehet. A legtöbb hivatkozás az I. világi Aranybulla 31. §-ára történt, amely a privilégiumsértő hatalommal szembeni aktív ellenállás jogát biztosította. A hagyománymentés hívei azzal érveltek, hogy az 1687. évi IV. tc. csak az aktív, fegyveres ellenállás jogát törölte el, a megyék továbbra is gyakorolhatták a törvénytelen rendeletekkel szembeni félretételi jogukat. Erre szükség is volt, hiszen amikor az országgyűlés nem ülésezett, az alkotmányt egyedül ez a jog védte. A Habsburgok jogtipró terjeszkedésének időszakában a nemzet alkotmányos jogain számos sérelem esett, amely a vármegyéket „önvédelmi állásra és kölcsönös segélyezésre kényszerítette”. Országunkat, hangzott az érvelés, az abszolutizmus időszakában a megyék 52 alkotmánybíróága védte a kormányhatalom visszaéléseitől.³⁴⁰

A „védbástya” szerep hirdetői szerint a megyéknek döntő részük volt történelmi alkotmányunk megtartásában. Kritikus történelmi időkben (I. Lipót, II. József idején) a külső ellenséggel, az abszolutizmussal szemben ez volt egyetlen jogszerű fegyverünk. II. József 1790-ben a megyék ellenállása miatt vonta vissza rendeleteit, az 1825–27-es országgyűlés összehívását is annak köszönhetjük, hogy a rendeleti kormányzás meghiúsult a municipiumok ellenállása nyomán. E nézetet vallók úgy vélték, hogy 1848 előtt a magyar udvari kancellária és helytartótanács gyenge lábakon állt a központi kormányzattal szemben, a „fennmaradásunk érdekében volt szükség arra, hogy a megye oly széles hatáskörrel bírjon”.³⁴¹

Az önkormányzatok alkotmányvédelmi hatáskörének megőrzését követelők *másik csoportja* a belső alkotmányos rend fenntartását is fontosnak tartotta. Hivatkoztak Deák Ferenc 1835-ös híres beszédére, miszerint a megyék az *egyéni jogokat* is védelmezik a központi kormánnyal szemben. Többen vélekedtek úgy, hogy helyhatóságaink *nemzeti-ségünk* védelmében is kulcsszerepet játszottak. Fontos alkotmányvédő

³⁴⁰ Simonyi Ernő: KN 1869. IX. 228. p.; Várady Gábor: KN 1869. IX. 278. p.; Dietrich Ignác: KN 1869. X. köt. 12. p.

³⁴¹ Szalay Sándor felszólalása. KN 1869. X. köt. 53. p.

tevékenységet látott el a rendi megye azért is, mert a „nyers tömeget” kizárta a politikai színtérről.³⁴²

A kontinuitás híveinek többsége persze tisztában volt azzal, hogy e funkciót régi formában nem lehet megtartani. Változatlanul hangsúlyozták azonban, hogy a felelős kormány mellett is szükség van a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Az ellenzéki politikusok egy része 1870-ben azt hirdette, hogy a kiegyezés miatt alkotmányunk sérülékeny, a kormányunk nem független, az osztrák befolyástól változatlanul tartanunk kell. Ezt a védelmi funkciót a megyékbe szervezett közvélemény a politikai jogok fenntartásával biztosítani tudná. Voltak olyanok, akik pusztán célszerűségi okból látták indokoltnak a megyei ellenállási jog fenntartását. Szerintük változatlanul szükség van arra, hogy a kormány rendeletei a helyi körülményekhez igazodjanak, a területi érdekek a végrehajtásban is szerepet kapjanak. Az 1870. évi XLII. tc. parlamenti tárgyalásakor elhangzott az a javaslat is, hogy a felsőház alakuljon a megyék követeiből, és e testület a sarkalatos törvények tárgyalásánál vétőjogot kapjon.³⁴³

A polgári kori államreformot előkészítő és végrehajtó politikusok *másik csoportja* eltérően vélekedett a megyék alkotmányos szerepének múltbéli jelentőségéről és jövőendő szerepéről. Zsedényi Ede szerint 1848-ban a megyék megszűntek az alkotmány védbástyái lenni, ezt a funkciót a honvédsereg vette át. „Ennek legyőzésével a bizottságok (amelyekben a birtokos osztály mellőzésével több rontott elem került

³⁴² KÖNYI 1903. 163. p.; Török Sándor felszólalása. KN 1869. X. köt. 275. p. A 48-as párt képviselője, László Imre szerint a törvényjavaslat „letereli a megyét a szabad vitatkozás teréről is. Meghagyja ugyan részben a közügyek fölötti tanácskozás jogát, de ami a legfőbb és legértékesebb: eltiltja a közgyűlést attól, hogy az országgyűlés, és szabályozó tagjai fölött véleményt vagy ítéletet mondhasson. Pedig az volna a legfőbb, legmagasztosabb hivatása a megyéknek, mint az alkotmányosság őreinek, hogy a törvény fölött előkészítsék a közvéleményt. Azon jog, mely fölírás képében a törvényjavaslatban meg van engedve, soha sem teheti a megyéket azon helyzetbe, hogy alkotmányvédelmi kötelezettségeiket teljesíthessék.” KN 1869. X. köt. 42. p.

³⁴³ Dóry János szerint a kormány a kiegyezés miatt nem független. A „felelős kormányzat és alkotmányosság eszméje megköveteli a kormány ellenőrzését: erre pedig csakis a nép által szabadon választott megyei tisztviselők és a megyebizottmányi tagok alkalmazhatók. Ezek pedig együttesen képezik a megyei önhatóságot, ezért csakis a megyei önhatóságok útján lehet parlamentáris felelős kormányunkat ellenőrizni.” KN 1869. X. 92. p. Az államtanács felállításának ötlete Dietrich Ignácztól származik. KN 1869. XI. 14. p.

fölszínre) – nem úgy, mint I. Lipót és II. József idején – holt lelkek gyanánt, históriánkban példa nélküli gyávasággal engedtek a Bach-féle provizóriumnak, és csak 1860-ban, midőn a protestáns egyház mozgalmi utat törtek alkotmányos szabadságunknak, mertek mozogni.”

Báró Eötvös József szerint az 1848-as közjogi változások után ez a hatáskör eredeti formában nem tartható fenn. „Míg korábban az alkotmányunk garantiája azon befolyásban kerestetett, melyet az egyes törvényhatóságok a kormányrendeletek végrehajtására gyakoroltak, az un. vis in etiaeben: az 1848-ki törvények az alkotmánynak főbiztosítékát a felelős kormányban és a parlamentáris rendszerben gondolták föláltalálthatni.” Ennek szükségképpen következménye, hogy „módosítanunk kell mindazt, mi által a kormánynak törvényes hatásköre annyira megszoríttatnék, hogy az által a felelősség elveinek alkalmazása illusoriussá válnék: miután világos, hogy a kormánynak felelőssége, mint minden felelősség nem terjedhet semmivel tovább, mint a kormánynak hatalma.” Higgadt érvelése szerint: megyei rendszerünk „az egész közéletünket foglalta magában”, „az összes közvéleményt, amennyiben vitatkozások és levelezések által a megyék képezték azon egyedüli helyet, hol szabad szó nyilatkozhatott”. Ezt a funkciót azonban a szabad sajtó átvette. A megye „representationalis” jogáról elismeri, hogy ez nagy fontossággal bírt bizonyos körülmények között, de a „legvilágosabb törvénysértések esetében is, mint az 1823-ikié voltak, éppen nem a megyék többsége, hanem csak egyes megyék léptek fel”. A megyék az alkotmányt egyedül megvédeni nem tudták. Pulszky Ferencnek erre az esetre is volt egy aforizmaszerű megállapítása: „Korszakunkban – vélte – már nagy csaták döntik el országok sorsát, a bástyák kora a középkorba való, azzal együtt eltűntek.” Az alkotmányosságot nem a megyékben, hanem a parlamentben kell megvédeni.³⁴⁴

³⁴⁴ Zsedényi Ede: *KN 1869. X. 293. p.*, Eötvös József: *KN 1869. X. 233. p.*, Pulszky Ferenc beszéde. *KN 1869. X. 246. p.* Bethlen János szerint is lejárt az omnipotens megyék ideje: „Magyarország állami élete, szabadsága, függetlensége csakis erős parlamenti kormányforma alatt képzelhető, csak így lehet „concentrálni a conglomerált nemzetiségeket, hogy egyik a másik mellett megférhessen.” *KN 1869. X. 80. p.* Az 1870. évi XLII. te. vitájában Tisza Kálmán akkori ellenzéki képviselő is akarta, hogy a „rendeletek végrehajtassanak”, ezért a törvényhatóságokat nem szabad felruházni azzal a jogkörrel, hogy a „rendeletek törvényességébe kötve azt határtalanul visszautasíthassák, és ne teljesítsék”. Azonban a törvénytelenség gyanúja

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

A leggyakrabban idézett 1823–1825-ös közjogi konfliktus kapcsán valóban meg kell jegyezni, hogy ekkor az uralkodó és a rendek közötti ellentét oka nem végrehajtási kérdés volt. A magyar politikusok azt sérelmezték, hogy az uralkodó az újoncokról és az adóról országgyűlési döntés nélkül akart határozni. A félértételi jog kérdésében egy jogértelmezési tévedésre is rá kell mutatni. Két törvény (1563. évi LXXVIII., 1655. évi LIII. tc.) is rendelkezett arról, hogy a törvénytelen felső parancsokat büntetés terhe mellett félre kell tenni. Ez azonban csupán az ítékezésre, tehát a bírói parancsokra vonatkozott, nem terjedt ki a közigazgatási rendeletekre.³⁴⁵

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

Az 1870. évi XLII. tc. és a szabályozást átvevő 1886. évi XXI. tc. a vármegyék alkotmányvédő funkcióját Deák Ferenc 1868-as álláspontja alapján szabályozta, korlátozta felirati joggá. Azonban a haza bölcse sem

esetén „rögtön egy független, semmi előléptetést bármely pártkormánytól nem várható, párton fölüli bírói hatóság ítéljen”. *KN* 1869. X. köt. 33. p. Ez nyílt kiállás volt a közigazgatási bíróság mellett, melynek bevezetését miniszterelnökként később ő hiúsította meg.

³⁴⁵ KÖNYI 1903. 407–419. p.

kívánta azt, hogy a közjogi konfliktusok egyedüli bírója a törvényhozás legyen. Már 1867-ben javasolta egy állambíróság felállítását, amely az alkotmányos természetű közjogi viták esetén független tényezőként dönthetne. Nem rajta múlt, hogy egy ilyen jellegű szerv, a Közigazgatási Bíróság megszervezésére csupán 1896-ban került sor.

2. A reformkori alkotmányvédő municipalizmus

Az abszolutizmus ellen védekező és a jövődől állam körvonalait tervező hazai progresszió sokáig egységes volt a rendi önkormányzat értelmezésében és jövőjének megítélésében. Az önkormányzat még evidens módon egyet jelentett a vármegyei autonómiával, a rendi municipalizmus legfontosabb intézményével. Az országgyűlés összehívása az uralkodótól függött, tárgyalási rendjének szabályozásával ki lehetett zárni a haladó reformokat. A sajtó szigorú ellenőrzés alatt állt, önvédelemre alkalmas társadalmi szervezetek még nem alakultak ki. Az abszolutizmus elleni önvédelem legfontosabb alkotmányjogi eszközének ezért minden mértékadó reformkori politikus a vármegyét tartotta. Ha szabadságunkat szeretjük – írta Deák Ferenc 1833-ban –, „iparkodnunk kell a megyék belső erejének és fontosságának növelésén, mert eddig is, nem a Fő Rendek, nem az Anyaszentegyház fő papjai, nem a királyi városok, hanem a megyék voltak polgári szabadságunk leghívebb őrei”. Wesselényi Miklós melletti híres beszéde szerint „a megyei municipium olyan kincs, melyhez hasonlóval Európa legszabadabb nemzetei sem dicsekedhetnek [...], ahol [...] maga a törvényhozás is a nemzet törvényesen egybegyűlő tagjainak szabad tanácskozása alá tartozik. Ezen municipiumok állanak őrt dönthetetlen morális erővel alkotmányunkért, innen forrásoznak a nemzet jussai, s törvényhozási hatóságunk is innen ered, ezen alapul.”³⁴⁶

³⁴⁶ Deák Ferenc válogatott politikai írások és beszédek I. 1825–1849. (Válogatta, sajtó alá rendezte és a jegyzeteket írta: MOLNÁR András) Osiris Kiadó. Budapest, 2001. 107. p.; TAKÁCS Péter: Deák és Kőlcsey liberalizmusa. In *Tanulmányok Deák Ferencről*. (Szerk.: Degré Alajos) Zalaegerszeg, 1976. 192. p.; TAKÁCS Imre: *Deák Ferenc és a magyar közjog*. 102. p.

A beszéd Kossuth Lajos révén vált országosan ismertté, ő népszerűsítette az *Országgyűlési Tudósítások* lapjain. Megyei politikusként maga is meggyőződéssel vallotta, hogy a vármegyei önkormányzat tényleges politikai önvédő erővel rendelkezik, és modernizálható. Nemzetünk történelméhez szorosan kötődő sajátos intézmény, amely nem helyettesíthető sem a felelős kormányval, sem egyéb más idegen organizációval. Ebben az értelemben hirdette, hogy a „megyei institutio nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szobatudós papiros-gondolatáért cserébe nem adható drága kincse”.³⁴⁷

Kossuth azonban világosan látta, hogy a korabeli megyéket a társadalmi fejlődés követelményei szerint át kell alakítani. Municipalizmusa kezdettől fogva különbözött a konzervatívok megyementő álláspontjától: ő megyei segítséggel, a kormánnyal szemben is reformálni kívánt, míg a rendiség védelmezői a hagyománytisztelet leple alatt a kiváltságos rendszert akarták konzerválni.³⁴⁸ Nem állt távol tőle az önkormányzatok kritikája sem. Egyrészt nyilvánosan ostromozta a megyék működésbeli hiányosságait, másrészt egyértelművé tette, hogy a rendi érdekeket megjelenítő municipalizmussal nem ért egyet. Szerinte a megyéket „a magyar formákra szabott népképviseléssel” kell felruházni. A magyar történelemből fakadó, valódi népképviselő, Kossuth felfogása szerint, a legtisztább demokrácia, amelynek tartalma „a szabadság s alkotmányos jog minden magyarnak; nemzeti jóllét, mely a szabadság gyökeréről hajt; közös teherviselés különbség nélkül, az alkotmányos szabadság közös élvezete, s a népképviselő”.³⁴⁹ A megvalósítandó demokrácia legfontosabb biztosítékának a megyei municipalizmust tartotta.

³⁴⁷ *Kossuth Lajos Összes Munkái* VI. köt. (Sajtó alá rendezte: BARTA István.) Bp., 1966. 678. p.; Kossuth és köre municipalizmusára: CSIZMADIA 1976. 37–43. p.; SPIRA György: *Jöttányit se a negyennyolcból*. Budapest, 1989. (Továbbiakban: SPIRA) 19. p.; TRÓCSÁNYI Zsolt: *Wesselényi Miklós*. Budapest, 1965. 134–135. p.; *Világ* 1841. szept. 4. 284. lap „Záborsky könyve”; *Világ* 1841. szept. 8. 287. p. „Törvényhozás és megyei hatóság viszonya.”; ZAYZON Sándor: *A centralisták és a megyerendszer reformja*. Budapest, 1917. 6–7, 14–15, 24. p.

³⁴⁸ MARCZALI Henrik: *Magyarország története III. Károlytól a Bécsi Congressusig (1711–1815)*. Budapest, 1898. VIII. köt. (a továbbiakban: MARCZALI) 638–650. p.

³⁴⁹ *Kossuth Lajos Iratai*. X. kötet. Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc. Budapest, 1891. Helfy Ignácznak. 361. p.

A *Pesti Hírlap*-beli cikkei alapján megállapíthatjuk, hogy a megyei rendszer hiányosságaival is tisztában volt.³⁵⁰ A lap 1841. évi 74. számában *Polgárerény* címmel a törvények tiszteletének fontosságáról írt. Nem tartotta helyesnek, hogy a megyék, akár „sociális nagy igazságok meleg érzetében” is megszegjék az elfogadott törvényt. Ha erre sor kerülne, a „szabad alkotmányos élet” tekintélye csökkenne. Széchenyi István egy alkalommal meg is róttá Kossuthot, sérelmezve, hogy hazánk üdvös intézményét, a vármegyét túlzottan bírálta, „depopularizálja”. A későbbi centralisták vezéralakja, Eötvös József védte meg Kossuthot. A *Kelet Népe* és a *Pesti Hírlap* (Pest, 1841) című röpiratában írta: „minden polgár legszentebb kötelessége annak biztosítása, hogy a municipális rendszer mennél biztosabb alapra állíttassék.” Kossuth eljárása azért üdvös, mert merész, javító szándékú bírálatot mondott arról az intézményről, amelytől a „jövő kifejlődése függ”. Eötvös ekkor még a leghatározottabban elutasította a centralizációt, mert az a „municipalitásaink függetlenségét veszélyeztetné”.³⁵¹

Kossuth a *Pesti Hírlap* 1842. évi 106. számában „Megyei hatóságkör” című cikkében a megyei municipális szerkezet nemzetfenntartó jelentőségét hangsúlyozta. Politikai szerepükön túl dicsérte a megyék fogékonyságát, amellyel asszimilálták az „európaias polgárosodás” intézményeit, például az esküdszékeket. A megyéket „újabbán támadók” a statútumalkotási jogot kérdőjelezték meg, mint ami a központi törvényhozási autonómiát és a kormány alkotmányos hatalmát kérdőjelezi meg, és szeparációt idéz elő, helyi túlhatalmat teremt. A vád a reformpárti körökben merült fel, mert szerintük a helyi törvényhozás

³⁵⁰ A reformkori vármegyékkel, helyhatósági és önkormányzati rendszerrel összefüggő legfontosabb hírlapi cikkei: Nemzeti veszély. *Pesti Hírlap* (a továbbiakban: PH) 1841. 17. sz. II. 27.; Tisztválasztás. PH 1841. 61. sz. VII. 31.; Polgárerény. PH 1841. 74. sz. VIII. 20.; Régi baj új kórjele. PH 1842. 105. sz. I. 1.; Megyei hatóságkör. PH 106. sz. I. 6.; Megyei szerkezet. PH 107. sz. I. 9. p.; A pillanat kénytelensége. PH 1843. 240. sz. IV. 20.; A kérdések legkényesebbike I–II. PH 266–267. sz. VII. 20, 23. p.; Adalék a teendőik többi részeihez. PH 208. sz. VII. 27. p.; A megyék. 298. sz. XI. 9. p.

³⁵¹ EÖTVÖS József: *Reform és hazafiság*. (FENYŐ István bevezető tanulmányával.) Budapest, 1978. I. köt. 328. p.; FENYŐ István: *A centralisták. Egy liberális csoport a reformkori Magyarországon*. Argumentum. Budapest, 1997. 219–221. p.; СТИРТА Иштвэн: Еötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. *Napjaink* 1988. (XXVII. évf.) 9. szám 3–7. p.

révén a megyék a „javítási” folyamatot akadályozzák. Kossuth *Megyei szerkezet* címmel válaszolt a bírálatra. Ebben a cikkében tett kísérletet a magyar vármegyék önkormányzati jellegzetességeinek és alkotmányjogi sajátosságainak összefoglalására.³⁵² Mindenek előtt rámutatott, hogy az európai státusteóriák nézőpontjából ez az intézmény egyedülálló, ezért az idegenek ezt nehezen értik meg. Máshol az államszervezés alapelve az államhatalmi ágak szétválasztása és a miniszteri felelősség. „A magyar alkotmány ellenben ismeri ugyan a felelősséget s az országgyűlés sérelemorvosló hatalmát, de a főkezességet előző módokban találta föl; s ez »nil de nobis sine nobis« elvnek a végrehajtó hatalom körében is fenntartása, mely ige megyei szerkezetünkben megtestesítve él.” Utalt arra, hogy a vármegyék – az alkotmányos szokásjog szerint – a törvények végrehajtásának legfontosabb szervei, de a törvényesség őrei is, hiszen a „törvénnyel ellenkező, vagy a végrehajtó hatalom körén túl fekkenni vélt rendeletek iránt felírási joggal bírván, a megyei gyűlések törvényes hatóságuk kebelében két külön attribútumot egyesítenek; ti. ők a végrehajtó hatalom törvényes organumai, de ők egyszeresmind a törvények őrei is”.

Kossuth a megyéket olyan önálló municípiumoknak tekintette, amelyek a törvényhozó hatalom részei, a végrehajtó hatalom orgánumai, a törvények őrei, közigazgatási törvényhatóságok, tehát az igazságszolgáltatást is gyakorolják. Ezen túl a politikai életben is aktívan részt vesznek.³⁵³ Ebből a széles hatalmi jogkörből következik, hogy a statútumalkotás jogával is rendelkezniük kell. Ebben az esetben csak az lehet a korlát, hogy a statútum nem ellenkezhet a törvénnyel. A megyék nem is élhetnek vissza ezen jogukkal, hiszen az uralkodó felügyeleti jogával élve elháríthatja ezt. Kossuth szerint a megyék ráadásul olyan ügyekben alkotnak helyi rendeleteket, amelyekről azok sokszínűsége miatt törvényt hozni csaknem lehetetlen. Az adókivetés kulcsának „kimondhatlan különbözősége, a tisztválasztásnak évszokról évszakra módosított szabályai, a megyei tisztviselők eljárását szabályozó utasítás, a megyei törvényszékek

³⁵² PH 1842. évi 107. sz.

³⁵³ Az 1827-ki országos választmány szerint: „a megyék hatóságához tartozik mindaz, mi az országot általában, vagy a megye közállományát, vagy pedig magánosok jogait illeti, a mennyiben törvény szerint jogútra (ad viam juris) nem tartoznék, gyűlésekben tanácskozással s határozat alá venni (pertractare)”. *Kossuth Lajos hírlapi cikkei*. Sajtó alá rendezte KOSSUTH Ferenc. Budapest, 1906. 1841–1842. I. kötet. 239. p.

alakjának roppant különbözőése” miatt a helyi törvényhozást a megyék számára biztosítani kell.

Nem vitatható, hogy a reformkor alkotmányjogilag rendkívül bonyolult viszonyai között Kossuth Lajos igyekezett megoldást találni a megyei élet gyakorlati ellentmondásainak, működésbeli hiányosságainak feloldására. Nem elméletileg közelített a kérdéshez; az alkotmányos reformok gyakorlati jelentőségét és elkerülhetetlenségét hangsúlyozta. Az általánosnak mondható felfogással egyezően ragaszkodott a hagyományokhoz, a jövődő parlamentarizmust és az aktuális municipalizmust összeegyeztethetőnek tartotta. A centralistákkal ellentétben nem kezelte tudományos kérdésként az alkotmányos átalakulást, és világossá tette: nem tartja elegendőnek a parlamentarizmus garanciáit a (mindenkori) kormány túlhatalmi törekvéseinek visszaszorítására.

3. Kossuth Lajos alkotmánymódosító reformterve 1848-ban

Kossuth 1848. március 3-i beszédében a független felelős magyar minisztérium mellett szállt síkra.³⁵⁴ Kifejezte meggyőződését, hogy „alkotmányos életünk s nemzetünk szellemi és anyagi javára hozandó törvényeink csak az által nyerhetnek életet és valóságot, ha végrehajtásukkal minden idegen avatkozástól független, nemzeti kormány lesz megbízva”. A régi dikasztériális rendszer felelős minisztériummá alakítását „minden reformjaink alapfeltételének s lényeges biztosítékának” tekintette. A nyilatkozat a felirati javaslat része lett, és új irányt szabott a hazai önkormányzatokkal kapcsolatos törvényhozási folyamatnak.

A törvényes forradalom résztvevői között ettől kezdve arról folyt a vita, hogy a parlamenti felelős kormány és a hagyományos megyei önkormányzat kibékíthető és célszerűen működtethető-e. Kossuth határozott meggyőződése szerint a két intézmény nincs egymással elvi és gyakorlati ellentétben, sőt a hatékony alkotmányvédelem ezután is feltételezi

³⁵⁴ Vö. STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója. In *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debreceni Konferenciák III. (Szerk.: Balogh Judit) Debreceni Egyetem. Debrecen, 2004. 111–132. p.

mindkettőt. Ennek érdekében készítette el a „*megyei gyűléseknek népképviseleti alapra állításáról*” szóló javaslatát, amelynek mellékleteként a *megyei tisztválasztás* módjáról szóló rendelkezéstervezetet is összeállította.³⁵⁵ A két reformterv a megyék képviseleti rendszerének fokozatos átalakítására irányult. A célzott törvényi szabályozást taktikai okból *ideiglenes* jellegűnek szánta, ettől remélte, hogy a megyekérdésről folytatott vita nem válik végtelenségig. A helyhatósági javaslat végén ezert minisztériumi feladatként szerepelt, hogy a legközelebbi országgyűlésen a végrehajtó hatalom „*megyei szervezet egészéről*” törvényt terjesszen elő. A megyei tisztválasztásról szóló javaslatban is kétszer fordul elő az „*ideiglenes*” szó.³⁵⁶

A *megyei tisztválasztásról* szóló kossuthi elgondolásokat az utolsó rendi országgyűlés elfogadta, és megalkotta az 1848. évi XVII. tc.-et.³⁵⁷ A megyék hagyományos jogát, a tisztválasztást, a közigazgatás folyamatossága érdekében átmenetileg fel kellett függeszteni. Kossuth azonban megengedőbb volt az elfogadott törvénnyél: lehetővé tette volna a tisztújítást, ha „*egy-egy megyének közigazgatási viszonyai azt halaszthatatlanná tennék*”. A főispáni hatalom korlátozása érdekében az ideiglenes „*behelyettesítést*” a megyei testület egyetértéséhez kötötte volna. Arra az esetre azonban, ha a tisztújításra a megyei képviselő-választás előtt kerülne sor, Kossuth az új megyei főtisztviselők ideiglenes kijelölésére községenként választandó küldöttekből egy bizottságot alakított volna.

A megyeátalakító előterjesztést az alsótábla 1848. március 28-i kerületi ülése tárgyalta. A testület elé már egy új szöveg került, amely a „*megyei népképviseleti rendszer ideiglenes rendezéséről*” szólt. Kossuth remek taktikai érzékkel továbbra sem ragaszkodott a végleges rendezéshez, hiszen számára változatlanul a megyék megtartása, és az alapvető reformok

³⁵⁵ Az irat jelzete: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár Regnicoláris Levéltár IV. 69. Diaeta anni 1847–48. Lad. XX. 21. szám. Fasc. C. 56. szám; SPIRA 109–110. p.; CSIZMADIA 82. p.

³⁵⁶ STIPTA 1995. 25–28. p.

³⁵⁷ József RUSZOLY: *Verfassung und Volksvertretung. Lajos Kossuth über die öffentlich-rechtlichen Reformen auf den Kolumnen der Pesti Hírlap (1841–1843). In Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert. Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung. Studien zu den Reformen in den 19–20. Jahrhunderten.* (Herausgeber Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) Würzburg–Budapest, 2002. 98. p.

végrehajtására való alkalmassá tétele volt a cél.³⁵⁸ A törvényhozás már lerakta az új képviselői állam alapjait, elfogadta a felelős kormányzatról szóló javaslatot, és rögzítette a népképviselői elvet. A megyék sem maradhattak régi formájukban, nem őrizhették tovább rendi jellegüket. A kossuthi önkormányzat-felfogással egyébként sem fért össze a municípiumok arisztokratikus kiváltságainak védelme. Az országgyűlés és a megye nem szerveződhetett kétfajta, egymást kizáró alapon, mint Kossuth kifejtette: „népképviselő az országgyűlésen, nemesség a megyékben, a kettő egymással meg nem fér.”³⁵⁹

A közigazgatás korabeli viszonyai is indokolták a területi végrehajtó szervek gyors átalakítását. Az abszolutista kormányzat és az adminisztrátori rendszer alól felszabadult megyék többsége a közigazgatás vitelére alkalmatlan volt. Kossuth jól érzékelte a gyakorlati közigazgatás zavarait, és a helyhatósági reform szükségességét. A megyei reformra vonatkozó erős elszántsága mégis elvi indíttatású volt. Világosan látta, hogy az úrbéri rendezés során a vármegyére, az ország egyetlen szervezett közigazgatási apparátusára korszakos feladat vár. A községek öntevékenysége ekkor még nem lehetett támaszkodni, a központi állami szervek kiépítése is hosszú ideig tartott volna. Az egykori jobbágyföldök tulajdonba adása pedig Kossuth szemében sürgető, minden mást megelőző feladat volt. Olyan kötelezettség, amelyet – más apparátus híján – éppen az érdekekben sértett nemesség rendi vármegyéjének kellett volna végrehajtania. Aki a jobbágyfelszabadítást 1848 márciusában komolyan kívánta, annak gondolnia kellett a megyék átalakítására is. A végrehajtás akkor egyedüli szintjéről a reformot ellenző nemességet ki kellett szorítani, nehogy a népképviselői elvű törvényhozás akaratát megghiúsuljon az „arisztokratikus” bázisú megyék ellenállásán. Ez a

³⁵⁸ 1847/48. országgyűlés. *Karok és rendek Naplója 1847. november 11-től 1848. április 11-ig*. Pest 1848. XXVII. Elegyes Országos ülése a mélt. főrendeknek és tekint. karok és rendeknek. 1848. febr. 11. 157–158. p.; *Egyetértés* 1891. évi március 29-i száma; VISZOTA Gyula: *Gróf Széchenyi István írói és hírlapírói vitája Kossuth Lajossal*. Budapest, 1930. (Továbbiakban: VISZOTA) II. köt. 1069. p.

³⁵⁹ STIPTA István: *Der Kampf von Lajos Kossuth für das Selbstverwaltungssystem im Jahre 1848*. In *Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert. Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung. Studien zu den Reformen in den 19–20. Jahrhunderten*. (Herausgeber Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) Würzburg–Budapest, 2002. 100–111. p.

megfontolás kényszeríthette Kossuthot arra, hogy reformkori megyebarátsága ellenére lényegbevágó változtatásokat szorgalmazzon. Különös, hogy a vármegyék átalakulásáért az utolsó rendi országgyűlésen nagyobb harcot kellett vívnia, mint bármelyik fontosabb alaptörvényért. Igaz, ebbeli ellenfelei között már nem a polgárosítást ellenzők, hanem a múlt intézményeihez ragaszkodók, a jó szándékú hagyománytisztelők és a régi vármegye alkotmányvédő szerepét idealizálók voltak többségben. Ezzel magyarázható, hogy a megyei szervezet átalakításáról szóló javaslata nem csupán a törvényhozás egyik reformtárgya, hanem a különböző politikai irányzatok és közjogi felfogások ütközőpontja lett.

4. A második municipalista-centralista vita és a történelmi alkotmány

Az utolsó rendi gyűlés tanácskozásait követve különösnek tűnik, hogy Kossuth kompromisszumra hajló vármegyei javaslata a kerületi tábla 1848. április 2-i ülésében rendkívüli vitát váltott ki. Ennek egyik oka, hogy a törvényhozás vármegyei meghatározottságú volt, a követek utasításaikban nem kaptak megbízást a küldő hatóságok reformjára. Az alsótábla tagjainak egy része a megye változatlanul tartásával régi kiváltságokhoz, a nemesi előjogokhoz ragaszkodott. A vitában részt vettek az organikus felfogás hívei is, akik még azt is vitatták, hogy a történelmi alkotmányt radikális reformokkal meg lehetne változtatni. Voltak, akik a jól bevált halogató taktikát követték, a kérdés elnapolását javasolták. Megjelent a vitában a centralista álláspont is. Pázmándy Dénes a megyék megszüntetését, a teljes állami centralizáció bevezetését javasolta. Széchenyi gondolatait közvetítve azt hangsúlyozta, hogy a magyarság fenntartása csak erős centralizációval lehetséges, a megyei választójog – Kossuth által javasolt – bővítése az idegen lakosságot segítené, a hazát gyengítené.³⁶⁰

Kossuth leghatározottabban a megerontó centralista álláspontot utasította el. Szerinte a jól működő, szabályozott hatáskörű önkormányzatokra szükség van parlamentáris viszonyok között is. A Pázmándy kívánta

³⁶⁰ Pázmándy felszólalása: *PH* 1848. ápr. 9-i szám; *Nemzeti Újság* 1848. ápr. 6-i szám; *A tekintetes vármegyéről. Történelmi visszapillantás*. Budapest, 1891. 39. p.

tiszta centralizáció – Kossuth szerint – veszélyes még az azt alkalmazó hatalomra is, hiszen így a kiadott célszerűtlen központi utasítások nem a megyék, hanem a „barricadok” ellenállásán törnének meg. Kifejtette a reformkorból ismert teóriáját az önkormányzatok szintjeiről: „Más szabadságot nem ismerek, mint azt, a mit az egyes család körében, a megye a maga körében élvez, és ezen szabadság a statusban, ugymint a nap sugárai egy pontban öszpontosulnak, onnan pedig minden egyesre ismét szétáradnak.”³⁶¹

A kossuthi megyerendezési javaslat – az általa vázolt lehetőségeket számbavéve – „középutas”, a gyakorlat igényeiből kiinduló volt. A vármegyék régi hatáskörének átmeneti érintetlenül hagyása mellett, a területi szabályozás említése nélkül csupán a régi közgyűlések népképviselői alapú átszervezését célozta. Kossuth Lajos ekkorra már világosan látta, hogy a kérdést csak kompromisszummal lehet megoldani. Hosszú felszólalásában kétszer is hangsúlyozta, hogy miniszteri állását a megyék lényeges jogainak megtartásához köti, de javaslatának részleteiről már hajlandó vitatkozni. Az elmérgesedett vitában maga javasolta az egyeztető konferencia megtartását.

A legfontosabb hazai törvényhatóságról szóló vita április 3-án folytatódott. Először Széchenyi István szólalt fel. Széchenyi korábban nem tartotta helyesnek a centralisták megyeellenes küzdelmét, mert attól tartott, hogy a kormány megtagadja együttműködési szándékát, ha a parlamentáris kormány eszméjével „nyugtalanítják”. A vármegyéket azért, mert „nyavalygó állapotban” vannak, nem lenne szabad egy eszményi centrumba beolvasztani. Ez olyan hiba lenne – mondta –, mint ha valakinek, mert fogai fájnak, azt tanácsolnánk, hogy fejét üttesse le. A vármegyék tekintélyét – láttuk –, Kossuttal szemben is védelmezte, szerinte ezeket, mint egy egész kiegészítő részeit, olyan helyzetbe kell hozni, hogy törvényes kötelezettségeiket teljesíteni tudják. Csakhogy, saját nézeteivel is szembe kerülve, Széchenyi hangoztatta legmeggyőzőbben az „erők öszpontosításának”, a magyar nemzet és nyelv védelmének szükségességét is.³⁶² Végül kimondta azt, ami az adott helyzetben döntő fontosságú

³⁶¹ *Kossuth Lajos Iratai*. XI. köt. *Kossuth Lajos beszédei*. Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc. Budapest, 1906. I. köt. 161–162. p.

³⁶² MARCZALI 638–650. p.; GERGELY András: Általános választójog 1848-ban? A megyei törvény vitája az utolsó rendi országgyűlésen. *Századok* 2005, 139. évf. 3. sz. 593. p.

volt: elvben egyetért a megyék fenntartásával, és támogatja mérsékelt átalakításukat. Fő indoka a magyar nemzetiség megtartása, idegen támadással szembeni védelme, a társadalmi viszonyok zavartalanságának, stabilitásának szavatolása. A megyei képviselőket radikális megváltoztatása – vélte Széchenyi – sok érdeket sértene, zavart okozna abban az időszakban, amikor egységes nemzeti fellépésre lenne szükség. Ezért – szemben Kossuthtal – védte a régi nemesek közgyűlési szavazati jogát, és a községi képviselőnek csak a közvetett formáját tartotta bevezethetőnek. Széchenyi a magyar nemzet érdekeit tartotta elsődlegesnek; a magyarság pedig szerinte a „nemességben koncentráltatik”. „Ne kedvetlenítsük el a nemességet, néhány nap alatt annyira megingattunk minden követ, legalább a municipium maradjon a helyén” – emlékezett később Kossuth Széchenyi szavaira.³⁶³

Pázmány Dénes, aki – Széchenyi naplója szerint ezen a napon végképp „el akarta temetni Kossuthot” – ekkor is követelte a megyei közgyűlések feloszlását. Szerinte a megye a múltban az alkotmány egyik védelmezője volt, de a jövőben a fejlődés akadályozója lehet. Úgy vélte, hogy nem a vármegyéket kell konzerválni, hanem a községeket kell fejleszteni, mert ez az önkormányzat fejlesztésének igazi útja. Megkérdőjelezve a megyék történelmi „nemzetfenntartó” szerepét, Kossuthtal ellentétben úgy vélte, hogy az idegen elnyomás ideje alatt nemzetünket, szabadságunkat a nép és a református vallás védelmezte a német nyelvű főurak és a latin nyelvű megye ellenében. Kossuth óvatos válaszában megismételte, hogy a „szabad municipalitás” és a parlamenti felelős kormány összeegyeztethető. A *Nemzeti Újság* 1848. április 8-i számában közölt tudósítás szerint „semmi egyéb nem kívántatik hozzá, mint a statusban minden hatalomnak megszabni a maga körét, s minden hatalomnak a maga körében ön állását, minden hatalomnak a maga körében annyi függetlenséget adni, hogy el ne nyomassék a felsőbb által, de nem adni neki annyi erőt, hogy gátolhassa a felsőbbet működésében, mely más téren mozog”. Kossuth önkormányzat-koncepciója ezen a ponton hasonlít Eötvös Józseféhez, aki szintén a társadalom különböző szintjeinek jogilag meghatározott autonóm cselekvési lehetőségét kívánt biztosítani. De Eötvös azzal a megszorítással élt, hogy az önkormányzati körök

³⁶³ *Kossuth Lajos iratai*. Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc. Budapest, 1891. X. köt. 365. p.

egymással hierarchikus viszonyban vannak, az országos önkormányzat érdekei elsődlegesek.³⁶⁴ Kossuth az egyének, családok, községek és megyék önkormányzatát tartotta fontosabbnak, és a központi hatalom korlátozását vélte garanciális kérdésnek.³⁶⁵ Ellentétben a centralista felfogással, az önkormányzatokat hatalmi tényezőnek is tekintette. Elismerte, hogy az államon belüli hatalmi tényezők konfliktusba kerülhetnek egymással, ezért a „rend, szabadság érdekében a hatósági rendszert, de a községi rendszert is össze kell egyeztetni a parlamentáris kormánnyal”. Vitatkozott azokkal, akik a két intézményt nem tartják összeegyeztethetőnek. „S ha Európa status bölcsei nem tudták a módot föltalálni, tehát én fogom föltalálni, s meg fogom bizonyítani.”

Kossuth polgári municipalizmusát a törvényhozási vitában azonos hévvel támadták a nemesi előjogok képviselői és az alkotmányos centralista követek. Ebben a helyzetben lényegében eldőlt a megyei reform kérdése: az egymásnak merőben ellentmondó álláspontok eredője csak az eredeti tervtől eltérő enyhített képviselet, a régi nemesi szavazati jog (tehát a régi közgyűlés) fenntartása lehetett.

Az adott helyzethez alkalmazkodva Kossuth Lajos utolsó megyei tárgyú hozzászólásában több engedményt tett eredeti elgondolásához képest. Kérte a képviselőket, hogy javaslatát ne tekintsék demokratikusnak, hiszen annak csupán „egy célja van, megmenteni a megyéket az enyészettől”. Ezen, a sokszor szemére vetett megállapítás mellett újra hitet tett a parlamentáris kormány és a megyerendszer összeegyeztethetősége mellett. Először mondta ki, hogy a „rend és szabadság érdekében” a *községi rendszert* is önállósággal kell felruházni, de ez az önkormányzat érvényesülhet a megyei jogok mellett. Saját javaslatát kiegészítendőnek

³⁶⁴ EÖTVÖS József: *Reform és hazafiság*. Budapest, 1978. I. köt. 367. p.; FERENCZI Zoltán: *Báró Eötvös József 1813–1871*. Budapest, 1902. 104. p. Elképzelését részletesebben „Helyhatósági szerkezetünk” címmel öt részletben jelent meg a *Politikai Hetilap* 1865. szept. 11., 18., okt. 16., 17., 25-i számaiban.

³⁶⁵ „Hol a lakosok családjaikban, községeikben, s tartományi jól rendezett kisebb körü vidékeikben a nagyok érdekeire nézve nincsenek az önkormányzati hatósággal fölruházva azon közig, a meddig föl kell ruháztatva lenniök, hogy az egész statust ne akadályozhassák, ott az egyéni szabadságra elnyomólag hat a felsőbb hatalom, mert csekélyebb dolgokba fog avatkozni, mellyekben a czélszerűséget nem fogja eltalálni, minthogy a magasból nem ismerheti a körülményeket, nem fog jó előljárót adni a falunak, jó szolgabírókat a megyének stb.” *Nemzeti Újság* 1848. ápr. 8.

vélte a törvényt sértő megyei gyűlés minisztérium általi felfüggesztési jogával. Ez az intézmény a magyar nemzetiség érdekeit is szolgálná, hiszen a kormány ezzel féken tudná tartani a renitens megyéket.³⁶⁶ Beszéde végén javaslata legfontosabb elvi része, a képviselet mellett érvelt. Szerinte még a nemességnek is érdeke a megyei képviselet kibővítése. A megyei urak hatáskörükkel önző módon visszaélve, a néppel összeütközésbe kerülhetnének. A törvényhozás által elfogadott jogokat sem kapná meg mindenki. „Ha nem veszünk be oly elemeket a végrehajtásba, melyek biztosítják a valósággá érlelését annak, mi papíron van.” Ezért lenne a magyar nemzetiség és nemesség érdekében álló a népképviselet elvének elfogadása; amelynek konkrét tartalmára, részletszabályaira nézve további kompromisszumra is hajlandó.

A törvényes forradalom, a közjogi rendszerváltás hajnalán egy látszólag jelentéktelen kérdésben tehát alkotmányértelmezési konfliktus alakult ki a leendő miniszterek között. Széchenyi István ragaszkodott korábbi álláspontjához: a megyék rendi korszakbeli szervezetét és hatáskörét egyelőre meg kell tartani, csupán a közgyűléseiket szükséges a „megyék tetszése szerinti számú” községi képviselőkkel kiegészíteni. Batthyány Lajos nyíltan Széchenyit támogatta, Deák Ferenc 1848. április 2-án, Szemere Bertalan az ellenzéki párt programvitáiban nyilatkozott a kossuthi koncepció ellen.³⁶⁷ Eötvös József centralista felfogása, a rendi vármegye elleni elvi álláspontja régtől fogva közismert volt.³⁶⁸ A miniszterelnök

³⁶⁶ „Állítsuk a megyéket képviselői alapra, s ez nem fog történni, minden gyűlés magyar lesz, mert Zemplén megye követe igen jól figyelmeztetett, hogy egy nagy hiány van a törvényben s ez az, hogy egy §-ban meg kell adni a ministeriumnak azon hatalmat, hogy ha valamely megyei gyűlés a törvény korlátain túl lép, azt felfüggeszthesse. Ha képviseleti rendszer van, appellál a népre, új választásra és nem lesz egy tót gyűlés is Magyarországon soha. Hagyjuk meg az eddigi szokást, véghetetlen sok tót gyűlés lesz. Már most mi a nemzetiségnek garantiája? Az e, ha a nyilvános élet kitöröltetik a megyékből, és a kormányzás pecsételt levelekkel megy, vagy ha népképviselők által tartatnak gyűlések. Lelkemenek meggyőződése, ha kétségbe foroghatna a magyar nemzetiség, csak a népképviseletre bázisozott megverendszer fenntartásával lehetne azt megmenteni, másképpen nem.” *Nemzeti Újság* 1848. április 8.

³⁶⁷ STIPTA István: Szemere Bertalan és a vármegyék 1848-ban. In *Szemere Bertalan és kora I. Borsod-Abaij-Zempléni Történeti Évkönyv* 7/1., 2. (Szerk.: RUSZOLY József) Miskolc, 1991. 201–221. p.

³⁶⁸ Eötvös József: *Reform*. Lipcse 1846. 48. p.; STIPTA István: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. *Napjaink* 1988. (XXVII. évf.) 9. szám 3–7. p.

kabinetkérdéssé nyilvánította a megyék képviseleti rendszeréről szóló vitát: ha ebben a fontos kérdésben két leendő miniszter (Széchenyi és Kossuth) között ilyen nagy nézetkülönbség van, az egyiknek vissza kell lépnie. Kossuth a követek hangulatából úgy érezte, ha ekkor a kerületi táblát megszavaztatják, Széchenyi vereséget szenvedett volna. Ennek valószínűségét növelte, hogy az alsótábla korábbi döntése alapján a városok küldöttei már fejenként szavazhattak; ők egyértelműen a nemesi jogok ellen foglaltak volna állást. A szavazás elrendelése persze nyílt állásfoglalásra kényszerítette volna a követeket, amely meghasonlást, széthúzást okozhatott volna egy olyan időszakban, amikor éppen az egységes fellépést kellett hangsúlyozni az udvar és az ország előtt egyaránt. Ezért határoztak arról, hogy a kerületi ülést zárt tanácskozássá, *konferenciává* alakítják, és ott kísérik meg a nézetkülönbségek feloldását.

A kielezett helyzetben – Kemény Zsigmond szerint – Deák erkölcsi hatalma, államférfiúi bölcsessége révén jött létre kompromisszum. Széchenyi István beleegyezett egy olyan törvény meghozatalába, amely a minisztériumot egy megyei reformról szóló tervezet összeállítására és a következő országgyűlés elé terjesztésére kötelezi. A megalkotandó törvényben gondoskodni kell a „megyei szerkezetnek a közszabadsággal való összhangba hozataláról”. Az átmeneti időben a régi megyei közgyűléseket megillető hatáskört egy állandó bizottmány gyakorolja, amelyet a megye lakosaiból „születési különbségre való tekintet nélkül” választanak. Kossuth viszont ráállt arra, hogy azon az egyetlen közgyűlésen, amely a megyei kormányzatot ellátó *állandó bizottmányt* választja, a nemesek s „mindazok, kiket a megyék jogterjesztő határozatai korábban szavazati joggal felruháztak” régi jogait gyakorolhassák.³⁶⁹ A követi

³⁶⁹ A megyekérdés 1848. március 28-i, és április 2-i és 3-i tárgyalására URBÁN Aladár: *Battyány Lajos miniszterelnöksége*. Budapest, 1986. 207–213, 773. p.; SUPKA Géza: *1848/1849*. Budapest, 1985. 117. p. A szerző tévesen állítja, hogy Kossuth Lajos a „nemesi megye régi előjogait” akarta fenntartani. Vö. SARLÓS Márton: *Széchenyi István és a feudális jogrend átalakulása*. Budapest, 1960. 141. p.; BARTA 73, 713–728. p.; VISZOTA II. 1075. p.; KLI VIII. köt. 338. p.; VARGA János: *A jobbágyfelszabadítás kivívása 1848-ban Magyarországon*. Budapest, 1971. 250. p.; SZABAD György: *Kossuth Lajos politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében*. Budapest, 1977. 121–123. p.; FALK Miksa: *Széchenyi István gróf és kora*. Pest, 1868. 252. p.; KEMÉNY Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Budapest, 1972. 263. p.; KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reakció*. Pest, 1867. 41. p.; SPIRA György: *1848 Széchenyije és Széchenyi 1848-a*. Budapest, 1964. 109–113. p.; Legújabbban:

konferencián létrejött megállapodást az alsótábla LVIII. országos ülése 1848. április 4-én tárgyalta és a „*megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról*” szóló törvényjavaslatot észrevétel, változtatás nélkül jóváhagyta.³⁷⁰ A második municipalista–centralista vita törvényhozási kompromisszummal zárult.

5. A vármegyék és az 1848-as alkotmányos változások

Kossuth önkormányzat-mentő és polgárosító törekvése sikeres volt. Megszületett az a törvény, amely lehetővé tette a rendiség alapjait megszüntető reformok megyei végrehajtását, és megőrizte a haladó municipalizmus szervezeti hagyatékát. A vármegyék hatáskörét és működési rendjét érintő 1848-as jogi normák között legfontosabb Kossuth műve, a „*megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról*” szóló XVI. tc. volt.³⁷¹ Az ideiglenes jelző tükrözte előterjesztőjének azon felfogását, hogy egyelőre a legfontosabb kérdésekről kell dönteni, viszont a határozatokat azonnal végre kell hajtani. A „hatóság” kifejezés az 1848. április 3-i zárt konferencia eredményeként született, Kossuth az alsótábla elé még a „megyei szerkezet” rendezését indítványozta. Az eredeti elképzelés teljesebb átalakítást eredményezett volna. A reformkori cikkeiben a „hatóság” kifejezés egyébként a megyéket megillető hatásköri jogosultságokat jelentette.

SPIRA 119–120. p.; Kossuth öregkori elbeszélése a megyei szerkezet népképviselői alapra állításáról szóló 1848. évi XVI. tc. keletkezéséről és azokról az ellentétekről, amelyek e kérdésben közte és Széchenyi között fennálltak. Megjelent az *Egyéttörtés* 1891. március 29. számában. Újra kiadta VISZOTA II. 1068–1076. p.

³⁷⁰ *Napló* 1847/48. 217. p.; *Írományok* 1847/48. 167. p.; *Pesti Hírlap* 1848. április 12. sz.

³⁷¹ A megyei rendszert érintő áprilisi törvények a következők: 1848. évi XVII., 1848. évi XXIII–XXVI. tc.-k, az erdélyi 1848. évi VII. 5. §-a, továbbá részben az 1848. évi III. tc. 26. §-a, 1848. évi V. tc. 7. §-a, az 1848. évi IX. tc. 1–5. §-a, az 1848. évi XXII. tc. 2., 3., 6. és 7. §-a, valamint a 15. § a, az 1848. évi XXIX. tc. 3. §-a és az 1848. évi XXXI. tc. A törvények (nem teljes) felsorolását adja LAKATOS Ernő: *Az első megyebizottmány 1848–1849. Levéltári Közlemények* 1958. 108. p.; *Magyar Törvénytár 1836–1868. évi Törvénycikkek.* (Szerk.: Dr. MÁRKUS Dezső) Budapest, 1896. 237–238. p.

Később joggal hivatkozott arra, hogy a javaslatára hozott törvény csak felszínesen érintette a megyei önkormányzati jogokat.

A törvény bevezető mondata rögzítette az alkotmányos municipalista tábor felfogását a megyék történelmi szerepéről. A megyék „Magyarhon és kapcsolt részei alkotmányossága védbástyái” maradtak, hivatkozási lehetőséget kínálva azoknak, akik később a helyhatósági rendszert 1847-es formájában kívánták visszaállítani. A törvény bevezető mondata a megyéket „Magyarhon és kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak” nevezte. Ennyiben tehát elfogadta az alkotmányos municipalista tábor Kossuth képviselte felfogását a megyék történelmi szerepéről, egyúttal persze (gyakran felhasznált) hivatkozási lehetőséget kínált azoknak, akik később a megyei rendszert 1847-es formájában kívánták visszaállítani. Az 1860–61-es alkotmányos mozgalmak idején még az udvari körök is gyakran hivatkoztak a municipiumok „védbástya” szerepére, számítva a megyebarát közvélemény „állagőrző” konzervativizmusára. Figyelmet érdemel továbbá, hogy az utolsó rendi országgyűlés elé terjesztett minden korábbi tervezettől eltérően a törvény bevezető szövegében nem szerepelt a „népképviselő” kifejezés. Helyébe a bizonytalan értelmű „közsabadság” került, amellyel a megyei rendszert „összhangzásba” kellett hozni. A preambulum ezen túl a törvény feladatának tekintette a közigazgatás folyamatosságának biztosítását. Az 1860–61-i alkotmányos mozgalmak idején még az udvari körök is utaltak a magyar municipiumok „védbástya” szerepére, számítva a megyebarát közvélemény „állagőrző” konzervativizmusára.³⁷² A korábbi tervezetektől eltérően a törvény bevezető szövegében nem szerepelt a „népképviselő” kifejezés, helyébe a tágabb értelmezést lehetővé tevő „közsabadság” került. A preambulum – Deák Ferenc javaslata nyomán – megemlíti a reform gyakorlati indokát, a közigazgatás folyamatosságának biztosítását.

Az 1848. évi XVI. tc. 1. §-a kötelezte minisztériumot a megyei szervezet képviselői alapra állításáról szóló tervezet előkészítésére. Erre csupán – a harmadik municipalista-centralista vita után – 1870-ben került sor. A törvény szerint először a régi megyei közgyűléseket kellett

³⁷² MADÁCH Imre: Szabadelvűség és táblabíró politika. In *Madách Imre Összes Művei*. (Sajtó alá rendezte: Halász Gábor) Budapest, 1942. II. köt. 650. p.; СТИПТА István: *Vármegyék a politikai publicisztikában (1860–1861)*. Publ. Jur. et Pol. Tom. I. Fasc. 10. Miskolc, 1985. 262. p.

összehívni. Ez a rendelkezés – Kossuth szándékával egyezően – a folyamatosságot, a történeti jogok tiszteletben tartását demonstrálta. Az általa kiharcolt népképviselési elv szerint az utolsó hivatalos rendi jellegű vármegyei tanácskozásokon „szavazattal birandnak [...] azok, kiket a megyei lakosok községenként ezen közgyűlésre képviselőül utasítanak”. A közgyűlésen hirdették ki a törvényeket, és választottak egy „nagyobb számú állandó bizottmányt”, amelynek legfontosabb szerepe a közigazgatás folyamatosságának fenntartása és az áprilisi törvények végrehajtásának szervezése volt.³⁷³ Ezt a testületet a közgyűlés választotta, a törvényben megszabott – eléggé tág – keretek között. Létszámának és összetételének megállapításánál a megyék nagysága, lakosságának száma mellett tekintettel kellett lenni a „megyei honpolgárok minden osztályára”.

Az állandó bizottmány élén a *főispán* állt. Az átmeneti időben is megmaradt tehát a központi hatalom több évszázados intézménye, bár hatáskörét – szintén Kossuth elképzelése szerint – jelentősen korlátozták. Az 1848-as szabályozás a kormány bizalmasát a testületi ülések vezetésének jogán túl csupán a tisztviselők „behelyettesítésére” hatalmazta fel. Az 1848. évi XVII. tc. alapján a főispán az állandó bizottmánnyal „egyetértőleg” határozhatott az ideiglenes alkalmazásokról. Az 1848. évi XI. tc. 1. és 5. §-a ráadásul korlátokat állított a vég nélküli létszámszaporítás ellen. A vármegyék hagyományos végrehajtási autonómiáját korlátozva, az új megyei tisztviselői és hivatali állások létesítését minisztériumi engedélyhez kötötte.

A testület ideiglenesen gyakorolta a régi közgyűlés hatáskörét; minden olyan kérdésben dönthetett, amely „törvény és alkotmány” szerint korábban a megyéket illette. A „megye közönségének nevében” járt el, határozott a tisztviselők felett, és „egyenes érintkezésben” állt a minisztériummal. A törvény tehát a megyék korábbi, belső ügyekre érvényes autonóm döntési jogát hangsúlyozta. A középfokú közigazgatás hivatalos nyelve „Magyarországra nézve egyedül [a] magyar” volt, csak Horvátország vármegyei bizottmányai tanácskozhattak anyanyelvükön. Az első korszerű helyhatósági törvény lehetővé tette a legfontosabb társadalmi reformok végrehajtását. Kiszélesítette a vármegyék társadalmi bázisát, kiterjesztette a népképviselési elvet a vidék Magyarországra is.

³⁷³ A testületet ugyanezen törvény a 2. § f/ pontjában már „megyei képviselő bizottmánynak” nevezi, az 1848. évi XVII. tc. pedig „középponti választmányról” ír.

6. Deák Ferenc az alkotmányos önkormányzatról

Deák Ferenc önkormányzat-koncepcióját a megyekérdésben kifejtett véleménye tükrében vizsgálom.³⁷⁴ Felfogásában nem keresek elméleti vonulatot, hiszen Deák nem volt teoretikus alkat, alkotmányjogi nézetei – mint minden gyakorlati szemléletű politikusé – a korszellemnek megfelelően változtak is. Nem módosult viszont szenvedélyes önkormányzatpártisága. Rövid felszólalásomban áttekintem, hogyan vélekedett a vármegyei autonómiáról az 1830-as évek elején Zala bölcseként, miként foglalt állást a megyék jövőjéről 1847–1848-ban a jogi forradalom ügyvédjeként, és hogyan gondolkodott az önkormányzatokról a haza bölcsesként, a kiegyezés utáni időszakban.

Zala bölcseként a megye 1832. évi reformjavaslatainak kidolgozásában Deáknak fontos szerep jutott. Csizmadia Andor még valószínűsítette,³⁷⁵ Molnár András időközben bebizonyította, hogy a „Vármegyék elrendeléséről (De coordinatione comitatum) javallott törvények eránt” című fejezet Deák véleményét tartalmazza.³⁷⁶ A javaslat a kor szellemében készült. Nincs szó benne a megyék generális átalakításáról, hatásköri vagy szervezeti reformról. A zalaiaiak – egyezően a korabeli általános véleményekkel – csak a municípiumok működésbeli hiányosságainak kiigazítását javasolták. Érintetlenül kívánták hagyni a megyék törvényhozásbeli, végrehajtási, bíraskodási és politikai jogait. Csupán a partikuláris gyűlések utalványozási hatásköréről, a szavazatok számlálásának módjáról, a fejenkénti szavazás indokolatlanságáról, a hivatalával visszaélő tisztviselő felelősségre vonásának módjáról, a főispáni hatalom korlátozásáról, a vármegyei tisztségek hatéves időtartamáról (korábban ez évszázadok óta

³⁷⁴ Vö. STIPTA István: Deák Ferenc önkormányzat-koncepciója. In *Deák Ferenc emlékezete*. (Szerk.: Szabó András) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 96–103. p.

³⁷⁵ CSIZMADIA 1981. 309. p.; *Die Freiheitsrechte und die Staatstheorien im Zeitalter des Dualismus. Materialien der 7. ungarisch-tschechoslowakischen Rechtshistorikerkonferenz in Pécs (23–25 September 1965)*. (Red.: Andor CSIZMADIA) Budapest, 1966. 150–158. p.

³⁷⁶ „Javitva változtatni”. *Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai*. (Szerk.: MOLNÁR András) Zalai Gyűjtemény 49. Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg, 2000. 280. p.; HIRSCHFELD: *Neue Croquis aus Ungarn*. Leipzig, 1844. Zalaer Komitat. II. köt. 199–212. p.

három év volt), az aljegyzők, számvevők szabad választásának megszüntetéséről és főispáni kinevezéséről foglaltak állást.

Zala megye nem fogadta el azt a javaslatot, hogy az alsótáblán fejenkénti szavazati jogot kapjanak a szabad királyi városok és a káptalanok követei. A vármegyék eddigi túlsúlyának (lényegében döntési jogának) védelmében Deák is azt indítványozta, hogy a korabeli törvényhozás meghatározó fórumán csak a megyék követei szavazhassanak, a többieknek csupán tanácskozási joguk legyen.

Deák közjogi felfogásában a korai reformkorban döntő szerepet játszott a megyei autonómia tisztelete. Ő is ebben látta az ország szabadságának legfőbb biztosítékát.³⁷⁷ „Ha szabadságunkat szeretjük – írta sógorának 1833-ban –, iparkodnunk kell a megyék belső erejének és fontosságának növelésén, mert eddig is, nem a Fő Rende, nem az Anyaszentegyház fő papjai, nem a királyi városok, hanem a megyék voltak polgári szabadságunk leghívebb őrei.”³⁷⁸

A Wesselényi Miklós melletti híres, sokszor idézett felszólalásában még ennél is tovább ment. Eszerint a megyei hatóság, „olyan kincs, melyhez hasonlóval Európa legszabadabb nemzetei sem dicsekedhetnek [...] a megyei municipium, hol [...] maga a törvényhozás is a nemzet törvényesen egybegyűlő tagjainak szabad tanácskozása alá tartozik. Ezen municipiumok állanak őrt dönthetetlen morális erővel alkotmányunkért, innen forrásoznak a nemzet jussai, s törvényhozási hatóságunk is innen ered, ezen alapul.” Wesselényi Miklóst Szatmár vármegyei közgyűlésen mondott beszéde miatt fogták perbe, ezért Deák azt igyekezett bizonyítani, hogy az országgyűlési követeket megillető mentelmi jog kiterjed a megyei követekre is. A büntetőjogi felelősség kizárására irányuló remek retorikai gondolatsorból viszont az következett, hogy a megyék a törvényhozás egyenrangú közjogi tényezői. Ezt az álláspontját a kései reformkorban módosította.

Az 1843. évi követválasztási harcok során megtapasztalta a megyei alkotmányos élet visszáságait, a megyei követutasítási jog retrográd jellegét. Független politikusként, táblabírói magányából aggódva figyelte

³⁷⁷ TAKÁCS Péter: Deák és Kölcsey liberalizmusa. In *Tanulmányok Deák Ferencről*. (Szerk.: DEGRÉ Alajos) Zalaegerszeg, 1976. 192. p.; uo: TAKÁCS Imre: *Deák Ferenc és a magyar közjog*. 102. p.

³⁷⁸ KÖNYI 1903. I. köt. 163. p.; CSIZMADIA 1976. 37–43. p.

a municipalisták és centralisták kibontakozó szellemi küzdelmét. A bizonytalan elvi alapon álló, a polgári átalakulás részletkérdéseit érintő vita gyengítette a liberálisok erejét, a „táborokba” való besorolás végletesen megrontotta kapcsolataikat. Ekkorra vált egyértelművé az Eötvös József köré tömörült önkormányzatvédő centralisták, és a Kossuth Lajos vezette, vármegyei autonómiát hangsúlyozó csoport elkülönülése. A vitában tovább mélyült az idegen intézmények átvételét szorgalmazók és az organikus fejlődést követelők ellentéte. Bonyolult szópárbaj alakult ki a modern fogalmakon nevelkedett, európai látókörű reformerek és a hagyományokhoz mereven ragaszkodó megyei politikusok között. A vita nem volt tisztázó jellegű; nem határolódtak el egymástól a birodalmi centralizációt hirdető és a függetlenséget követő alkotmányos központosítás hívei. Egy táborban maradtak a rendi municipalisták a modern önkormányzatot pártoló reformerekkel.

Az országgyűlés feloszlása után – külső körülmények nyomására – felmerült az ellenzéki párt, egy zártabb politikai csoportosulás létrehozásának igénye. Megszervezésére 1845 novemberében már történt egy kísérlet, amikor az ambiciózus Apponyi György kancellári kinevezést kapott. Kossuth és elvbarátai ekkor kérték meg Deák Ferencet az ellenzéki program tervezetének kidolgozására. A Kehidán betegeskedő Deák óvatos levélben hátrította el a megbízást: úgy találta, hogy a haladó tábor megosztott, nincs programszerűen összefoglalható közös elképzelése. Sok a nézetkülönbség a kormányt támadó reformpárti képviselők között; egy részletes program „inkább szaporítaná a bajt s növelné a szakadást közöttünk”.³⁷⁹

Deák jól tudta, hogy az idő előtti közös fellépés felszínre hozná az adózás ügyében meglévő mély ellentétet, és tovább mérgecsítené a municipalista–centralista vitát. Pedig ebben az időben, a kormány fokozódó aktivitása, az adminisztrátorok kinevezése miatt összefogásra volt szükség, a szervezett megyei ellenállásra pedig igazi alkotmánymentő feladat hárult. Az egyik legégetőbb reformkérdés, a megyék polgárosítása ekkor még nem válhatott pártprogrammá, sőt: a megoldására irányuló ellentétes elképzelések miatt az egységes ellenzéki fellépés egyik akadály volt.

³⁷⁹ DEÁK II. kötet. 157–158. p.; *Kossuth Lajos 1848/49-ben. I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/1848.* (Sajtó alá rendezte: BARTA István) Budapest, 1951. (továbbiakban: BARTA) 15. p.

A konzervatív párt 1846. november 14-én kiadott programja azonban állásfoglalásra kényszerítette az ellenzéket. A szaporodó rendőri jelentések szerint a kormány ellenségei központi bizottmányokat hoztak létre, és kiépítették azt a bizalmi hálózatot, amely a közvéleményt, mindenekelőtt a megyegyűlések politikai állásfoglalását ellenzéki irányban befolyásolta. A reformerek nézetei a konzervatív kihívás után közelebb kerültek egymáshoz: az óvatosabb deáki, a harcos centralista és a Kossuth nevével jellemezhető radikális irányzat képviselői 1847 márciusára ellenzéki konferenciát hirdettek. A kibocsátandó nyilatkozat tervezetét Kossuth Lajos állította össze. Az átfogó reformterv egyéb részleteit mellőzve említésre méltó, hogy megfogalmazója még nem említette a felelős kormányt a megvalósítandó reformok között. Barta István álláspontja szerint így igyekezett kiküszöbölni a centralisták és a megyerendszer hívei közötti ellentétet. Kossuth tervezetében csupán általános közjogi garanciákat körvonalazott, amelyek „hazánk alkotmányosságát s országos, nemzeti érdekeinket” szavatolnák. Észre kell azonban vennünk, hogy eredeti fogalmazványa legvégére mégis odakerült: a „törvényhatóságoknak önkörükbeni szabad mozgását s törvényes önállását féltékenyen őrizni szoros kötelességünknek ismerjük”. Az előterjesztés tehát polgári municipalista szellemű volt, és nem véletlenül váltott ki nagy vitát az 1847. március 15-én szép számmal összegyűlt ellenzékiek körében.

Az ellenzék országos konferenciájának – hosszas vita után megszövegezett – nyilatkozata ugyan határozottan követelte a „kormány-felelősség” megvalósítását, a nemzeti és parlamentáris kormány bevezetését, de változatlanul hagyta a megyék védelmét és hatáskörük változatlanságát célzó kossuthi elképzelést.³⁸⁰ A konferencia bizottságot küldött ki, amelynek feladata a pártprogram összeállítása volt. A hattagú küldöttség összetétele (Deák Ferenc, Kossuth Lajos, Eötvös József, Pulszky Ferenc, Teleki László, Szemere Bertalan) nyilvánvalóvá tette: az államszervezet jövődő berendezése kérdésében nem született elvi állásfoglalás. Az ellenzék

³⁸⁰ Az ellenzéki konferencia szervezéséről: BARTA 20–21, 116–119, 120–122, 128–130. p.; DEÁK II. köt. 160–161. p.; STIPTA István: Szemere Bertalan és a vármegyék 1848-ban. In *Szemere Bertalan és kora I.* (Szerk.: RUSZOLY József) Miskolc, 1991. 201–221. p.; KAJTÁR István: Modernizációnk és Európa. Adalékok a politikai vitakultúrához az 1843–44-es országgyűlésen. In *Degré Alajos Emlékkönyv.* Budapest, 1995. 121–130. p.

következő nagy próbatétele éppen a részletes pártprogram összeállítása volt. A márciusi nyilatkozat nem pótolhatta ezt, hiszen taktikai okból, az egység megtartása érdekében még a konzervatívok „reformtörekvéseire” sem reagált.

A fontos dokumentum összeállításakor, az adminisztrátori rendszer bevezetése miatt, érthetően a közjogi kérdések kerültek a reformpárti közvélemény vitáinak előterébe. Érthetően, hiszen az ország függetlenségének, törvényes önállóságának követelése egyértelműbb helyeslésre talált, mint mondjuk a jobbágyfelszabadítás vagy a „közterhekbeni osztozkodás” kérdése. A Kossuth Lajos által szerkesztett programtervezet ezért feszegette a birodalom és Magyarország közötti közjogi kapcsolat ügyét, a magyar alkotmánytörténeti értékeit, és kérte számon a „nemzeti és alkotmányos önkormányzatot”.

Az 1847. június 7-én elfogadott Ellenzéki Nyilatkozatot végül Deák Ferenc öntötte végső formába. Jelentősen lerövidítette a tervezet szövegét, és – amint azt várni lehetett – kiiktatta a megyék szerepét hangsúlyozó szövegrészeket. A nyilatkozat szükségesnek tartotta ugyan a „honpolgárok nem nemes osztályainak, mindenekelőtt pedig a királyi városoknak és szabad kerületeknek képviselői alapján, úgy törvényhozási, mint helyhatósági jogokban való részesítését”, de már nem állította, hogy ez a követelmény a megyei hatóság fenntartásával összeegyeztethető lenne. Deák nem foglalt állást a helyhatósági reform legkényesebb kérdésében. Az Ellenzéki Nyilatkozatot bizakodva olvashatták a megyebarát reformerek, és helyeselhették a polgári centralizmus hívei is. Igaz, egyelőre azok is megnyugodhattak, akik régi vármegyéjüket változatlan formában akarták megtartani.³⁸¹

Az utolsó rendi országgyűlésen dönteni kellett a vármegyei önkormányzatról is. A követséget kezdetben „roncsolt egészsége miatt” nem vállaló Deák a Zala megyei közgyűlésben maga javasolta a szabad mandátum bevezetését, az utasítási jog eltörlését. Álláspontja szerint a követ nemcsak megyéjét, hanem az egész országot képviseli. Követi megbízásának elfogadása után 1848. március 20-tól részt vett a vármegyék sorsát is döntően befolyásoló országgyűlési tanácskozásokban.

³⁸¹ DEÁK II. köt. 163–169. p.; BARTA 152–157. p.; *Deák élete*. FERENCZI, Zoltán. Budapest, 1904. II. köt. 46–47. p.; CSIZMADIA 80. p.

A megyekérdés körüli ellentétek az 1848. április 2-án tartott kerületi ülésen vetődtek fel. A tábla délelőtti tanácskozásán (Kossuth ösztönzésére) Bónis Samu javasolta: iktassák törvénybe a közhivatalnokok leválthatóságának elvét. Az indítvány önmagában logikus volt, hiszen a miniszterek felelősségre vonásának korábban elfogadott tétele nem érvényesülhetett volna, ha a kormányzat nem válogathatja ki végrehajtó közegeit. Az előterjesztés éle érezhetően a még működő, „1847”-es főispánok ellen irányult.

Az egyöntetű helyeslésre talált indítvány utalt a bírák függetlenségére is, először mondván ki azt az elvet, miszerint ők csak a törvény útján foszthatók meg hivataluktól. Madarász László ekkor vetette fel a választott megyei bírák különleges helyzetét. Ők nem válthatók le – vélte –, hiszen nem a kormány kinevezésétől függő hivatalnokok, ha pedig azzá lennének, a megyei önkormányzat semmisülne meg. A rövid ideig tartó zavart Deák Ferenc igyekezett feloldani: szerinte a bírák kiválasztásában nem a helyi, hanem a központ által megszabott egységes szempontokat kell érvényesíteni. A megyei autonómia és a felelős minisztérium eszméje álláspontja szerint összeegyeztethetetlen, amelyből vagy a modern centralizációt, vagy a történelmi municípiumot kell megmenteni. Kossuth Lajos ezzel szemben határozottan állította: a felelős kormány és a vármegye összebékíthető, ha szabályozásuk célszerűen történik. A miniszterségre kiszemelt két politikus szóváltása jelezte, hogy a márciusi alkotmányos forradalom vezetői között ebben az elvi kérdésben nincs egyetértés. A kerületi tábla délutáni ülésén kiderült: a megye jövődjéről sorsára vonatkozó álláspontok végletesen különböznek egymástól.

A kiélezett helyzetben – Kemény Zsigmond szerint – Deák erkölcsi hatalma, államférfiúi bölcsessége révén jött létre kompromisszum. Széchenyi István beleegyezett egy olyan törvény meghozatalába, amely a minisztériumot egy megyei reformról szóló tervezet összeállítására, és a következő országgyűlés elé terjesztésére kötelezi. A megalkotandó törvényben gondoskodni kell a „megyei szervezetnek a közszabadsággal való összhangba hozataláról”. Az átmeneti időben a régi megyei közgyűléseket megillető hatáskört egy állandó bizottmány gyakorolja, amelyet a megye lakosaiból „születési különbségre való tekintet nélkül” választanak. Kossuth viszont ráállt arra, hogy azon az egyetlen közgyűlésen, amely a megyei kormányzatot ellátó *állandó bizottmányt*

választja, a nemesek s „mindazok, kiket a megyék jogterjesztő határozatai korábban szavazati joggal felruháztak”, régi jogait gyakorolhassák.³⁸²

A kiegyezési tárgyalások idején, 1866 márciusában, Deák a vármegyéket „Magyarország alkotmánya egyik legszebb gyöngyének” tekintette. Az önkormányzat jogát azonban „ki kell terjeszteni a népre is”. Ekkor már az volt a véleménye, hogy a felelős kormány a megyei rendszerrel nincs ellentétben, sőt a kettő egymással összhangzásban van.

Az 1867-et közvetlenül megelőző néhány év egyik legégetőbb belpolitikai kérdése a helyhatósági önkormányzat és a felelős parlamenti kormány közötti viszony rendezése lett. A „kis kiegyezés” létrehozására, a megyék és községek átalakításának előkészítésére a képviselőház 1866. május 7-i ülésén egy 108 tagú bizottságot alakított. A testületben politikai életünk élharcosai, a nagy tekintélyű 48-asok (Csengery Antal, Lónyay Menyhért, Nyáry Pál), a modern európai szabadelvű nézetrendszer jó ismerői (gr. Szapáry Gyula, Mocsáry Lajos, Tóth Vilmos), kiváló közigazgatási, igazságügyi szakemberek (Horvát Boldizsár), valamint történeti intézményeink és a modernizációs igények összebékítésének hívei (Tisza Kálmán) egyaránt helyet kaptak.³⁸³

Az állami élet alkotmányos működése érdekében az országgyűlés képviselőháza 1867. március 2-án úgy foglalt állást, hogy a törvények végrehajtásáért a vármegyek tisztviselei is felelősséggel tartoznak.³⁸⁴

³⁸² URBÁN Aladár: *Batthyány Lajos miniszterelnöksége*. Budapest, 1986. 207–213, 773. p.; SARLÓS Márton: *Széchenyi István és a feudális jogrend átalakulása*. Budapest, 1960. 141. p.; BARTA 73, 713–728. p.; VARGA János: *A jobbágyfelszabadítás kivívása 1848-ban Magyarországon*. Budapest, 1971. 250. p.; SZABAD György: *Kossuth Lajos politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében*. Budapest, 1977. 121–123. p.; FALK Miksa: *Széchenyi István gróf és kora*. Pest, 1868. 252. p.; KEMÉNY Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Budapest, 1972. 263. p.; KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reakció*. Pest, 1867. 41. p.; SPIRA György: *1848 Széchenyije és Széchenyi 1848-a*. Budapest, 1964. 109–113. p.

³⁸³ Az 1865-dik évi december 10-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Jegyzőkönyve. Pest, 1866. I. köt. 85. p., 1865–68. évi. Országgyűlés Képviselőházi Irományok, I. köt. 20. p.; CSIZMADIA 95. p.

³⁸⁴ DEÁK Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel ily című munkájára: „Das ungarisch-österreichisches Staatsrecht”. A magyar közjog történelmének szempontjából. *Budapesti Szemle* 1865. 1. köt. 150–162. p.; ZAYZON Sándor: *A centralisták és a megyerendszer reformja*. Budapest, 1917. 29. p.; DEÁK IV. köt. 369. p.; CSIZMADIA 95. p.

A március 7-i ülés napirendjére került a „köztörvényhatóságok visszaállításáról” szóló minisztériumi javaslat, amely a vármegyék törvényes hatáskörének restaurációját ígérte. Az előterjesztés indokolása szerint az 1848-as törvényeket betű szerint végrehajtani nem lehet, hiszen az 1848. évi XVI. tc. nem adott lehetőséget a megyei bizottmányok újraválasztására, még az időközben meghalt vagy lemondott tagok pótlását sem engedte meg. Az 1848. évi XVII. tc. csupán a tisztviselők eseti helyettesítését engedélyezte, kizárta az általános tisztújítás lehetőségét. Erre tekintettel a minisztérium felhatalmazást kért, hogy a törvény betűivel ellentétben, az 1861-ben alakított bizottmányok tagjait összehívassa, és ezekre ruházhassa azon feladatokat, amelyeket az 1848. évi XVI. tc. a bizottmány hatáskörébe utalt. A tisztikar kiegészítése érdekében a minisztérium javasolta, hogy az 1861-es bizottmányok főispáni kijelölés mellett teljes tisztújítást tarthassanak. A képviselőház hosszas vita után – főleg Deák Ferenc érvei hatására – elfogadta a célzott intézkedéseket.³⁸⁵

A törvényhozói tevékenységgel párhuzamosan ismét élénk publicisztikai vita alakult ki a municípiumok jövőjéről.³⁸⁶ A megyekérdés azonban különös nyomatékkal a köztörvényhatóságok tényleges visszaállítása, az igazgatási mechanizmus kiegyezést követő beindulása után vetődött fel. A kormány a polgári szükségleteknek megfelelő központi és helyi szervek kiépítése és eszközök alkalmazása során csakhamar összeütközésbe került a megyék azon részével, amelyek régi jogaitak továbbra is érvényesíteni kívánták. Az új végrehajtó hatalom a törvényhatóságokat békés kompromisszumra hívta fel. Gr. Andrássy Gyula 1867. április 10-én kiadta híres rendeletét, amelyet – a feljegyzések szerint – Deák „diktált át”. A rendelet jogi normáktól elütő emelkedett stílusban foglalt állást az önkormányzati jog és a felelős kormányzati rendszer együttes érvényesítése mellett. A későbbi parlamenti vitákban gyakran idézett szövege szerint: „A szabadság végelemzésben nem más, mint az önkormányzat joga. E jog alig van valahol szélesebb alapra fektetve,

³⁸⁵ Az 1865-dik évi december 10-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. III. köt. 327. p.; DEÁK 368. p.; CSIZMADIA 96. p.

³⁸⁶ A nézeteket ismertette: CSIZMADIA 108–114. p. Az 1867 utáni sajtóviszonyok rendezetlenségére: RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után*. Jogtörténeti Értekezések 9. szám. Budapest, 1977. 22. p.

mint nálunk: helyhatósági intézményeinkben. Ezekben tehát a nemzetnek oly kincse rejlik, amelyre nem lehetünk eléggé féltékenyek. De emellett nem szabad felednünk, hogy minden alkotmány, ha a szabadság igényeinek megfelelni akar, csonka, bevégezetlen mű, amíg minden intézményét nem ugyanazon elv, ha nem az önkormányzat elve lengi át. Ennél fogva kell, hogy a köztörvényhatóságok önkormányzata mellett az országos önkormányzat is fennállhasson. Ennek pedig gyakorlati feltétele: a felelős kormány és annak rendelkezési joga. Erkölcsi és anyagi felvirágzásunk, nemzetünk összes jövője attól függ, amint e két, egyaránt fontos intézményünk életműködését egymással összhangba hozni akarjuk és bírjuk.”³⁸⁷

A kormány a gyakorlatban a központi bevételek biztosítása érdekében az adók behajtására kényszerült, és folytatnia kellett az újoncozást is. Az elvi gesztus ellenére úgy tűnt, hogy az új rezsim változatlanul centralisztikus kormányzati gyakorlatot, megyeellenes politikát folytat. Az ellentétek egyes megyék kiegyezésellenes állásfoglalásai nyomán politikai színezetet kaptak.

Kossuth híres Kasszandra-levelében a „megyei institutiót” a haza utolsó reménysugarának nevezte. Megrótta Deákat, mert a nemzet nevében tett engedményei révén a megyék „országpolitikai és alkotmányőri” állásukat elvesztve, „puszta adminisztracionális bureaukká” váltak.³⁸⁸

A megyék és a kormány megváltozott viszonyára vonatkozó felfogását jól jellemzi Deák 1870. július 1-i képviselőházi beszéde. „Én az önkormányzatot nagyfontosságúnak tartom, fönn kívánom tartani azt a megyéknél, sőt óhajtom kiterjeszteni, törvényszabta korlátok között, a községekre is, amennyiben ez a parlamentáris rendszerrel összeegyeztethető. De nézetem szerint a megyék nem koordinált testületek a statushatalom irányában, hanem olyan testületek, amelyek az összes kormányzati rendszer alkatrészét képezik, melyeknek az állam a kormányzat célszerűsége tekintetéből is autonómiát adott. [...] A megyék

³⁸⁷ Elemzi SIK Ferenc: *A vármegyei önkormányzat szerepe a dualizmus idején. Jógtörténeti tanulmányok*. II. kötet. (Szerk.: CSIZMADIA Andor) Budapest, 1968. 144. p.; SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976. 20–22. p.

³⁸⁸ *Pesti Napló* 1867. május 2.; Deák válaszai: *Heti Posta* 1867. jún. 2. 1. évf. 10. sz. 77–78. p.; *Magyar Újság* 1867. jún. 1. évf. 51–52. sz.; *Pesti Napló* 1867. máj. 30. 18. évf. 125. sz. 1. p.

nem föderatív részei az összes államnak, s nem bírhatnak az államtól elkülönözött, vagy azzal éppen ellenkező jogokkal.”³⁸⁹

A fenti sorok igazolják: Deák az alkotmányvédő municipalista állásponttól eltávolodva a parlamentáris önkormányzat híve lett. Nagy kihívást jelentettek számára a kormány és a megyék „kis kiegyezését” megvalósító 1870. évi XLII. tc. virilizmust bevezető rendelkezései. Deák kedvetlenül támogatta a javaslatot, azt is csupán azért, mert Andrássy Gyula állását kötötte annak elfogadásához. A kiegyezést létrehozó politikusok fontosabbnak tartották az ország – birodalmon belül nyert – önállóságát a demokratikus helyhatósági jogoknál. Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy *Zala bölcse* meggyőződéses municipalista volt, a *jogi forradalom* Deák Ference közvetítő szerepet vállalt a korabeli megyepártiak és centralisták között. A *haza bölcséként* a parlamentáris kormány felügyelete alatt álló önkormányzatot kívánt. A megyékről alkotott véleménye a progresszív irányzatok és a kor szükségletei szerint változott. Tehát: következetes volt.

7. Eötvös József a célszerű központosításról és az önkormányzatok szükségességéről

A magyar történeti köztudat Eötvös Józsefet centralista gondolkodóként és harcos vármegyeellenes politikusként tartja számon. Közismert toposz, hogy legfontosabb szellemi inspirátora és vezetője volt annak a reformkori csoportnak, amely az ősi vármegye jogaival szemben a polgári állam centralizmusának előnyeit hangsúlyozta, és a municípiumok hatáskörével szemben a felelős kormány elsőbbségét vallotta. A fenti történettudományi kánont teremtő szerzők többsége szerint Eötvös álláspontja ebben a kérdésben később sem változott, még 1870 nyarán is az önkormányzatiság ellen szónokolt, régi elveihez ragaszkodva a polgári viszonyok között is centralista szellemben politizált.³⁹⁰

³⁸⁹ DEÁK VI. 215. p.

³⁹⁰ Vö. STIPTA István: Eötvös József önkormányzatvédő centralizmusa. *Napjaink* 1988 (XXVII. évf.) 9. sz. 3–7. p.; úő: Eötvös József a célszerű központosításról és az önkormányzatok szükségességéről. *Jogtörténeti Szemle* 2014/2. szám. 8–19. p. Eötvös József centralizmusára: VOINOVICH Géza: *Eötvös József*. Budapest, 1903; SÓTÉR

Csengery Antal az egykori eszmei harcostárs volt az első, aki Eötvös reformkori centralizmusát annak valós közjogi tartalma szerint közelítette. Eszerint ő „az országos dolgok központosítása mellett csak azokat a tárgyakat kívánta elvonni, melyek házi ügyeken túlterjednek, nem hogy megszüntesse, sőt hogy némely tárgyakat nézve magasabb körben létesítse az önkormányzást”. Eötvös már a reformkorban is törekedett „összhangzásba hozni ugyanazon test külön részeit, melyek évszázadok óta éltek együtt azonegy közjog ótalma alatt, hasonló törvényekkel és szokásokkal”.³⁹¹

Az újabb történeti irodalomban is találunk hasonló tartalmú, árnyaltabb közelítést. Miru György szerint Eötvös az egyéni szabadság nézőpontjából kiemelkedően fontosnak tartotta az önkormányzatokat, és az állami hatalmat csupán olyan mértékben kívánta centralizálni, hogy a státus az egyéni célok megvalósításának hatékony eszköze lehessen. Eötvös eszerint elutasította a túlzott centralizációt, hiszen „egy önkormányzatokra épülő, korlátozott hatalmi körrel rendelkező államot kívánt összhangba hozni a kor igényének tekintett individuális szabadsággal”.³⁹²

Az eötvösi centralizmusfelfogás tartalmi revíziójának igénye tükröződik Bényei Miklós álláspontjában is, miszerint némi leegyszerűsítés a reformkori modernizáló csoport centralista minősítése. Eötvös átalakító eszméi elméleti gyökerei voltak, és e nézetrendszer egyik részét képezte csupán a központosítás. A szerző utal Eötvös írásainak a vertikális hatalommegosztás fontosságát hangsúlyozó elemeire, és a vármegyék népképviselői jellegének erősítését célzó javaslataira.³⁹³ Az állami hatalom megosztásának

István: *Eötvös József*. 2. kiadás. Budapest, 1967; Kovács Magda: „A cél Magyarország egysége”. Eötvös harca a központosításért a Pesti Hírlapban. In *Abránd és valóság. Tanulmányok Eötvös Józsefről*. Budapest, 1973; CSIZMADIA Andor: *Eötvös József kultuskormányzati és jogalkotó tevékenysége*. Gazdaság- és Jogtudomány V. (1971) 301. p.

³⁹¹ CSENGERY Antal: *Jellemrajzok: Nagy Pál, Beöthy Ödön, Szentkirályi Móricz, B. Eötvös József, Kossuth, Dessewffy József, Kazinczy*. Franklin. Budapest, 1898. (a továbbiakban: CSENGERY 1898) 79. p.

³⁹² MIRU György: Eötvös és Schvarcz: két oktatáspolitikai koncepció a dualizmus kezdetén. In *Milyen nemzetet, kinek és hogyan? Tanulmányok Magyarország történelméről 1780–1948*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2012. 173. p.

³⁹³ BÉNYEI Miklós: *Eötvös József könyvei és eszméi. Tanulmányok, esszék*. (Csokonai História Könyvek) Csokonai Kiadó. Debrecen, 1996. 171, 215. p.

hazai történetét vizsgáló alkotmányjogász is a hagyományos szemlélet kritikájára hívta fel a figyelmet. Sári János szerint az eötvösi koncepció lényege, hogy az állami mindenhatóság elleni egyetlen védőeszköz az államhatalom határainak pontos meghatározása.³⁹⁴

Az alábbiakban áttekintjük Eötvös József munkásságának azon időszakait és műveit, melyekben a közjogi centralizációról érdemi véleményt nyilvánított. Ennek megfelelően elemezzük a reformkori központosító nézeteinek tartalmát, az aktuális helyhatóság-ellenességének elvi-politikai motívumait. Ezt követően a legfontosabb elméleti opusát vizsgáljuk, majd provizóriumkori álláspontját követjük nyomon. Felidézzük a kiegyezés utáni nézeteit, végül állást foglalunk abban a kérdésben, hogy az önkormányzat fontosságáról vallott nézetei konzekvensek voltak-e. Igyekszünk választ adni arra is, hogy közjogi nézőpontból indokolt-e a nevéhez szervesült centralista jelző, és nem fed-e jobban nézetei tartalmát az önkormányzatvédő centralista minősítés. Közelítésünk során Eötvös nézeteinek alkotmányjogi elemeire koncentrálunk, és a szerző által használt közjogi kategóriák eredeti értelmük szerinti interpretációjára törekszünk.

Gondolatmenetünk szempontjából fontos terminológiai előkérdés a „centralista” kifejezés egykori jelentése és később interpretált tartalma. Az Eötvös körül csoportosult magyar reformereket jó szándékú kortársaik eleinte a „hét bölc” megjelöléssel illették, hiszen a *Pesti Hírlap*-ban publikáló, új szellemiségű körhöz kezdetben heten (Eötvös József, Szalay László, Trefort Ágoston, Lukács Móricz, Csengery Antal, Irinyi József és Madách Imre) tartoztak. Az antik reminiszcenciákat keltő jelzős kifejezés tartalmazott már ekkor is némi pejoratív felhangot, de egyértelmű elismerést is sugallt a korban szokatlan teoretikus elemzést vállalók javára. A politikai viták élessé válásakor azonban ellenfeleiktől egyre gyakrabban a megrovó „doktriner” (tehát a gyakorlatban megvalósíthatatlan elveket hirdető) minősítést kapták. A centralista kifejezés

³⁹⁴ SÁRI János: A hatalommegosztás Eötvös József eszmerendszerében. *Jogtudományi Közöny* 1988. 43. új évf. 12. sz. 642. p. Eötvös korabeli nézeteinek német forrásairól: Katalin GÖNCZI: Die historische Rechtsschule in Ungarn und ihre geistesgeschichtlichen Hintergründe. In *A bonis bona discere. Festgabe für János Zlinszky zum 70. Geburtstag*. (Herausgegeben von Orsolya Márta Péter und Béla Szabó) Biber Kiadó. Miskolc, 1998. 433–434. p.

a reformkori diskurzusból akkor állandósult és nyert elítélő tartalmat, amikor az udvar 1844 novemberében az abszolutista központosítás érdekében adminisztrátori rendszert erőltetett az országra. Ettől kezdve a megyerendszer reformer és konzervatív hívei következetesen a „centralista” jelzővel igyekeztek megkérdőjelezni, degradálni és diszkreditálni az alkotmányos központosítást hirdető eötvösi álláspontot.³⁹⁵ A bölcsek reformkori programjában – rögzítsük tézisszerűen a gondolatot – nem szerepelt az önkormányzat-ellenesség, ők a korabeli államszerkezet reformálhatóságát kérdőjelezték meg, és a rendi jellegű vármegyék kiterjedt hatáskörét támadták.

7.1. Eötvös kezdeti municipalizmusellenessége

A reformkor elején szerveződő hazai közjogi ellenzék a törvénytelen eszközökkel kormányzó és az országgyűlésünk akaratát negligáló Habsburg-politikával szemben egyedüli alkotmányos eszköznek a vármegyei ellenállást tekintette. Deák Ferenc 1835. június 16-i kerületi ülésben elmondott nagy hatású beszéde jól jellemzi ezt a felfogást. Eszerint „A magyar megye olyan kincs, amellyel Európa szabad nemzetei sem dicsekedhetnek. Ezen municípiumok állnak őrt dönthetetlen morális erővel alkotmányunkért, innen forrásznak a nemzet jogai.”³⁹⁶ A megyék közjogi szerepét túlértékelő álláspontot osztotta Kossuth Lajos is, aki úgy vélekedett, hogy a „megyei institutio nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szobatudós papíros-gondolatáért cserébe nem adható drága kincse”.³⁹⁷

Kossuth véleményének nyilvánossá válásakor már formálódott az a személyi kör, melyhez tartozók hazánk politikai berendezkedéséről,

³⁹⁵ TAXNER-TÓTH Ernő: *(Köz)véleményformálás Eötvös regényeiben*. Csokonai Könyvtár 33. (Szerk.: Bitskey István és Görömbei András) Kossuth Egyetemi Kiadó. Debrecen, 2005. 182–183. p. Vö. DEVESCOVI Balázs: *Eötvös József 1813–1871*. Kalligram. Pozsony, 2007. (a továbbiakban: DEVESCOVI) 153–154. p.

³⁹⁶ KÖNYI 1903. I. köt. 132–133. p.

³⁹⁷ *Kossuth Lajos Összes Munkái*. VI. köt. (S. a. r.: BARTA István) Budapest, 1966. 678. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója. In *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Debreceni Konferenciák III.* (Szerk.: Balogh Judit) Debreceni Egyetem. Debrecen, 2004. 112. p.

főleg a korabeli vármegyék szerepéről hagyománytörő véleményt alkítottak ki. A csoport a kiéptendő polgári állam centrumába a népképviseleti alapon képzett törvényhozást, a végrehajtás fókuszába a felelős kormányzatot szánta. Közülük Eötvös vállalkozott arra a nehéz feladatra, hogy kidolgozza a leendő állam helyhatósági rendszerének (a fenti konstrukcióhoz illeszkedő) szervezeti és működési elveit.

Eötvös József már 1841-es cikksorozata elején elvi élel rögzítette, hogy a vármegyéinket eddig helytelenül nevezték önkormányzatoknak. Az önkormányzatiságnak ugyanis két feltétele van: „az első, hogy azoknak, kiket a tárgy érdekel, annak intézésében részük legyen. A második, hogy azokon kívül, kiket e tárgy érint, senki ne intézkedhessen.” A magyar nemesi vármegyékben ezzel szemben csak a nemesek dönthettek nemcsak saját, hanem a községek ügyeiben is. Hiába hozunk tehát – hangzott az érvelés – idegen példákat az önkormányzatok előnyeiről, világosan kell látnunk, hogy ezek nem érvényesek a túlbecsült ősi magyar vármegyékre.³⁹⁵

Hasonló szellemben nyilatkozott a rendelkezésére álló hivatalos fórumon, a főrendek ülésein is. Az 1844. január 30-i és február 1-i vitában élesen szembeszállt a hagyományvédő aulikus állásponttal. Azt hangsúlyozta, hogy a követválasztás törvényességének megállapítása nem bízható a választások terén minden fontos hatáskört gyakorló megyékre. Helytelenítette a megyei helyhatóságok indokolatlanul széles végrehajtó hatalmát, amely „sem a renddel, sem a törvények gyors végrehajtásának feltételével nem egyeztethető össze”.³⁹⁹ Május 9-én ugyanitt kifejtette, hogy Magyarországnak centralizációra van szüksége, de e központosítás egyetlen módja az, hogy „a törvényhozó testnek befolyása és ereje a municípiumok irányában erősíttessék”. Eötvös szerint hazánkban nem erős centralizáció kiépítése indokolt, ellenkezőleg, nálunk a túlságos „municipalitás korlátozása, és ennek a helyes államisággal való összeegyeztetése” a legfontosabb alkotmányjogi teendő.

³⁹⁵ EÖTVÖS József: *Reform és hazafiság*. I–III. köt. (Fenyő István bev. tanulmányával.) Budapest, 1978; BÓDY Pál: *Eötvös József*. Eötvös József Könyvkiadó. Budapest, 2004. 27. p.

³⁹⁹ FERENCZI Zoltán: *Báró Eötvös József. Magyar Történelmi Életrajzok*. (Szerk.: Schönherr Gyula) Athenaeum. Budapest, 1903. (a továbbiakban: FERENCZI) 106. p.; AGC Zoltán: *Eötvös József és a megerendszer. Comitatus. Önkormányzati Szemle* IV. évf. (1994. június) 6. sz. 38–40. p.

Az 1867-es alkotmányos kibontakozás után gyakran vetették Eötvös szemére pálfordulását, a reformkori centralizmusának feladását, hitetlennek nyilvánítva az új önkormányzatokat támogató véleményét. Ferenczi Zoltán szerint ez az ellentét csak látszólagos. „Eötvösök és általában a szabadelvűek úgy értelmezték a központosítás szükségességét, hogy mivel a megye a szabadságnak nem ad elég biztosítékot, mivel a haladásnak sem eléggé eszköze, tehát központosítás kell ugyan, de a részletekben kidolgozandó népképviseleti országgyűlés és parlamenti felelősség szabatos megállapításával.”⁴⁰⁰

Eötvös a Csengery Antal szerkesztette *Pesti Hírlap* első lapszámában, 1844. július 4-én szintén a legkényesebb közéleti kérdést, a korabeli vármegyék közjogi helyzetét tűzte tollára. Változatlan következetességgel hangsúlyozta, hogy fel kell hagyni a túlzó magasztalással, és tudomásul kell venni, hogy a rendi vármegye alkalmatlan a korszerű közigazgatásra, a törvények egységes végrehajtására.⁴⁰¹ Ezt követően 1845 elején a megyék kiváltságos státusát, a népet kizáró jellegét bírálta. Megismételte korábbi álláspontját: a magyar vármegye nem igazi municípium, hanem az állam hatalmát megbontó, „minden alkotmányos rendnek, minden nemzeti egységnek ellentétét” képező kiváltságos szervezet, „ezért a jövőben a haladással összeférhetetlen”.⁴⁰²

Későbbi cikkeiben arról írt, hogy a megyék alkotmányvédelmi szerepe, a vis inertiae ősi fegyvere a jelen körülmények között nem garantál

⁴⁰⁰ FERENCZI 108–112. p.; Vö. KAJTÁR István: A polgári modernizáció közigazgatási autonómiáinak jogtörténeti keretei. In Gergely Jenő – Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. ELTE Bölcsészettudományi Kar. Budapest, 2004. 192–207. p.

⁴⁰¹ B. Eötvös József: Központosítás és önkormányzat I–IV. *Pesti Hírlap* 1844. 366., 368., 369., 372. sz. Vö. SCHLETT István: *Eötvös József*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1987. 75. p.

⁴⁰² B. Eötvös József: Centralisatio s valóságos municipalis rendszer. *Pesti Hírlap* 1845. 420. sz. Eötvös megyékre vonatkozó, *Pesti Hírlap*ban megjelent további cikkei a következők: Utasítások. 424. sz. Agricola levelei. I. 423. sz., II. 427. sz., III. 435. sz., IV. 459. sz., V. 490. sz.; Mi teszi megyerendszerünket az alkotmány biztosítékává? 536. sz.; Verificatio kérdése és az utasításadási jog. 537. sz.; A verificatio s utasításadási jognak hatása, megyei szerkezetünk szempontjából tekintve. 541. sz. A cikkek tartalmát elemzi: Agc Zoltán: Eötvös József és a megyerendszer. *Comitatus. Önkormányzati Szemle* IV. évf. (1994. június) 6. sz. 38–40. p.; *A magyar sajtó története I. 1750–1848* (Szerk.: KÓKAY György) Akadémiai Kiadó. Budapest, 1979. (a továbbiakban: *Magyar sajtó*) 769. p.

számításba vehető hatalmi ellensúlyt az állami abszolútizmussal szemben. Elvi alapon hangsúlyozta, hogy a hatalmi élet centrumába a törvényhozást és nem a megyei rendszert kell állítani. Megismételte korábbi álláspontját a verifikáció kérdésében, ismét hangsúlyozva, hogy ezt a jogkört a képviselőháznak kell gyakorolnia. A legfontosabb gondolatainak egyike volt, hogy a megyék rendi kiváltságai nem egyeztethetők össze a népképviselési elvvel és a közteherviselés követelményével. Hangsúlyozta, hogy hazai viszonyok között is megvalósítható a parlamentáris kormányzás, ami jobb lenne, mint a megyék túlzott hatalma miatt kialakult koordinálatlanság, a jelenlegi „rendszeresített rendetlenség” fenntartása.⁴⁰³

Az élesedő politikai viták idején, 1845-ben jelentette meg *A falu jegyzője* című művét, amelynek ténybeli alapját saját hivatali tapasztalatai, az 1833–34-es Fejér megyei tiszteletbeli aljegyzői élményei szolgáltatták. A mű a rendi vármegye anakronizmusát, provincializmusát és visszaéléseit tette kíméletlen kritika tárgyává.⁴⁰⁴ Észre kell azonban vennünk, hogy az irányregény nem kérdőjelezte meg a vidéki politikai tevékenység létjogosultságát, a vármegye lehetséges közjogi katalizáló szerepét, csupán annak aktuális szerkezeti avíttóságát, működési hiányosságait és romlott hétköznapijait ábrázolta.

7.2. Az elvi következetesség bizonyítéka: A reform

Eötvös az 1846-os kiélezett politikai szituációban, a kormány centralizáló intézkedései és a reformellenzék kossuthi irányzatának támadásai ellenére ragaszkodott korábbi állásfoglalásához. *A Reform* című kötetében megjelentette a *Pesti Hírlap*ban korábban közzétett, sokat vitatott cikkeit, amelyek egy részét átdolgozta, kibővítette és egységes szerkezetbe foglalta.⁴⁰⁵ Nála „rendszeresebben, magasabb szempontból soha

⁴⁰³ *Magyar sajtó* 770. p.

⁴⁰⁴ GÁNCÓ Gábor: A megye aljegyzője. Báró Eötvös József Fejér megyei hivatala, 1833–1835. *Századok* 2008. 142. évf. 1. sz. 49–61. p.; VARGA Norbert: A nemesi vármegyeverendszer bírálata a reformkorban Eötvös József: A falu jegyzője című műve alapján. In *Jog és irodalom*. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged, 2011. 153–165. p.

⁴⁰⁵ B. Eötvös József: *Reform*. Lipcse, 1846. Köhler Károly Ferencznél. 1846. 298 p. (a továbbiakban: *Reform* 1846); Németül: *Die Reform in Ungarn*. Aus d. Ungarischen übersetzt von dr. H. (dr. Henszlman Imre) Leipzig, 1846. K. Fr. Köhler 274 p. „Egyes

senki sem tárgyalta még átalakulási legfőbb kérdéseinket” – írta Csengery Antal. A történeti irodalom általában a mű első sorának tartalmi üzenetét hangsúlyozza, miszerint országunkban radikális változtatásra van szükség. A tárgyunk szempontjából legalább ennyire figyelemre méltó azonban, hogy Eötvös a parlamenti kormányzat intézményeinek, főleg a felelősség rendszerének fokozatos bevezetését szorgalmazta, „annyit engedve eddigi törvényhatósági jogainkból, mennyit a felelősség új biztosítéka mellett, szabadságunk veszélyeztetése nélkül, engednünk lehet”.⁴⁰⁶

A két részre osztott mű első tartalmi egységében Eötvös nyomatékosította, hogy a kiváltságra épített korabeli vármegye nem fér össze a haladással. Hangsúlyozta azt is, hogy a nemesi vármegye a közigazgatás vitelére alkalmatlan, mert a lokális hatalmi visszaélések olyan természetes velejárói, amelyek ellen nincsenek elvi garanciák. A vármegyék uralják a községi közéletet annak ellenére, hogy nem tekinthetők valódi önkormányzatoknak: a „megyei szerkezet nem más, mint néhány százezer kiváltságosak előjogainak summázata.”⁴⁰⁷

A szerző egységes szerkezetbe vonta a megyék rendi korszakbeli törvényhozási szerepével kapcsolatos korábbi kritikáit, miszerint „...jelen megyerendszerünk mellett a törvényhozás, mely csak egy osztály érdekeit, s azokat sem kellő arányban képviseli, s képviselői kezeit utasításokkal bilincseli le, nem lehet a nemzeti haladás vezetője.”⁴⁰⁸ A megyei túlhatalom miatt az állami végrehajtás is nélkülözi az egységet. Ahelyett – írta –, hogy egy középponti hatóságot találjunk, nálunk a közigazgatást részint a kormány, részint a vármegyék gyakorolják, sok tekintetben teljes függetlenséggel és minden vezérely nélkül. Hatóságaink kuszák, rendetlenek. A végrehajtó tevékenységből hiányzik a felelősség elvének

kérdések bővebben fejtettek ki, s itt-ott olyanok is adtak hozzá, miknek kimondása a mostoha censurái viszonyaink között, az időszaki sajtó útján lehetséges nem vala.” *Reform* 1846. 3. p.

⁴⁰⁶ CSENERY 1898. 77. p. Vö. THOMAS HENNE: *Leipziger Verlage, 'liaisonmen' und die Anfänge der modernen Rechtswissenschaft in Ungarn. Eine Studie zum juristischen Wissenstransfer zwischen Deutschland und Ungarn im 19. Jahrhundert.* Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. 118. Band. Germanistische Abteilung. Böhlau Verlag. Wien–Köln–Weimar, 2001. 267. p.

⁴⁰⁷ *Magyar sajtó* 773. p. A kiváltságok magánjogi vonatkozásairól: HOMOKI-NAGY Mária: A magyar magánjog kodifikációja a 19. században. *Jogtörténeti Szemle* 2004. (1) sz. 4–7. p.

⁴⁰⁸ *Reform* 1846. 75. p.

következetes alkalmazása is: „az egész közigazgatás részint a magát nem felelősnek állító kormány, részint a felelősségre nem vonható törvényhatóságokra van bízva.” Az állami rendszerünk további elvi hiányossága, hogy az igazgatás és bírászkodás nincs egymástól elválasztva. Eötvös szerint valódi személyes szabadság nem garantálható olyan országban, ahol a „bírói eljárás akként rendeztetett el, mint hazánkban”.⁴⁰⁹

Kárhoztatta a vármegyék elburjánzott jogképző szerepkörét is. Képtelenségnek tartotta, hogy „egyes törvényhatóságok szabályalkotási jog czíme alatt majdnem törvényhozási jogot gyakorolnak”.⁴¹⁰ „Mindez szükségképp azon meggyőződésre vezet, hogy megyei szerkezetünk jelen alakjában többé fenn nem tartható.” A mű első részének lényegét maga foglalta össze: „Megmutattam, miként a haladás jelen megyerendszerünk mellett lehetetlen, s miként e rendszer alkotmányunk biztosítékát képezi ugyan, de olyat, melynél gyengébb s kifejlődésünkre károsabb alig képzelhető. Hazánk bajainak orvoslásához tehát jogegyenlőséget hozó radikális reform, korszerű törvényhozás és modern közigazgatás szükséges.”⁴¹¹

Eötvös a vármegye korabeli közjogi-politikai szerepét is negatívan értékelte. Egyrészt azért, mert „föderalisztikus színezete miatt” megakadályozza az állami egységet, „pedig nagy, egységes államok alakulása van az idők szellemében”. Másrészt, hogy „mellette a törvényhozás nem felelhet meg feladatának, nem fér össze a renddel, és nem biztosítja az egyéni szabadságot”.⁴¹² Akik a megyét védik (nyilvánvalóan Kossuthra utalt) elismerik ezeket a negatívumokat, de a megyében változatlanul az alkotmány egyetlen biztosítékát látják. Ő sem becsülte le ezt a garanciát, de álláspontja szerint hazánk esetében is kialakítható hatékonyabb közjogi szerkezet. A reformkori vitákban három megoldás körvonalazódott: a népképviselési elv érvényesítése, a közös teherviselés bevezetése és a főispáni hivatal új szervezése. „Az első kettő a megye mai szervezete

⁴⁰⁹ *Reform* 1846. 15. 69. p.; MARCZALI Henrik: *Báró Eötvös József. Országos Imeretterjesztő Társulat kiadványa*. Budapest, 1912. 6. p.; MEZEY 2013. 229–230. p.

⁴¹⁰ *Reform* 1846. 76. p.

⁴¹¹ *Reform* 1846. 292. p.

⁴¹² *Reform* 1846. 44. p. Vö. FERENCZI 122. p.; Eötvös föderalizmusára: PETRASOVSKY Anna: „Polgárisodás a műveltség magasabb fokán.” Eötvös József integrációs gondolata. *Publicationes Universitates Miskolciensis Series Juridica et Politica* 32. évf. 2014. 93–102. p.

mellett ki sem vihető, emez pedig, mert alatta kényuralmi törekvések jelennek, rend helyett csak zavarok forrása leend.⁴¹³

A mű második részben összefoglalt gondolatok lényegét Eötvös így határozta meg: „Bebizonyítottam [...], hogy ha a közigazgatásunkba központosítást s vele kapcsolatban kormányi felelősséget hozunk be, sem szabadságunk, sem azon összeköttetés, melyben a monarchiával állunk, s maradni akarunk, nem veszélyeztetik.”⁴¹⁴ Korábbi cikkeihez képest új elemként a birodalom és a magyar királyság viszonyát is érintette. Eszerint az összmonarchia hadi és külügyi egységként jelenne meg, de e tárcák ellenében törvényhozásunk az adó- és katonaaajánlás joga révén megfelelő alkotmányjogi biztosítékkal rendelkezne. A népképviselőt tervezett kibővítésével ez a közjogi garancia erősíthető lenne. Ez a gondolat a közjogi kiegészítés konstrukciójának első verziója. Ma már tudjuk, hogy a közös ügyi szerkezet végső változatának kialakításában Eötvösnek később meghatározó – a hazai közjogi irodalom által nem kellően hangsúlyozott – szerep jutott.

A *Reform* egészéből levonható fontos következtetés, hogy „alkotmányunk e gyökeres megváltoztatása csak a törvényhozás által eszközölthetik”.⁴¹⁵ A felvetett kérdésünk szempontjából említést érdemel, hogy az országos dolgok központosítása mellett Eötvös 1846-ban is csak azon tárgyakat kívánta elvonni a helyi hatóságoktól, amelyek magasabb érdekkörbe tartoznak, és amelyekről magasabb szintű önkormányzati testületeknek kell döntenüik.⁴¹⁶

A haladást szolgáló reform Eötvös szerint csak akkor lesz eredményes, ha figyelembe veszi az általános európai tendenciát, az alkotmányos centralizációt. „Mert a haladás csak úgy gondolható, ha jogi és alkotmányos viszonyainkban a többi állammal lépést tartunk.” Ezt a gondolatot a nála radikálisabb Szalay László vitte tovább, aki országgyűlési beszédeiben arról szólt, hogy „nem municipális ország képében látom naggyá

⁴¹³ FERENCZI 123. p.

⁴¹⁴ *Reform* 1846. 293. p.

⁴¹⁵ *Reform* 1846. 292. p.; BALOGH Judit: Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle* 2007 (3. sz.) 3–4. p. Az Eötvös által is említett kodifikációs dilemmáról: HOMOKI-NAGY MÁRIA: Az Osztrák Polgári Törvénykönyv és a kiegészítés. *Jogtörténeti Szemle* 2007 (3. sz.) 16–24. p.

⁴¹⁶ CSENGERY Antal: *Magyar Szónokok és statusférfiak (politikai jellemrajzok)*. Pest, 1851. 205–227. p.

lett hazát: nem hiszem, hogy a municipális föderalizmus legyen a vég-cél”.⁴¹⁷ Már Ferenczi Zoltán is utalt rá, hogy Eötvös a *Reform*ban nem az erőt koncentráló centralizáció fontosságát hangsúlyozta, hanem „az akkori kormányhatalomnak kívánja megmutatni, hogy a kormánynak alkotmányosnak, a közbizalmon alapulónak kell lennie, minek forrása csak a felelősség lehet”.⁴¹⁸

Az ellenzékiek egy része emlékeztette Eötvöst, hogy a kormányra ruházott fontos feladatok széles hatáskört kívánnak.⁴¹⁹ Ő pedig e művében figyelmeztette a konzervatív táborot, hogy egy kormány valódi hatalma csak a közbizalmon alapszik, a végrehajtó hatalom csak akkor lesz legitim, ha a törvényhozásra támaszkodik, tehát annak felelős lesz.⁴²⁰ Eötvös a szabadságharcunk idején úgy emlékezett, hogy az 1848 előtti ellenzék fenn akarta tartani a megyei rendszerünket, „midőn vele egyszerre parlamentáris kormányt követelt”.⁴²¹

A *Reform* két részében tehát a változtatás Eötvös elképzelt rendjének részletes leírását olvashatjuk. Írásművének főbb elemei tükröződnek az áprilisi törvényekben, sőt a kiegészítési alapkoncepcióban is. Joggal írta a *Reform* 1868-as második kiadásának előszavában: „[...] éppen az, hogy minden, mi e lapokon a jogegyenlőség, a parlamentáris kormány, s hazánk alkotmányos önállásáról elmondatik, jelenleg oly feleslegessé vált, bizonyítja legjobban, hogy azon küzdelmek s fáradozások, melyek között életünk elfolyt, nem voltak eredménytelenek.”⁴²²

⁴¹⁷ Emlékbeszéd Szalay Lászlóról, 1865. december 11-én az MTA XXVI. közgyűlésén. In *Eötvös József művei. Arcképek és programok.* (Szerkesztette, az előszót és a jegyzeteket írta: FENYŐ István) Budapest, 1975. 227–228. p.; DEVESCOVI 141. p.

⁴¹⁸ FERENCZI 123. p.

⁴¹⁹ CSENGERY 1898. 78–79. p.

⁴²⁰ CSENGERY 1898. 79. p.

⁴²¹ EÖTVÖS József: *Az 1848iki forradalom története. Müncheni vázlat.* (Sajtó alá rendezte, a bevezetőt és a jegyzeteket írta: GÁNGÓ Gábor) Argumentum Kiadó. Budapest, 1993. 39. p.; RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949.* Püski Kiadó. Budapest, 2002. 8–9. p.

⁴²² B. EÖTVÖS József: *Reform.* Második kiadás. Kiadja Ráth Mór. Pest, 1868. IV. p.; MEZEY Barna: *Reformpolitika és büntető rendszer.* (Eötvös József és a magyar börtönügy reformja) In Bihari Mihály – Cieger András (szerk.): *„Képzeltetek embert.” Politikaelméleti tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára barátaitól, pályatársaitól, tanítványaitól.* Korona Kiadó – ELTE ÁJK Politológia Tanszék. Budapest, 1999. 31–43. p.

A *Reform* első kiadását nem fogadta megértés sem kormánypárti, sem ellenzéki oldalról. Jellemző a *Budapesti Híradó* reflexiója, amely szerint erre a gondolatra „a centralisálási eszme jelen stádiumában egy csepp szükség sincs”. Eötvöst rögeszmében szenvedőnek minősíti, „midőn a megyét javíthatatlannak állítja”. „Védjük meg megyei institutióinkat, és ne akarjunk bizonytalanra centralisálni.”⁴²³ Pedig Eötvös az országos érdekű ügyek alkotmányos központosításán túl csak azokat a hatásköröket kívánta elvonni a hatóságoktól, melyek a helyi érdekkörön kívüliek. Miközben országos szinten a magasabb érdekeknek keresett egy központot, „nem külön testeket akart egybeforrasztani, külön érdeket eltörleszteni; csak összhangzásba hozni ugyanazon test külön részeit”.⁴²⁴

7.3. „A XIX. század uralkodó eszméinek hatása az álladalomra”

A forradalom és szabadságharc után „komoly tapasztalatok és komoly tanulmányok” birtokában írta meg *A XIX. század uralkodó eszméinek hatása az álladalomra* című könyvét.⁴²⁵ A mű életének legjelentősebb szellemi alkotása, amely egy egész politikai könyvtárral felér – vélte Csengery Antal.⁴²⁶ Eötvös az 1848–1849-es események és az európai reakció átmeneti győzelme után is hitet tett a korabeli értelemben vett liberalizmus mellett. Talán ezzel magyarázható gondolatainak rendkívül kedvező nemzetközi visszhangja, hiszen művét sokan paradigmaticus alkotásnak tartották, amelynek nyomán többen a 19. század Montesquieu-jét látták

⁴²³ *Budapesti Híradó* 1847. 538–539. sz.; FERENCZI 124. p.

⁴²⁴ CSENERGY 1898. 80. p.

⁴²⁵ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. I–II. Magyar Helikon. Budapest, 1981.

⁴²⁶ CONCHA Győző: *Báró Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika*. Athenaeum. Budapest, 1908. 5. p. Trefort az Akadémia 1883. január 29-i ülésén említette, hogy a „XIX. század” egy egész politikai könyvtárral felér. Vö. Csengery Antal: *Budapesti Hírlap* 1855. 669. sz.

benne.⁴²⁷ Ennek ellenére feltűnő, hogy a magyar kortársak körében milyen csekély visszhangja volt Eötvös korszakos alkotásának.⁴²⁸

A szakirodalom egy része azt hangsúlyozza, hogy a mű lényeges változást jelentett a *Reform* koncepciójához képest. Deák Ágnes szerint az *Uralkodó eszmék*ben Eötvös eltávolodott a szűkebb horizontú jogi nézőponttól, figyelmét a társadalom és politika viszonyának tágabb összefüggéseire terjesztette ki. A szerző álláspontja szerint Eötvös politikaelméletében ezért kapott fontos szerepet a területi önkormányzat és az egyesülési szabadság kérdése. „Ez az elem, mely alapvetően új és eredeti a XIX. századi addigi magyar liberális közgondolkodása s saját 40-es évekbeli centralista programjához képest is.”⁴²⁹

Fenyő István is Eötvös önkormányzat-koncepciójának érdemi módosulásáról ír. Szerinte Eötvös idevágó gondolatainak alapvető forrása Tocqueville, de mivel a magyar szerző már 1848 tapasztalatainak birtokában írta művét, ezért óvatosabban nyilatkozott a demokráciáról és az egyenlőségről. Nézeteik különbsége eszerint abban áll, hogy Tocqueville a politika irányító szintjein is szerepet szánt a népnek, Eötvös ezt a kiszélesített részvételt csak az önkormányzatok keretében tartotta célszerűnek. Fenyő szerint Eötvös felülvizsgálta korábbi centralista irányultságú államkoncepcióját is. Eltávolodott attól a felfogástól, hogy a népképviselő és a parlamenti demokrácia jelenti a legbiztosabb alkotmányjogi garanciát. Az értelmezés szerint módosult Eötvös „szabad község” felfogása is, hiszen ez a településtípus a reformkori koncepció szerint a retrográd megyei rendszert felváltó, illetve a nemességet és a népet egybeolvasztó közigazgatási közegeként kapott helyet a reformtervekben. „Most viszont egyfelől az állami hatalom ellensúlyaként, másfelől a forradalmat

⁴²⁷ GÁNGÓ Gábor: Eötvös József „uralkodó eszméi” és a kontinentális politikafilozófia 1848 után. *Világosság* XLII. évf. 2001. 4–5. sz. 19–25. p. Ez a filozófiáról ír, politikatudományi erőnyeit emeli ki (24. p.); uő: Eötvös *József az emigrációban*. Kossuth Egyetemi Kiadó. Debrecen, 1999.

⁴²⁸ FERENCZI 189. p. Tankönyvben először PAULER Tivadar említi a *Jog- és államtudományok encyklopaediája*. Pest, 1871. (235. §) és *Észjogi előtan*. Pest, 1873. (226. §) című műveiben. Paulert 1848-ban Eötvös József nevezte ki egyetemi tanárrá. SZABADFALVI József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei. Werbőczy Istvántól Somló Bódogig*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2011. 48. p.

⁴²⁹ DEÁK Ágnes: A szabadság és egyenlőség fogalmának értelmezése Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra című művében. *Aetas* 1986. (1.) 1–2. sz. 89. p.

megelőző ellenszerként építi be politikai eszmerendszerébe. Attól a participációs elvtől vezetettve, hogy az, aki részt vehet az ügyek intézésében, nem gondol a dolgok felforgatására. A község demokratikusabb és szilárdabb biztosítéka az egyénnek, mint a törvényhozás.”⁴³⁰

Az életművet és annak kortársi értékelését egyaránt kiválóan ismerő Ferenczi Zoltán viszont az Eötvös-koncepció gondolati folytonosságára, a korábbi nézeteivel való tartalmi egyezésre, az önkormányzat-felfogásának kontinuitására utal. Eszerint Eötvös e művében is azt vallja, hogy a központosítás modern államban nem nélkülözhető a törvényhozásban, a kormányzásban és a népképviselői országgyűlésben. Az alkotmányos hatalom-központosítással szembeni garanciaként viszont az egyéni szabadságot biztosító intézményekre és intézkedésekre van szükség. Ezek az interpretált eötvösi nézet szerint a következők: az államhatalom megfelelő belső szervezése, a felelősség és az államhatalom területi tagolása.

Ferenczi szerint *A XIX. század uralkodó eszméinek* egyik fontos üzenete, hogy a polgári államban a leghatékonyabb szabadsággarancia az államhatalom korlátozása. A merev központosítás csak növeli az államra rótt megoldhatatlan feladatokat, és csak szaporítja a kormányzottak elégtelenségét. Az államhatalom korlátozásának lényegében hatékony módja az önkormányzat elvének alkalmazása. Az önkormányzat alapja és színtere az erős községi élet. A polgárok a politikai jogok és köteleességek gyakorlatát itt szerezhetik meg. „Erős központosítás a szükséges dolgokban, vele szemben erős községi élet önkormányzati alapon: ez az, amit Eötvös a leghelyesebb állami berendezkedésnek tart. E biztosítékokhoz sorolja továbbá a szabad egyesületi jogot, amelyet megkülönböztet a politikai cluboktól.”⁴³¹

Trefort Ágoston a művet méltatva, Eötvös alábbi gondolatát emelte ki: „Az állam célja: összes polgárai erkölcsi s anyagi érdekeinek oltalma. Az állam fönntartása a szabadság első biztosítéka, anélkül nincs biztonság. E cél elérésére szükséges az államban az összpontosítás. De ezen

⁴³⁰ FENYŐ István: Eötvös József politikaelméleti főműve, az uralkodó eszmék. [A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra.] *Századok. A Magyar Történelmi Társulat folyóirata* 2002. 6. sz. 1463. p.

⁴³¹ FERENCZI 183–184. p. Eötvös felfogásának természetjogi forrásairól: PETRASOVSKY Anna: Akitől Deák és Eötvös is tanult: Szibenliszt Mihály jogbölcseleti munkássága. *Élet és Tudomány* 2013. 68. évf. 33. sz. 1046–1048. p.

összpontosításnak határai vannak. Az állam nem társadalom, s nem egyén; következésképp van társadalmi s egyéni élet, mely nem tartozik az állam illetőségéhez s mind amellet az ily ügyekben is a többség dönt. A kérdés tehát az, hogy hol találni biztosítékokat a többségek zsarnoksága ellen? Laboulaye szerint azt az egyéni szabadságban kell keresni. A vallás-szabadság, a tanítás szabadsága, a sajtószabadság, az egyesülési szabadság e kormányzat szükséges és természetes következményei.⁴³²

Az alapmű (tárgyunkhoz kötődő) aktualizáló értelmezését kínálja Bihari Károly, aki Eötvös politikai üzenetével ellentétesnek minősítette az első világháború alatti államkormányzati történéseket. A kor nagy tévedése eszerint, hogy az állami beavatkozást sürgetik olyan dolgokra is, „amelyek az egyéni, társadalmi vagy községi szabad tevékenység körébe valók”.⁴³³ A szerző szerint A XIX. század uralkodó eszméinek tartalma a következő: „Amely mértékben az önkormányzás elve a községi élet terén elismertetett, és ezáltal az állam egyes részei ellentétbe jönnek az állammal, mint egészzel: annál nagyobb lesz a személyes szabadságra és egyéni érdekek kielégítésére való törekvés is, amely az egyént a községgel hozza ellentétbe és ezáltal az egyes községek teljes önállóságra való törekvése ellen szolgálnak ellensúlyul. Az egyéni szabadságra való törekvés továbbá szükségképp egyesületek alkotására vezet, amelyek céljukra és hatáskörükre nézve a községtől különbözők lévén, szintén ellensúlyul szolgálhatnak az államnak a községek túlterjeszkedései ellen.”⁴³⁴ „Az államhatalom csak úgy biztosítható minden veszély ellen, ha szilárd alapon áll; az anyagot pedig ehhez az alaphoz csak ott találhatjuk meg, ahol kellő szilárdsággal bírnak ama kisebb községek, a melyek idővel egy nagy egészé, állammá alakultak egybe.” A szerző szerint alapvető kérdés,

⁴³² TREFORT Ágoston: B. Eötvös József „A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra” című munkájáról: olvastatott az 1883. január 29. tartott összes ülésen. In *Értekezések a társadalmi tudományok köréből*. 7. köt. 5. sz. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1883. 10. p. Eötvös Eduard Laboulaye francia történetíró művéből tanulmányozta az alkotmányosság elméletét. BÉNYEI Miklós: *Eötvös József jogi és államtudományi műveltségének forrásai. Gazdaság és Jogtudomány*. A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei 1971. 5. évf. 3–4. sz. (a továbbiakban: BÉNYEI) 349. p.

⁴³³ BIHARI Károly: *Báró Eötvös József politikája*. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1916. (a továbbiakban: BIHARI) 25. p.

⁴³⁴ BIHARI 143. p.; BALOGH Judit: Tanulmányok a hatalommegosztás elméleti alapkérdéseiről. *Magyar Közgazdaság* 2006 (6. sz.) 363–366. p.

hogy milyen mértékű önállóságot lehet adni az államban a kisebb testületeknek. Erre a kérdésre Eötvös azt a választ adta, hogy az „önkormányzatnak van elegendő féke, hogy önállósági törekvésében az államhatalom rovására a kellő határon túl ne terjeszkedjék”.⁴³⁵

Gángó Gábor Eötvös önkormányzatokkal kapcsolatos gondolatmenetének kettős jellegét, egyrészt teoretikus vonulatát, másrészt gyakorlati elemeit emeli ki. Eszerint az *Uralkodó eszmék*ben Eötvös az önkormányzatiságot olyan elvi követelménynek tartja, amely összhangban van a „haladás” tudományos törvényével. Önkormányzatbarát gondolatmenete ezzel párhuzamosan praktikus szempontokat is követ: a községek felelősebben használnák fel a pénzt, az önkormányzati igazgatás természeténél fogva olcsóbb, és az államnak is előnyösebb, ha a megnövekedett adóterheket nem kell magára vállalnia. „Az államot nem a közigazgatás teszi szilárdná, hanem a polgárok vagyonukon, jogaikon keresztüli kötődése: a központosítás a hirtelen változásokat könnyíti meg, a municipalizmus a (jóléthez szükséges) állandóságot eredményezi.”⁴³⁶

Eötvös alapművével szembeni, gondolatmenetünkkel összefüggő érdemi kritika Concha Győző két művében fogalmazódott meg. A *Politika* második kötetében Eötvös „hosszas fejtegetéseinek” eredményét úgy foglalta össze, hogy „az állam egységére, fennállására, erejére, biztosságára nem szükséges, hogy hatalmát mindezekre kiterjessze: az államnak csak törvényhozási, kormányzási, (kül)képviselési összpontosításra van szüksége, de nem közigazgatására”. Vagyis szükséges, hogy az állam törvényeket hozhasson, hatalmát fegyveres erővel fenntarthassa, kormánya útján a törvények tiszteletben tartását felügyelet útján biztosíthassa, és fennállásának pénzügyi eszközeiről gondoskodni tudjon. Ellenben mindannak, „ami a helységek külön érdekeire, saját ügyeire vonatkozik, kívül kell maradnia a központosításból”. Concha azért bírálta Eötvöst, mert ezeket az ügyeket nem határozta meg, noha határozott véleménye volt arról, hogy a helyi ügyek igazgatását nem szabad központosítani.⁴³⁷

⁴³⁵ BIHARI 150. p.; TAKÁTS József: Eötvös-revizió. Jászi Oszkár levele az uralkodó eszmékről 1935-ben. 2000 2012. 24. évf. 9. sz. 27–35. p. Vö. JÁSZI Oszkár: Báró Eötvös József állambölcselete és politikája. In *A Huszadik Század körének történetfelfogása*. (Vál. és sajtó alá rendezte: Pók Attila) Gondolat Kiadó. Budapest, 1982. 234–286. p.

⁴³⁶ GÁNGÓ Gábor: *Eötvös József Uralkodó eszméi. Kontextus és kritika*. Argumentum Kiadó, Bibó István Szellemi Műhely. Budapest, 2006. 213, 217. p.

⁴³⁷ CONCHA Győző: *Politika*. Második kötet. Budapest, 1905. 221–224. p.

Concha szerint Eötvös művének lényege, hogy az állam túlhatalmi törekvésének eredményével, a centralizációval szembe kell állítani az egyén szabadkormányzatát, az önkormányzatot. Idézte Cherbuliez-t, aki szerint Eötvös a központosítás fogalma alatt három dolgot elvi indok nélkül összevontan kezel. „Úgymint a törvényhozás egységét, a társadalmi életnek az állam kormányába való áthelyezését és a tulajdonképpeni központosítást.” Eötvös centralizációra vonatkozó álláspontját ezen az alapon bírálta Concha is, nehezményezve, hogy az Andrassy-kormány Eötvös sugallatára hibás elvi alapon szabályozta a parlamenti kormányzat és a megyerendszer koordinációját. A jeles közjogász szerint ez a hibás elv a XIX. században kidolgozott elvi felfogás következménye.⁴³⁸

Bényei Miklós szerint a XIX. század uralkodó eszméiben Eötvös az egyéni szabadságjogok biztosítékait kutatta, és azokat egy bonyolult egyensúlyrendszerben találta meg, amelynek alapja „a központosított állam (formájára nézve alkotmányos monarchia) és a szabad községek önkormányzatának kellő harmóniája”.⁴³⁹ A műben Eötvös a megyerendszer átalakítását változatlanul szükségesnek tartotta. „Természetesen a feudális vármegyének még a gondolatát is elvetette, helyette a jogegyenlőség és népképviselő elvén felépülő megyei önkormányzatot propagálta. Az Uralkodó Eszmék modelljének megfelelően a megyei önkormányzat, a községi autonómia ellensúlyozta volna az erős parlamenti kormányt.”⁴⁴⁰

Az *Uralkodó eszmék*ben tehát Eötvös újra kiállt a népképviselő elve mellett. Szerinte a kor követelményeinek csupán a társadalmi csoportok érdekeit oltalmazó állam és ennek biztosítására képes törvényhozás felelhet meg. Figyelemre méltó indokkal utasította el a túlzott központosítást. Ennek szerinte a történelemben mindenhol csak az egyén gyámság alá vonása, a különjogokkal rendelkező tisztviselői kar szaporítása lett a következménye. Az igazgatásba azokat is be kell vonni, akik érdekeik által

⁴³⁸ CONCHA Győző: *Báró Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika*. Athenaeum. Budapest, 1908. 29, 43. p. A kérdésről folyó közigazgatás-tudományi vitáról: CSIZMADIA 1976. 119. p.

⁴³⁹ BÉNYEI 325. p.; Vö. ANTAL, Tamás: *A hundred years of public law in Hungary (1890–1990)*. Agape Doo. Novi Sad, 2012. 79–89. p.

⁴⁴⁰ BÉNYEI 355. p.; László PAPP: The concept of autonomous local governments and their different forms of appearances in the traditions of our national public law. *Journal on European History of Law* 2012. (3) Nr. 1. pp. 62–65. p.

érintve vannak. Szükségesnek tartotta a törvényhozás hatalmának kiterjesztését, a hatékony kormányzati egységet. Műve II. kötetében azonban hangsúlyozottan igényelte az egyén állammal szembeni védelmét. A hatalommegosztás klasszikus elméletét korszerűtlennek, mert az nem tartalmaz elegendő garanciát a személyes szabadság védelmére.

Ma is figyelemre méltóak Eötvös eszmefuttatásai az állami túlhatalom korlátozásának lehetséges eszközeiről. Az állandóan fenyegető zsarnokság ellen három hatékony garancia képzelhető el. Az első az állam belső szerkezetének célszerű berendezése, a második a „nép irányábani függés”, végül nélkülözhetetlen biztosíték az államhatalom mozgásterének korlátozása. Az első követelményhez hatékony, minden társadalmi réteg érdekeit kifejező törvényhozás tartozik. Az államhatalom visszaélései ellen másodikként szóba jöhető biztosíték a választójogi szabályozás és a felelősség intézménye. Mindezek azonban csak akkor nyújtanak valóságos jogvédelmet, ha az államhatalom nem lépi át természetes határait. Korlátozni kell tehát az államot, s erre legjobb eszköz az önkormányzati elv érvényesítése.

Tény, hogy Eötvös e művében fejtette ki legrészletesebben az államról alkotott nézeteit. Nem írt ezúttal sem mást, mint amit korábban is hangsúlyozott: minden állam, minden hatalom természetes törekvése a terjeszkedés. Egyetlen államszervezeti forma vagy kormányzati megoldás sem nyújt önmagában védelmet e szándék ellen. Töretlen hittel vallotta, hogy az egyéni szabadságot az állam mindenhatóságával szemben a hatékony önkormányzat védheti meg. A műben nyomatékosabbá vált azon reformkori gondolat, hogy az erős, de szabadságot védő államnak az alkotmányos központosítás és az önkormányzati rendszer összhangjának megteremtésére, továbbá a vertikális hatalommegosztás intézményesítésére kell törekednie.⁴⁴¹

⁴⁴¹ BENEDEK Marcell: Eötvös József báró. *Századunk* 1938. 13. évf. 9–10. sz. 311, 314. p.; PAPP László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De jurisprudentia et jure publico* 2012 (6. évf.) 1–2. sz. 2–4. p.

7.4. Ismételt politikai-közjogi kihívás: 1865

Elvei megvalósítására 1865 után újra lehetőség nyílt. A központosító osztrák uralom megszélidülése után napi politikai feladattá vált a magyar állam reorganizációja. Folyt ugyan erről is burkolt polémia a provizórium idején, de – éppen Eötvöstől tudjuk – a korszak közirói nyilvános fórumokon nem nyilatkozhattak szabadon. Az újjáéledő alkotmányos élet központi vitakérdése lett, hogy először a vármegyei önkormányzatot vagy az országgyűlést helyezték-e vissza jogaiba. A kiegyezésre hajló politikusok, köztük Eötvös, félték a megyék esetleges ellenállásától. A függetlenségpártiak viszont attól tartottak, hogy a kontroll nélküli parlament elvtelen alkut köt ellenségeinkkel.

A *Politikai Hetilap* 1865. augusztus 21-i számában *A kormány felelőssége és a megyék* címmel újra kifejtette nézeteit. Ismételte azt, amit a reformkorban is hangoztatott: a helyi municípiumok alkotmányvédő és szabadságot biztosító feladatukat csak a törvényesen rendezett központi hatalom esetén láthatják el. Először parlament kell, majd felelős kormány. Ezt követheti a vármegyei testületek „demokratikus átalakítása”. Ha ez megtörtént, azt az önkormányzati gyakorlatot, amely „százados szokás által a nemzet erkölcsével összefolyt”, a kormány szükséges hatalmához kell igazítani.

A politikai közvélemény ismét két táborra szakadt. Az alkotmányos municipalisták és az 1847-es állapotokat visszaállítani törekvők újra egy platformra kerültek, eltérő elvi megfontolásból, de egyöntetűen a vármegyei alkotmányos szerepét hangsúlyozták. A polgári központosítás hívei erős törvényhozást, miniszteri felelősséget és ezzel egyeztetett helyi autonómiát követeltek. Eötvös látva a feléledő rendi municipalizmust, ismét megjelentette *A falu jegyzőjét*, amiért a megyepárti *Pesti Hírnök* „politikai fanatizmussal” és a nemzet történelme iránti kegyetlenséggel vádolta meg. Nem kerülhette ki az elvi küzdelmet sem; az alkotmányos önkormányzatiság híveinek meggyőzésére a kiegyezés előtt két évvel újabb cikksorozatot írt, amely *Helyhatósági szerkezetünk* címmel jelent meg. Megérezte, hogy ismét a hazai közjogi modernizáció a tét, és világosan látta, hogy 1848-as alkotmányos küzdelem, majd a neoabszolútizmus tapasztalatai újabb kihívásokat teremtettek a soron következő államreform terén. Látta azt is, hogy kísértetiesen ismétlődik a reformkori alapszituáció; feléledtek a rendi reminiscenciák, és megerősödtek

a municipalista illúziók. Újra hazafias színben tűnt fel a megyepártiság, miközben háttérben szorultak a polgári alkotmányosság szempontjai. Ráadásul a viták ismét politikai dimenzióba kerültek, hiszen megkezdődött, és rövid időn belül szokatlanul hevessé vált az országgyűlési választási küzdelem.

A cikksorozat nyitó tanulmányában arra utalt, hogy a hazai alkotmányjogi viták homlokterében 1848-ig a parlamentáris kormány kérdése állt. A közvélemény belátta, hogy az egyéni szabadság védelme legalább ennyire fontos, hiszen „a népszuverenitás az egyéni szabadság még nagyobb korlátozásához vezetett”. Az eltelt idők fontos tapasztalata, hogy nem elég a polgárok jogait alkotmányba rögzíteni, azokat érvényesíteni is kell, és „e jogok practikus gyakorlata főként az egyes országok közigazgatási rendszerétől függ”. Elvi alapvetése szerint „az alkotmányos szabadság helyhatósági közigazgatás nélkül a polgárok legnagyobb részére nézve mindig csak írott malaszt marad”.⁴⁴²

Az írás minden közjogi-politikai irányzattal szemben megértő hangnemben érvelt. A kiváltságokhoz ragaszkodó 1847-eseknek címzett sorai szerint: „a megyei szerkezetünk által azok számára, kik akkor hazánkban alkotmányos jogokkal éltek az önkormányzás elve nagy kiterjedésben létesítettett, s hogy a legkedvezőtlenebb körülmények között alkotmányunk fenntartását s az egyéni szabadság nagy mértékét csak e rendszernek köszönjük.”⁴⁴³ A későbbi lapszámban szintén kíméletes volt a nemzeti múltunk e fontos intézményével. „Nincs nemzet, mely valamely institutiojának többel tartozna, mint mi megyei rendszerünknek.” Ezt követően azonban egyértelművé teszi, hogy „azon nagy átalakulás után, melyen a nemzet 1848 óta minden tekintetben keresztülment, megyei szerkezetünk egészen régi alakjában nem maradhat meg”.⁴⁴⁴

A polgári önkormányzat garanciális szerepét hangsúlyozókkal „teljes mértékben” egyetértett: „S teljes igazságuk van azoknak, kik hazánkban a decentralisatio szükségességét hirdetik, s azt állítják, hogy parlamentáris

⁴⁴² B. Eötvös József: Helyhatósági szerkezetünk (a továbbiakban: Eötvös helyhatóság) I. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 11. sz. 129. p.

⁴⁴³ Eötvös helyhatóság. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 11. sz. 130. p.

⁴⁴⁴ Eötvös helyhatóság. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 13. sz. 160. p.; Norbert VARGA: The Codification of Law of Conflict of Interest (incompatibilitas) in Hungary in the 19th Century. *Journal on European History of Law* 2011. (2.) 55–58. p.

kormány, és a főbb tisztviselők felelőssége, erős megyei s helyhatósági szerkezet nélkül soha az ország szükségeinek nem felelhet meg, s a nemzet kívánalmait nem elégítheti ki.⁴⁴⁵ Ebből viszont nem következik, hogy a régi megyerendszerünket eredeti formájában vissza kellene állítani.

A politika által megoldandó kérdés szerinte nem az, hogy a központi kormányra vagy az önkormányzatra bízunk-e mindent, hanem az, miként osztjuk fel az állami feladatokat. A cikkben is arra keresett választ, hogy a „helyhatóságok különböző nemeinek mik a természetes határai, s a közigazgatásnak melyik része az, mely a megyére, s melyik, mely az egyes községre bízandó? S mily garanciák szükségesek, hogy azon közigazgatási hatalom, mely a központi kormánynak, a megyének, és az egyes községeknek átadatik, az állam egységének és egyéni szabadságnak veszélyeztetése nélkül gyakoroltassék?”⁴⁴⁶

A következő tanulmány a központi és helyi szervek hatáskörének elhatárolásáról szól. Korábbi álláspontjával egyezően rögzíti, hogy ebben a kérdésben törvényi szabályozás szükséges. „A közös ügyek elhatárolásában mindenkit egyenlő jog illet, így azon ügyek fölötti döntés jogát, melyek az állam minden polgárát egyformán illetik, a polgárok összessége gyakorolja.” Az olyan ügyekben viszont, melyek csak a polgárok egy részére nézve közösek, csupán azok dönthetnek, akik ehhez a csoporthoz tartoznak. „Eszerint, mi mindenkit kötelez, mindenkinek, de mi az állam területének csak egy részére, egy megyére, vagy községre terjed, csak azoknak határozatától függhet, kire a határozat kötelelességeket ró.”⁴⁴⁷

Az állami szervek közötti hatáskör megállapítására a törvényhozás számára elveket kell megállapítani. Ezek között első helyen áll a szubszidiaritás elve: „az állam és helyhatóságainak illetékességi kérdését a jogi szempontokon kívül a célszerűség szempontjának tekintjük, mely szerint minden dolognak elhatárolása s főképp végrehajtása mindig azokra bízandó, kik azt legjobban, legolcsóbban, s legkevesebb erő- és idővesztéssel teljesíthetik.” Másodikként a hatásköri szabályozás pontosságát emelte ki, miszerint „az állam és helyhatóságok között támadható összeütközések elkerülésére az állam, a megye s község hatásköre a törvény által szabatosan körülírássék”. A harmadik rendező elv az állami hatóságok

⁴⁴⁵ *Politikai Hetilap* 1. évf. 11. sz. (1865.) 131. p.

⁴⁴⁶ *Politikai Hetilap* 1. évf. 11. sz. (1865.) 131. p.

⁴⁴⁷ Eötvös helyhatóság. II. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 12. sz. 142. p.

hatásköri túllépésének veszélyeit küszöbölne ki. „Ezen veszély ellen csak egy óvszert ismerünk s ez azon elv célszerű alkalmazása: hogy minden tisztviselő hivatalának körében felelős azoknak, kik által megbízott, s ha hivatalának körén túl lép, azaz oly eljárásért, melyet a törvénnyel nem igazolhat, felelős az egyes polgároknak, kik midőn magukat sértve érezik, a tisztviselőt azon törvényszék elé idézhetik, melyet a törvény arra kijelöl.”⁴⁴⁸

A miniszteri felelősség és a helyi autonómia viszonyáról írt soraiban ismert önkormányzatbarát nézete tükröződik. „Ha tehát a kormányi felelősség és a helyhatósági élet viszonyban is állnak egymással, és bizonyos, hogy amaz csak addig terjedhet, hol ennek köre kezdődik.” A hatáskör elhatárolásának helyes módja az, hogy először „kijelöljük, mennyire terjedhet a helyhatóság autonómiája, hogy ezután azon kört határozzuk meg, melyen belül biztosságunkat csak a kormány felelősségében kereshetjük”. „Mert, hogy a garantiáknak e két neme között a hatályosabb a helyhatósági autonómia s hogy ennek megszorítása csak ott s annyiban igazolható, amennyiben azt az ország érdeke elkerülhetetlenül szükségessé teszi, az minden kétségen felül áll, s így éppen csak ezen szempont az, melyet helyhatósági szerkezetünkről szólva, szemünk előtt kell tartanunk.”⁴⁴⁹

Összefoglalva gondolatainak lényegét, a következőket írta: „Szabad országban minden célszerű közigazgatásnak alapja az önkormányzat elve, melynek lényegét két szabályban fejezhetjük ki. 1. Hogy minden, mi a polgárok összességét érdekli s reájuk kötelezettséget ró, nem határozthatatik el a polgárok egy része által azon szabály, melyet az amerikai alkotmány világosan kimond, s minden alkotmányos országban elismertetik. 2. Hogy minden, mi a polgároknak csak egy részét illeti, nem határozthatatik el a polgárok összessége által, hanem azokban a határozás joga csak azokat illeti, kiket az ügy érdekel, s kikre e határozat kötelezettségeket ró.”⁴⁵⁰

A terjedelmes írás a *Reformban* és az *Uralkodó eszmékben* megfogalmazott gondolatokra épült. Feltétlen továbblépést jelentett viszont,

⁴⁴⁸ Eötvös helyhatóság. II. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 12. sz. 143. p. Az 1870-es, ebben a szellemben hozott törvényi szabályozásról: SÁRLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 94–97. p.

⁴⁴⁹ Eötvös helyhatóság. IV. *Politikai Hetilap* 1865. 1. évf. 16. sz. 198. p.

⁴⁵⁰ Eötvös helyhatóság II. *Politikai Hírlap* 1865. 1. évf. 12. sz. 141–143. p. Az USA Alkotmányának korabeli hazai értékelésére: KÉPES György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2003.

hogy Eötvös ezúttal az önkormányzati rendszer kiépítésének gyakorlati feltételeit is számba vette. Nézete szerint, ha a magyar állam a változott korszemlemnek meg akar felelni, három feltételt kell teljesítenie. Először is rendelkeznie kell egy minden idegen befolyástól mentes kormánnyal, másodsor az önkormányzat elvére alapított községi rendszerrel, végül a közigazgatás minden ágában érvényesülő felelősségi rendszerrel. A halaszthatatlan vármegyei reform lényegét a következőkben foglalta össze.

1. A kormány és az önkormányzat határárköirenek világos elhatárolása.
2. A megyék törvényes rendeletekkel szembeni engedelmissége.
3. Az önkormányzati jog megsértése esetén hatékony jogorvoslati lehetőség a kormánnyal szemben is. Ezek gondolatok a felelős kormány és az önkormányzatok viszonyát érintő reformkori elképzeléseit idézik, és az ezekre épülő részletező-aktualizáló követelményeket foglalják össze.

A *Reform* második kiadására is a megyekérdésben elfoglalt álláspontjának értelmezése miatt került sor. A Heves megye ügyében kiobbant közjogi konfliktus idején az 1867. október 30-i képviselőházi vitában arról beszélt, hogy helytelen a „központosítási elv túlzásig vitele”. Hozzátette, hogy ő az alkotmányos szabadság biztosítását attól várja, hogy „az önkormányzat elvét politikai életünk minden fokozatainak következetesen keresztül vigyük”, de ennek érdekében a megyei szerkezetünket módosítani kell. A vita hevében Perczel Mór és Bónis Sámuel azzal vádolták meg, hogy nézetei eltérnek a reformkori álláspontjától. Eötvös személyi érintettség miatt szót kért, és hosszú beszédben válaszolt. Kifejtette, hogy „...e tekintetben nézetem nem változott, én 1843-ban sem állítottam fel soha a centralisatióknak azon nemét, mint Magyarországra behozandót, mely akkor Franciaországban létezett: mert az, melyet én kívántam, nem volt más, mint azon dolgok centralisatioja, melyek egyenesen csak az országot érdeklik. Amit kimondottam tegnapelőtt, azt kimondottam 1843-ban is, hogy t. i. Magyarországnak alkotmányossága, Magyarországnak fejlődése attól függ, hogy az önkormányzat elvét vigyük keresztül következetesen a politikai élet minden fokozatainak, azaz vigyük keresztül úgy, hogy arról, a mi az országé, arról csak az ország, a mi a megyéé, arról csak a megye, és a mi a községé, arról tisztán és egyedül csak a község határozzon.”⁴⁵¹

⁴⁵¹ Az 1865-dik év december 10-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. 1865. V. köt. (Szerk.: Greguss Ágost) Pest, 1868. 107. p.

A *Reform* második kiadásának bevezetőjében írta az alábbi, tárgyunk szempontjából alapvető gondolatokat: „Nem tartozom ugyan azok közé, kik a politikai következetességet abban keresik, hogy egyszer kimondott nézeteikhez mereven ragaszkodjanak, sőt valamint arra törekedtem mindég, hogy nézeteimet a tényekkel összehasonlítva azokat rectificáljam, úgy kötelességemnek fogom mindég ismerni, hogy valahányszor ezen úton meggyőződéselem valamely kérdésre nézve változott, azt teljes nyíltsággal kimondjam.”⁴⁵² Ebben a kérdésben azonban a reformkorban sem mondott mást. Álláspontja szerint a *Reform* 24–26. oldalain olvasható sorok ezt igazolják. A hivatkozott oldalak legfontosabb gondolata a valóságos municipalizmus (1843-ban megfogalmazott) eötvösi értelmezése volt: „Jól s helyesen ítélnék mindazok, kik az oly alkotmányt, melyben a valóságos municipális életnek tér nem engedtetett, szabad alkotmánynak elismerni nem akarják.”⁴⁵³

7.5. A felelős kormány és az önkormányzati rendszer (1870)

A „kis kiegyezés”, tehát a felelős kormány és a területi önkormányzatok szervezeti összhangjának megteremtése kezdetben az Andrássy-kormány rutinfeladatának tűnt. Igaz, számolni lehetett azzal, hogy a kérdés megosztja a kormánypárti politikusokat, és közelebb hozza a kiegyezésellenes ellenzéki irányzatokat. Ez lehetett a magyarázata annak, hogy a kiegyezés óta először a kormánypárt vezetői kérték elvbarátaikat, hogy egyéni álláspontjukat feltétlenül rendeljék alá a párt érdekeinek. A legmeglepőbb talán, hogy Andrássy Gyula miniszterelnök állását kötötte az előterjesztett kormányjavaslat elfogadásához.

A korabeli ellenzék felfokozott hangulatban készült a törvényhozási küzdelemre. A 48-as párt ugyan nem remélhetett parlamenti sikert, de többen úgy vélték, hogy a kormánypárti képviselők sem támogatják saját miniszterük előterjesztését. Harcosan támadták a területi önkormányzatokról szóló

⁴⁵² B. Eötvös József: *Reform*. Második kiadás. Kiadja: Ráth Mór. Pest, 1868. (a továbbiakban: *Reform* 1868) Bevezető III. p. Eötvös a bevezetőt 1867. december 24-én írta.

⁴⁵³ *Reform* 1868. III–IV. p.

javaslatot, a sajtón keresztül az egész nemzetet szólították fel Andrássyék bojkottjára. Az ország politizáló közvéleménye is élénk érdeklődést tanúsított. Az alkotmányos időszakban soha ennyi kérvény, javaslat, petíció nem érkezett az országgyűléshez. Kossuth is üzent: ha ez a törvény megszületik, az ország belső békéje veszélybe kerül.

1870 nyarán tehát a vármegyék és szabad királyi városok átszervezése, a kiegyezés utáni államszervezeti reformok kényes, de tovább nem halasztható kérdése került napirendre. A modern kormányzás nálunk sem nélkülözhetette az engedelmes helyi szerveket, a jól működő lokális közigazgatást. A hatalmon lévők örök törekvését kifejezve a nemzeti kormány is központosítást, felülről irányítható, engedelmes törvényhatóságokat kívánt. Olyan szerveket, amelyek óvják a kiegyezéssel létrejött törékeny kompromisszumot, és hatékonyan védik a magyar állam érdekeit. Az ellenzék ezzel szemben alkotmányos biztosítékokat, az egyéni szabadságot garantáló, és a „közösügyes” praktikákat, osztrák befolyást semlegesítő helyhatóságokat követelt. A nemzetiségi képviselők a megyék etnikai határok szerinti kikerekítését várták, sokan a tervezett választási cenzust támadták. A községi autonómia hívei a megyei hatáskör megszorítását szorgalmazták, az önkormányzatiság támogatói a kormányhatalmat képviselő főispán túlzott hatalmát kifogásolták. Harminc évvel később megismétlődött a reformkori municipalista–centralista vita.

Az előterjesztést támadók 1848 szellemét is számon kérték. A kormánypártiak szemére vetették, hogy államszervezeti reformjuk egyedüli célja a kétközpontú monarchia közjogi rendszerének megszilárdítása. Ezért kell felszámolni minden olyan intézményt, amely az erőszakolt paktumot gyengítené. Az 1848-ban népképviseleti alapra helyezett helyi szervek – vélekedett az ellenzék – a nemzeti ellenállás bázisává válhatnának, ha átalakításuk tisztességes szándékkal történe. A kormány megtagadta 1848-at, feláldozza hazánk évszázados, idegen elnyomás ellen kiválóan bevált eszközét, a vármegyét.

A kormány megyerendezési álláspontját Eötvös József képviselte. A feladat nem tartozott kultuszminiszteri teendői közé, mégis nyilvánvaló volt: nála jobban senki sem ismeri a tárgyat, és mástól eredményesebb kiállást aligha lehet várni. Közismert volt egyébként, hogy Andrassy Gyula gyakran jelölte ki Eötvöst helyettesítésre olyan kérdésekben, amelyek alkotmányos érdekűek voltak, elvi-közjogi kérdésekkel függtek össze. Nem lehetett ez véletlen, vagy csupán bizalmi kérdés, hiszen a kiegyezés

közjogi konstrukciója jelentős részben Eötvös gondolatai mentén alakult ki. A köztörvényhatóságokról szóló előterjesztéssel ráadásul Eötvös saját álláspontját is védte, hiszen a törvényjavaslat alapkoncepcióját ő készítette. Fél évvel halála előtt utolsó jelentős parlamenti beszédét ebben a vitában mondta el. Eredeti elgondolásától eltérően, két részletben.

Először 1870. július 6-án, az elmérgesedő képviselőházi szóczata elején kapott szót. A lapírók szerint ugyan kissé szürkén, visszafogottan beszélt, ezúttal sem vette igénybe a nyilvános fellépés debatteri eszközeit. Beszéde nagy gonddal készített értekezés, értelemre ható eszmefuttatás volt. Mellőzte a politikai irányzatosságot, és ezúttal is került a bántó személyeskedést. Eötvös – eddig kevés figyelmet kapott – képviselőházi expozéjában mindenekelőtt azzal érvelt, hogy az 1848-as törvények logikai szükségszerűséggel igénylik a vármegyék átalakítását. A polgári államszervezetben elképzelhetetlen lenne olyan testület, amely az ellenzék által igényelt hatalmat gyakorol. A kormány 1870-es reformjavaslata – vallotta – követi 1848 elveit.⁴⁵⁴

Beszéde az ellenzék zajos ellenszenvét váltotta ki. Egykori nézeteinek megtagadásával vádolták, idézték régi műveit, szembesítve elhangzott felszólalásával. A nemzetiségi képviselők szerint Eötvös nem támogatja az idegenek jogait, hiába írta korábban, hogy a nemzetiségi egyenjogúság elemi feltétele a közigazgatási önkormányzat, most mégis a centralizáció mellé állt. Tisza Kálmán is szemére vetette: egykor, az 1844-es országgyűlésen a tisztviselők közvetlen választása mellett érvelt, most pedig a kormány kijelölési jogát támogatja. Szakított demokratikus elveivel is, hiszen mostani felfogása szerint csak az kaphat választójogot, aki „vagyoniilag egy bizonyos nívó fölé emelkedik”. Támogatja a virilizmust, pedig az nem más, mint a középosztálynak adott előjog. Nyáry Pál azt állította, hogy Eötvös szembekerült a tudomány új elveivel, mert pártérdekeket képvisel. „Fájdalmas látni, hogyan tépi le saját fejéről a babért” – mondta Gyórfy Gyula.⁴⁵⁵

Eötvös rezignáltan válaszolt: „Múltamban nincs semmi, aminek elfeledését kívánnám, múltamban nincs semmi, mi jelenemmel összeütközésben állna.” A *XIX. század uralkodó eszméi* című művét Tisza Kálmán

⁴⁵⁴ KN 1869. IX. 193. p.; Katalin KONCZ: The Standpoint of József Eötvös on Education. *Journal on European History of Law* 2014. (5) Nr. 1. 151–155. p.

⁴⁵⁵ KN 1869. X. köt. 202. p.

pontatlanul idézte, ebben leírt legfontosabb gondolatait nem értette meg. Az ellenzék által támadott virilizmus révén azok kaphatnak szerepet a közigazgatásban, akik leginkább érdekeltek a helyi ügyekben. Ez a felfogása nem sérti a korábbi állásfoglalását a demokráciáról. „A demokrácia jelleme a munka, és aki azokat, kik munka által maguknak vagyont szereztek, a demokrácia köréből ki akarja zárni, a demokráciát természetes jellegétől fosztja meg.” Nem ellensége ő a nemzetiségieknek, de a megyék területének etnikai átszabását topográfiai okok miatt ma sem támogatja. Végül arról szól, hogy ő mindig erős megyei önkormányzatot akart, de olyat, amely végrehajtja a központi feladatokat, és tiszteli a községek önállóságát. Most is igazságtalanul tartják merev centralistának, hiszen ő kezdettől fogva a hatékony központi kormányzás és az életképes önkormányzat összhangjának megteremtésére törekedett.⁴⁵⁶

K. Havas Géza 1941-ben markáns vádat fogalmazott meg Eötvössel szemben. A következőt írta: „Saulusból Paulus lett Eötvös, aki a reformországgyűléseken még a centralisták vezetője volt, a megyei önkormányzatokkal szemben a központi kormány hatalmát akarván erősíteni.” A szerző szerint Eötvös gondolkodását a szabadságharc és a rákövetkező abszolutizmus keserű tanulságai, továbbá a társadalmi valóság és a társadalombölcseleti irodalom alapos tanulmányozása alapjaiban megváltoztatta. E változás legfontosabb következménye, hogy az „egyéni szabadságot a központi hatalommal szemben az önkormányzatok kiépítésével, hatáskörüknek az állam rovására történő kiszélesítésével próbálta megvédeni”.⁴⁵⁷

Eötvös József alkotmányjogi írásait áttekintve azonban igazságtalan lenne őt később megvilágosodott centralistaként feltüntetni. Szekfü Gyula is figyelmeztetett: az úgynevezett centralista csoport, főleg Eötvös a központi hatalmat már a reformkorban erős alkotmányos korlátok közé kívánta szorítani. Eötvös maga az egyik leglényegesebb szabadság-garanciát a vertikális hatalommegosztás intézményesítésében, a községi és

⁴⁵⁶ KN 1869. X. köt. 149. p.; VELIKY János: *Eötvös József. Magyar szabadelvűek*. Új Mandátum Kiadó. Budapest, 1998. 138–146. p.

⁴⁵⁷ K. HAVAS Géza: *Talpra, halottak! Publicisztikai írások 1937–1944*. Gondolat. Budapest, 1990. 99–100. p. (A cikk a *Népszava* 1941. augusztus 27-i számában jelent meg.) A szakirodalomban később is megjelent az a nézet, hogy Eötvös közjogi szemlélete rugalmas volt. ANTALL József: Eötvös József: Politikai Hetilapja és a kiegészítés előkészítése 1865–1866. *Századok* 99. évf. 1965. 6. sz. 1115. p.

megyei önkormányzat megerősítésében látta. A magunk részéről osztjuk Péterfy Jenő összegző megállapítását, aki Eötvös idevágó gondolatatait így összegzi: „...az önkormányzat elvét kell alkalmazni mind abban, ami az államot, mint egészet, nem érdekli. A természetes körére szorult centralisatio és az egyének szabadságát biztosító autonómia – íme Eötvös államának két sakköve.”⁴⁵⁸

Az eötvösi életmű fontosabb elemeinek áttekintése után megerősítve látjuk Ferenczi álláspontját, aki szerint „Eötvöst egész életében az eszményeihez való szívós ragaszkodás jellemezte”.⁴⁵⁹ Meg kell erősítenünk azt is, hogy szerzőnk kezdettől az alkotmányos autonómia, a polgári önkormányzat híve volt. Ha tárgyyszerűen vizsgáljuk, ezt igazolják reformkori nézetei, de a megállapítás igaznak tűnik közirói-politikusi tevékenységének utolsó időszakára is. Az 1870-es parlamenti vitában tehát igaztalanul érte a vád, hogy felmondta szabadelvű nézeteit, és mást írt könyveiben, mint aminek megvalósítására politikusként törekedett. Hiszen ő volt az, aki Pest megye közgyűlésén először beszélt a parlamenti rendszerről, aki a dühödt közhangulattal (és Kossuthal) szemben is bátran védelmezte polgárosult elveit. Harcolt a parlamenti felelős kormány eszméjéért, de mindig támogatta a törvényes hatáskörű helyhatóságok gondolatát. Nem egyszerűen a központosítás híve, hanem a polgári önkormányzatokat védő, alkotmányos centralista volt.

⁴⁵⁸ PÉTERFY Jenő: *Irodalmi tanulmányok*. Budapest, é. n. 36–37. p. Idézi és értelmezi TAXNER-TÓTH Ernő: *(Köz)véleményformálás Eötvös regényeiben*. Csokonai Könyvtár 33. (Szerk.: Bitskey István és Görömbei András) Kossuth Egyetemi Kiadó. Debrecen, 2005. 182. p.; Gábor MÁTHÉ: *Der bürgerliche Rechtsstaat in Ungarn*. (Rechtsgeschichtliche Vorträge 35.) ELTE-MTA. Budapest, 2005. 9–10. p.

⁴⁵⁹ FERENCZI 143. p.

8. A harmadik municipalista–centralista vita és a közjogi kontinuitás

A kiegyezés utáni időszakban ismét felmerült a központi kormányzat és az önkormányzatok közjogi viszonyának kérdése. A helyi szervek ügye természetesen politikai kérdéssé is vált, hiszen a kiegyezéssel és a közjogi kérdésekkel kapcsolatos állásfoglalások határozták meg a különböző táborok nézeteit, pártállását.

Kossuth úgy vélte, hogy az egykori vármegyei ellenállás hatékony eszköze lehet a kiegyezésellenes harcnak.⁴⁶⁰ Ezért követte növekvő aggodalommal a megyei hatáskör átalakításával összefüggő hazai reformokat. Ebben a helyzetben természetesen rendkívüli jelentősége volt annak, hogy az 1848-as törvényhozás milyen szellemben kívánta a megyéket átalakítani. Emigrációból írt leveleiben nagy hangsúlyt fektetett annak bizonyítására, hogy a megyék régi önkormányzatát, alkotmányvédő, törvényhozásbeli, végrehajtásbeli jogosultságait az 1848-as törvények nem érintették. Alkotmányterveinek különböző változataiban is nagy szerepet tulajdonított a helyi önkormányzatoknak.⁴⁶¹

Szemere Miklóshoz írt levelében utalt arra, hogy a korabeli törvényhozásnak „esze ágában sem volt a megyék hatóságát egy hajszálynira is csonkítani. Világos ez abból, hogy épen azon t.-czikkben (1848: III.), melylyel a független magyar felelős minisztérium megalkottatott, a 26. §. szóról szóra ekként szól: az ország minden törvényhatóságainak eddig is törvényes hatósága ezentúl is teljes épségben fenntartandó.” A törvény szövegében szereplő „ezentúl” kifejezés kossuthi értelmezésben a jelen időszakra, tehát a parlamentáris kormány periódusára is érvényes. A megyéket – az általános választójogra épülő önkormányzati szervvé váló

⁴⁶⁰ SZEKFŰ Gyula: Az öreg Kossuth 1867–1894. In *Emlékkönyv Kossuth Lajos születésének 150. évfordulójára*. (Szerk.: I. Tóth Zoltán) Budapest, 1952. II. köt. 366. p.; *Kossuth Lajos összes munkái*. (Kiadja Helfy Ignác – Kossuth Ferenc) VIII. köt. Budapest, 1900. 246–252. p.

⁴⁶¹ *A magyar nemzet szebb jövője*. (Fordítá és kiadja KOZMA Imre) Győr, 1860. (A továbbiakban: KOSSUTH–KOZMA); István, STIPTA: Die Verfassungskonzeption von Lajos Kossuth aus dem Jahre 1959, mit besonderer Hinsicht auf den Parlamentarismus. In *Von den Ständerversammlungen bis zu den modernen Parlamenten. Studien über die Geschichte des ungarischen Parlaments*. (Herausgeber Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) Barcelona–Budapest, 2003. 92–99. p.

átalakításuk után – 1851-es alkotmánytervében is alkalmasnak tartotta a törvényhozásban való közreműködésre.⁴⁶² Az Észak-amerikai Egyesült Államok államszervezetére emlékeztető megoldásként a törvényhozást kétkamarásnak képzelte el. Az alsóházi képviselőket „általános szavazati jog” alapján választanák, a felsőház tagjait, a szenátorokat a megyei közgyűlések delegálnák. A megyénként választott két-két szenátor visszahívható lenne. Az alkotmányjavaslatban „felette ajánlja” a nemzetünknek, hogy mint „legfőbb kincsét”, őrizze meg a megyék azon jogát, hogy azok az országos ügyeket mindig nyilvánosan tárgyalhassák. A korábbi hazai publicisztikából is ismerős érvei szerint a megyei élet „létrésze a közvéleménynek”, „tűzhelye a hazafiságnak”, „iskolája a státusférfinak”.

Kossuth ezen elgondolásához később is ragaszkodott. Helfy Ignáchoz intézett – és az 1885-ös országgyűlési vita során is felolvasott – levelében írta, hogy a municípiumok „egyenes részeltetése a törvényhozásban nem szűnt meg, hanem csak a felsőházba tétetik át”.⁴⁶³

Bihar megye közönségéhez Turinból, 1867. szeptember 15-én írt levele⁴⁶⁴ szerint „leírhatatlan aggodalommal” vette észre, hogy a „megbecsülhetlen institutio” épségét veszély fenyegeti. Az 1848. évi XVI. tc. értelmét, célját másképpen értelmezte, mint a megyék szerepét korlátozni kívánó Deákék. Ebben az értelmezésben a megyék nem veszítették el *alkotmányvédő* szerepüket. „A megyéket még ugyanazon törvények is az alkotmány védbástyáinak nevezik, melyek a parlamentáris kormányzatot felállították. – Tagadhatlan bizonyítványa ez annak, hogy az 1847/48-diki törvényhozás a megyei institutio épségét a parlamentáris rendszer mellett is szükségesnek tartotta, s meg is volt győződve, hogy a kettő között semmi kiegyenlítési szükség, mert semmi ellentét fenn nem forog; hanem csak annak szüksége forog fenn, hogy a megyei szerkezet

⁴⁶² István, KAJTÁR: Zentralisation und Dezentralisation in der Rechtsgeschichte der ungarischen Selbstverwaltungen. In *19. Österreichischer Historikertag, Graz, 1992. Tagungsbericht. Veröffentlichungen des Verbandes Österreichischer Historiker und Geschichtswissenschaftler* 28. Wien, 1993. 237–239. p.; Hungarian municipal governments (1848–1918) ANNALES Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica, T. XXXIV. 1993. (Budapest, 1994.) 147–157. p.

⁴⁶³ KOSSUTH–KOZMA 17. p.; ZSEDÉNYI Béla: *A törvényhatóságok képviselői az országgyűlésen*. Miskolc, 1927. 47. p.

⁴⁶⁴ Kossuth Lajos iratai. VIII. Sajtó alá rendezte: Kossuth Ferenc. Budapest, 1900. Bihar megyének, Turin, 1867. szeptember 15.

(organisatio) a szabadalmas alapról a népképviselési alapra tétessék át.” Gondolatmenetét a törvény szövegével igyekezett alátámasztani: ebben valóban nincs szó a megyei rendszer és a miniszteriális felelősség kibékítéséről, hanem csak a megyei szerkezetnek a közsabadsággal összhangzásba hozataláról. Logikus az a magyarázat is, hogy csupán a megyei „szerkezet” népképviselési alapra helyezését irányozta elő a törvény, és nincs utalás arra, hogy a megyék hatósága „a miniszteri kormányzat kedvéért” megcsönkulna.

A levélben vitatta, hogy a megyék 1848-ban elvesztették *törvényhozásbeli* jogaikat, az „országgyűlési képviseltes” közjogi lehetőségét. A törvény szövegének magyarázatából kiindulva ezt is cáfolja. Utalt arra, hogy az 1848. évi V. tc. országgyűlési követekről beszél, akiket a rendi alkotmány idején a vármegyék választottak. Hivatkozott arra is, hogy a törvény szövege szerint a követeket a megyék küldik az országgyűlésre. „*Mosonymegye küld 2 követet, Győrmegye küld 3 követet, Zemplénmegye küld 8 követet.*” Ezen túl a törvény szerint „a választási ügynek minden ágazatábani kezelése és vezérlete most is a megyének, azaz »a megyei polgár közönségnek« hatóságához tartozik. Az osztja fel a megyét választó kerületekre, az jelöli ki a főhelyeket (a hol a törvény által nincsenek különösen kijelölve), az választja a középponti választmányt; szóval a választók összeírásától a választás berekesztéséig minden intézkedés, minden eljárás a megyei hatóság kifolyása.” Az 1848-as törvények az országgyűlési követküldés terén szerinte csak két változást hoztak. Az egyik, hogy „1848 óta nemcsak a nemesség választja a megye követeit, hanem választja a választói qualificatióval felruházott megyei polgár közönség; épen mert 48 óta ez a megye s nemcsak maga a nemesség”, a másik, hogy „a most jelzett különbség következtében nem lehetvén a megyei nép ezernyi ezereit a régi mód szerint egy helyre közgyűlésre összeseregeltetni, hogy a megye minden követeit együttesen megválassza, tehát a törvény ezen tekintetből akként szabályozta a választási eljárást, hogy a választók kerületenkint gyűljenek össze, még pedig annyi kerületenként, a hány követet küld a megye, s mindenik kerület válasszon egy követet.”

Kossuth vitatta azt is, hogy a megyék 1848-ban elvesztették volna utasítási és visszahívási jogaikat. Magyarázata a korabeli történeti-jogi értelmezést tükrözi. Szerinte az utasítási jogot a rendi korszakban a „törvény erejével bíró” szokásjog biztosította. Az pedig „*tagadhatlan jogtudományi axioma*”, hogy a szokásjog addig él, ameddig azt törvény el nem törli.

Ilyen törvény nem született 1848-ban, tehát a jog érvényben van. A törvényhozás 1848-ban nem akarta eltörölni az utasítási jogot. Jogforrási értelemben – hangzik tovább az érvelés – különbséget kell tenni törvény és intézkedés között. A törvény egy újabb törvény hozataláig, az intézkedés pedig a kifejezett megszüntetéséig maradhat hatályban.

Álláspontja szerint 1848-ban a kötött követi mandátum sem szűnt meg. „A megyei hatóság gyakorlásának modalitásáról törvénnyel kellett intézkedni – mert törvény volt, hogy csak a nemesség gyakorolhat alkotmányos jogokat; ezeket tehát a népre nem lehetett új törvény nélkül kiterjeszteni. De a követutasítási és visszahívási jogot nem törvény hozta be; – hanem behozta az, hogy a dolog természetében fekvő, gyakorlatba vétetett, – ez természetes, tehát institutionalis jog, melynek gyakorlati módját nem volt szükség törvény által szabályozni – nem is lett soha törvény által szabályozva. – Szabályozta az élet. – És szabályozhatja most is. Sőt részben már szabályozta is, minden törvény nélkül alkalmazkodva a változott viszonyokhoz.” A régi választó testületek már nem tanácskozó testületek, így ezek nem fogalmazhatják meg az utasítás szövegét. De a képviseleti rendszerben is nagy szükség van a választók érdekképviselőjére. Korábban „a választók adtak utasítást, s a választott vagy elfogadta, vagy lemondott. Most a képviselőjelölt adja elé programját a választóknak, s ha e program a választók nézeteivel megegyezik, megválasztják a jelöltet, ha meg nem egyezik, meg nem választják. – A dolog tökéletesen egyre megyen ki. – Az utasítás meg van. Sőt az új mód tökéletesebb a réginél, mert a képviselők s képviseltek közti nézetazonosságnak csak nagy vágásokban kell mozogni, a régi utasítási mód ezen túlhajtott, a mennyiben minden apró részletekre, sőt még a stylistikára is kiterjeszkedve a követet valóságos géppé alacsonyította.”

Hasonló logikával érvelt amellet, hogy a képviselőket az új rendszerben is vissza lehet hívni. Ezt a márciusi törvények sem zárják ki, Kossuth lehetségesnek tartja a képviselők visszahívását a magyar választókerületi rendszerben is. „Ha valamely kerületben alapos gyanú forog fenn, hogy a képviselők iránt a választók többsége többé bizalommal nem viseltetik, tegyen fel egy motivált petíciót az országgyűléshez, melyben okadotolva ki legyen mondva, hogy a választók többségének bizalmát a képviselő eljátszotta, őt tehát többé képviselőjünknek el nem ismervén, új választás elrendelését kérik. Aztán írassa alá ezen kérvényt annyi választó által, hogy az aláírók a kerületi választók többségét képezzék, és küldje be valamely

képviselő által a ház elnökének, s gondoskodjék, hogy néhány képviselő informálva legyen a tényállásról, s a kérvény támogatására felszólaljon. Kettő azonban elkerülhetlenül szükséges: 1. hozzá rekeszteni a kérvényhez a kerület választói összeírásának hiteles másolatát, miszerint kitűnjék, hogy a kérelmezők többséget képeznek; 2. hitelesíttetni kell minden aláírást, mind arra nézve, hogy az aláíró a választási lajstromban benne van, mind arra nézve is, hogy az aláírás genuinus. Én nem képzelhetem, hogy ily kérvénnyel akadjon képviselő, a ki elég szemtelen lenne le nem mondani; vagy ha le nem mondana, nem képzelhetem, hogy a képviselőház a lemondásra ép úgy ne kényszerítené, mint a kormányhivatal vállalás esetében mindig kényszeríti.”⁴⁶⁵

A vármegyék igazgatási jogosultságait a miniszteri felelősségről szóló 1848. évi III. tc. 32. szakasza alapvetően befolyásolta. A liberálisok többsége – ideértve Deák Ferencet is – úgy vélte, hogy a megyék a polgári államban nem lehetnek önálló, szeparatív részei az államnak, kötelesek végrehajtani a miniszterek törvényes rendelkezéseit. Ezzel szemben Kossuth később is úgy érvelt, hogy a megyék megtarthatják korábbi végrehajtási autonómiájukat, ennek nem szabott korlátot a miniszteri felelősségről szóló szabályozás. Igazolásként egyrészt a törvény szóhasználatára, a „védbástya” jelzőre utalt. Másodszor azzal érvelt, hogy az áprilisi törvények nem az alkotmányos szervek hatásköréről, hanem csupán eljárásukról szóltak. Végül – elemezve a miniszteri felelősség törvényben meghatározott három esetét – azt a következtetést vonja le, hogy a miniszter azért felelős, amit tesz vagy elmulaszt, nem pedig amit a megyék tesznek vagy mulasztottak. Az 1848-as szabályozás érvényesítette a miniszteri felelősséget, de csak a miniszteri omnipotenciát zárja ki. Csak erre törekedett a 48-as törvényhozás, „mert »önkormányzatot« akart a nemzetnek adni s nem álcázott absolutismust”.

A hazai centralisták többsége Tisza Kálmán időszakában az államossított közigazgatás híve lett. Közöttük mindenekelőtt Grünwald Béla szállt szembe az önkormányzatiság kossuthi értelmezésével. Szerinte Kossuth

⁴⁶⁵ *Kossuth Lajos iratai*. Sajtó alá rendezte: Kossuth Ferenc. VIII. köt. Budapest, 1900. 534–535. p.; R[ajkai] F[rieibisz] I[stván]: *Megyei alkotmányos mozgalmak. 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig*. Pest, 1861. 61, 68, 92, 112. p.; RÁBEL László: *A vármegyék múltja és jövő hivatása*. Sopron, 1911. 210–213. p.; GRÜNWARD Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság*. Budapest, 1876. 73. p.

egykoron a megyék kultuszát hirdette, és a megváltozott viszonyok között is ragaszkodik régi eszméihez. „Neki a megyei intézmény kultusz tárgya, mert szerinte ez a szabadság, önkormányzat klasszikus formája, a magyar alkotmány védbástyája, a magyar nemzeti érdek legtükéletesebb eszköze, a magyar genius megtestesülése; intézmény, melyben különös varázserő rejlik, ideális intézmény, mely unikum az összes emberi intézmények között. De mondhatom, hogy ma már a leglelkesebb municipalisták sem gondolkodnak úgy a megyékről, mint ő.”⁴⁶⁶

Az erős állam hívei vitatták, hogy a régi és a dualizmus kori megyék klasszikus önkormányzatok lettek volna. Tanulságos Grünwald gondolatmenete az angol grófság és a magyar megyerendszer összehasonlításáról. „Kossuth Lajos s vele sokan az önkormányzatot, mint jogot követelik. Angliában és Poroszországban kötelességnek tartják. Kossuth Lajos az önkormányzatot az állam ellen követeli; az angol önkormányzat az állam szolgálatában áll. Angliában az önkormányzat végrehajtó közegei a korona megbízottai: Kossuth Lajos mellőzhetetlenek s az önkormányzat lényegének a tisztviselők választását tartja, a hatósági önkormányzat körében is. Az angol önkormányzat közegei szükségképpen ingyen szolgálnak: nálunk ezek nem képzelhetők fizetés nélkül. Az angol önkormányzat egyik lényeges momentuma az önadóztatás az önkormányzat céljaira, a magyar az állam pénztárából követeli e célok költségeinek fedezését. Egyszóval az angol és porosz önkormányzat az állam és társadalom harmóniája, Kossuth Lajos önkormányzata az állam és társadalom disharmóniája, a társadalom gyanakodása, oppozíciója az állam ellen.”⁴⁶⁷

A harmadik generációs centralisták a magyar államot nemzeti és jogállammá kívánták átalakítani. Álláspontjuk szerint a történelemtől örökölt megye nem illik bele sem az egyikbe, sem a másikba. A megye választott tisztviselőivel egyformán veszélyezteti a nemzeti érdeket és a szabadságot. A megyei intézményt nem akarják megsemmisíteni, azt, mint a gazdasági és kulturális önkormányzat orgánumát, hasznosnak tartják.

⁴⁶⁶ GRÜNWARD Béla: *Kossuth és a megye*. Új kiadás. Budapest, 1891. 6–11. p. Az írás válasz Kossuth „Önkormányzat és központosítás” című írásaira. Később, 1883-ban Grünwald a *Pesti Napló*-ban jelentette meg cikkeket, ezeket is beépítette idézett művébe.

⁴⁶⁷ Uo. 10. p.; STIPTA István: *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XLVI. Fasciculus 5. Szeged, 1995. 64 p.

Ebben a körben megmaradhat a szabad tisztviselő-választási jog, de hatósági jogkört a municípiumok nem láthatnak el. Ha az állam meg akar felelni hivatásának, kinevezett tisztviselőket kell alkalmaznia. Az egyéni szabadságot az állammal szemben a „szabadság szellemétől átitatott szabatos anyagi törvények, eljárási szabályok, a tisztviselők büntetőjogi felelőssége, továbbá a közjog terén elkövetett jogsérelmek orvoslására egy független bíróság” garantálja.⁴⁶⁸

A korabeli doktrinerek szerint a megye lényegénél fogva lokális tényező, csak a helyi feladatok megoldására képes, ezért meg kell tartani a gazdasági, kulturális és filantropikus önkormányzat körében. A modern viszonyok között nem tölthet be általános politikai funkciót, nem vállalhat állami és nemzeti feladatokat. Az erős állam, a közigazgatás központosításának hívei „a politikában tehetetlenséget, az állami közigazgatásban a korrupciót, a közérdek elhanyagolását, a közjog hatósági kezelésében az önkényt, némely vidéken, hol a magyarság kevés, a nemzetellenes mozgalom eszközét” látták a megyében. A hazai történelem nem igazolta Kossuth szenvedélyes önkormányzatpártiságát, de a mindenkori centralisták államimádatát sem.

Kossuth 1848 előtt a vármegyei szervezetben kereste az önkormányzati jog garanciáját, és azt a harci terepet, amelyben az ellenzéki eszmék érvényre juthatnak. Nem fogadta el azt a koncepciót, hogy a megyéken kívül a községeket is megilleti az autonóm rendelkezés joga. A *jogi forradalom időszakában* ragaszkodott a haladó municipalizmushoz, önkormányzattal összefüggő álláspontját a nagy társadalmi reformok, főleg a jobbágyfelszabadítás megvalósításának szempontjai határozták meg. A *dualizmus utáni* nézetei részben önigazoló jellegűek, részben a területi önkormányzat változatlan primátusát hangsúlyozók. Abban reménykedett, hogy a politikai ellenállás a megyékben éled újjá. A modern életviszonyok azonban nem kedveztek az organikus intézményeknek. Az 1880-as években a kossuthi municipalizmus, a hagyományra épülő önkormányzatiság hazai időszaka véget ért.

⁴⁶⁸ Uo. 15. p.; KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai. Európa-haladás-Magyarország*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003. 92–93. p.

9. A vis inertiae mint alkotmányvédő eszköz

A megyék közjogi jellegét érintő egyik legfontosabb rendi korszakbeli jogositvány a vis inertiae szokásjogi úton kialakított lehetősége volt. A törvénytelennek tartott rendeletek félretételének jogáról az 1848-as törvények nem szóltak. Legélesebb vita 1860-ban épp e hallgatás értelmezése körül folyt. Még a reformpolitikusok egy része is elismerte, hogy célszerű és a megyei közreműködők felelőssége melletti alkalmazása kiszűrheti a gyakorlatban végrehajthatatlan vagy bármilyen okból törvénytelen minisztériumi rendelkezéseket.

Szokás azt mondani, hogy az utolsó rendi országgyűlés csupán a megyék törvényhozási jogait szüntette meg. Ezzel ellentétben hangsúlyozni kell, hogy az áprilisi törvények a végrehajtási jog terén is elvi változást eredményeztek. Míg a megye a rendi korszak végére saját területén a törvények végrehajtásának egyedüli alkotmányos szerve volt, az 1848. évi III. tc. 6. §-a elvi éllel szögezte le: a király a végrehajtó hatalmat ezentúl „kizárólag a magyar minisztérium útján fogja gyakorolni”. Az udvari és magyar központi kormányzások rendeleteinek végrehajtása is megyei hatáskörbe tartozott; e szerveket az 1848. évi III. tc. felszámolta. A vis inertiae joga ezen törvény 32. § c. pontjába ütközött. A törvény félre nem érthető módon szögezte le: a miniszter a törvények végrehajtásában elkövetett mulasztásért felelősségre vonható, ezzel a rendelkezéssel már nem fért össze a rendeletek félretételének joga.

A provizórium idején a *restauráló és hagyományőrző municipalisták* a nemzeti múlt féltett intézményét, a vármegyét, változatlan alakban kívánták fenntartani. Számukra a külföldi polgári helyhatóságok nem szolgálnak mintaként. Bodnár István megyeügyben már második röpiratában⁴⁶⁹ azt fejtegette, hogy a magyar nemzet 1848-ban a „külföldöt majmolta”. A felelős kormány eszméje idegen a magyar szellemtől, és a feltétlenül megtartandó megyei rendszerrel már ezért is összeférhetetlen. Szerinte a megyék autonómiája már Angliában is régen megszűnt, (!) a helyi testületek ott is elveszítették politikai jogaikat.⁴⁷⁰ A párt publicistái a megyék

⁴⁶⁹ BODNÁR István: *Kiegyenlítési javaslat a dualizmus alapján különös tekintettel az önkormányzati rendszerre*. Pest, 1865. 10. p.

⁴⁷⁰ *Pesti Hírnök* 1863. febr. 7. A *Pesti Hírnök* 1863. jan. 14-i száma közli, hogy „Helyzetünkről” címmel egy anonim röpirat jelent meg. Ennek 30. oldalán olvasható:

sérthetetlen jogának tartották a törvénytelennek ítélt rendeletek féléreté-
teli jogát, a vis intertiaet is. Álláspontjuk szerint ez a megye legfontosabb
hatásköre, amit csak a „zsarnokság nyers erőszaka” képes letörni.

A korabeli liberálisok közös alapja az 1848-as alkotmány követelése
volt, de a vármegyék alkotmányos helyzetéről eltérő álláspontot képvisel-
tek. Ivánka Imre a megyék rendelet-féléretéti jogát összeférhetetlennek
tartotta a felelős miniszteri elvvel. *Nézetek a parlamentáris kormány-
forma, megyei rendszer és a nemzetiségi kérdés felett* című cikksorozata-
tában⁴⁷¹ már az 1870. évi XLII. tc. megoldásait vetítette elő. Eszerint
sérelemi helyzetben, tehát ha egy megye a miniszteri rendeletet törvény-
telennek tartja, a törvényhatósági bizottságot egyszeri felirati jog illetné
meg. Ha a miniszter a végrehajtáshoz továbbra is ragaszkodik, a megye
köteles azt végrehajtani; engedetlensége esetén katonai erőszakot szen-
vedne. A politikai publicisztikában ő vetette fel leghatározottabban a
bizottsági tagok felelősségét. A terv szerint a féléretéti jog gyakorlását
elrendelő közgyűlési döntéseikért a testületi tagok személy szerint is fe-
lelősek lennének. A megye és a minisztérium ilyen természetű „össze-
ütközése” esetén az országgyűlés döntene, megállapítva a törvényt sértő
miniszter vagy az engedelmséget alap nélkül megtagadó bizottsági ta-
gok felelősségét.

Tóth Lőrinc a vármegye néhány régi jogát szintén átmenthetőnek tar-
totta.⁴⁷² A kérdés fontos elvi és gyakorlati jelentősége miatt részletesen
szólt a féléretéti jogról. Ez a jogosultság álláspontja szerint a korszerű
államrendszerben is fenntartható. Szerinte ugyanis a minisztérium két-
féle rendeletet adhat ki; az egyik típusa törvények végrehajtására szüle-
tik, a másik kisebb jelentőségű ügyekben intézkedik. Az első esetben a
megyék 1848 előtt sem mérlegelhették a rendelet végrehajtását; a má-
sodikban pedig a legszigorúbb polgári államfelfogás szerint is szükség
van féléretéti jogra. A megyék számára több jogot engedélyezne, mint
elvarátja, a helyi szervekkel szembeni kényszervégrehajtás lehetőségét
elvetette. Ha a megye halasztást nem tűrő tárgyban hozott miniszteri
rendelet törvényességét vitatná, az országgyűlés rendkívüli ülését kellene

„A felelősség eszméjét nem kell a franciáktól átvenni, benne van már az a magyar
törvényekben.”

⁴⁷¹ *Magyar Sajtó* 1862. ápr. 11., 12., 14., 16., 17. május 27., 29., 31-i számai.

⁴⁷² „Felelős minisztérium és megyei autonómia.” *Magyar Sajtó* 1862. június 11.

az ügyben összehívni. Kovács Lajos ellentmondásos visszhangot kiváltó röpiratában⁴⁷³ már több jogot biztosítana a felelős kormánynak; a vis inertiaet modern államszervezetben elképzelhetetlennek tartotta.

Eötvös József a reformkori államszervezési viták vezéralakja 1865 végén – hosszú idő után – újra visszatért a kormány és vármegye szabályozásának kérdésére. A *Politikai Hetilap* 1865 augusztus 21-i számában „A kormány felelőssége és a megyék” című cikkében az országgyűlés összehívása előtt nem tartotta indokoltnak a megyék visszaállítását. Az alkotmány fő garanciáját továbbra is a kormány felelősségében látta, de elismerte, hogy 1848-ig a „megyei rendszerünk képezte alkotmányosságunknak, habár hiányos, de egyedül biztosítékát”. A vármegyéket a reform során alkalmassá kell tenni törvények és a központi rendeletek végrehajtására is. A helyhatóságok egyszer ugyan felírhatnának a kormány rendelete ellen, de ha az a „nézeténél marad”, a helyi tisztviselők kötelesek a rendelkezést végrehajtani.⁴⁷⁴

A kiegyezés előtti időszakban megjelent a liberális „megyementő”, a közjogi intézményeink kontinuitásának szükségességét hangoztató álláspont is. Ezt legmarkánsabban Tisza Kálmán képviselte, aki a „célszerűtlen” központi intézkedések ellen is megnyitotta volna a végrehajtó szerv jogorvoslati lehetőségét, biztosította volna a vis inertiae jogát.⁴⁷⁵

⁴⁷³ KOVÁCS Lajos: *Kísérlet a rendezési kérdések megoldása tárgyában*. Pest, 1862. 3. p. A visszhangról a *Politikai Újdonságok* 1863. febr. 25-i és a *Magyar Sajtó* 1862. dec. 17-i száma, Kovács Lajos programját a *Pesti Hírnök* megtámadta, a *Sürgönyben* Kecskeméthy Aurél félig-meddig visszautasította.

⁴⁷⁴ Eötvös elképzelése „Helyhatósági szerkezetünk” címmel öt részletben jelent meg a *Politikai Hetilap* 1865. szept. 11., 18., okt. 16., 17., 25-i számaiban. Az utasítási jog történetével kapcsolatos álláspontja egyébként egyezik Deák Ferenc híres közjogi munkájának: Adalék a magyar közjoghoz, „Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: »Das ungarisch-österreichische Staatsrecht«, A magyar közjog történelmének szempontjából”. (*Budapesti Szemle* Új folyam 1. kötet Pest 1865) 12–15. oldalain kifejtett nézetekkel.

⁴⁷⁵ *Magyar Sajtó* 1862. okt. 26., 28., 29., 30., 31-i és nov. 1. és 4-i számaiban. A cikksorozat címe: „Felelős parlamenti kormány és megyei rendszer”.

10. A vármegyék önképe: védbástya vagy közigazgatási hatóság?

A kiegyezés utáni időszak egyik sürgető feladata a vármegyék alkotmányos státusának és közjogi helyzetének tisztázása volt. A kormányzat kérte a helyreállított törvényhatóságokat, hogy nyilvánítsanak véleményt a reform tartalmáról. A felterjesztő törvényhatóságok kivétel nélkül ragaszkodtak a megyei rendszer fenntartásához. Egyetlen érdekelt testület sem tagadta azonban, hogy átalakításuk elkerülhetetlen. Többségük „célszerű” szervezeti és eljárási változtatásokat kívánt, radikális reformot nem tartott szükségesnek. Egyöntetű volt a vélemény, hogy a közigazgatás országos rendszere nem nélkülözheti a területi érdekeket megjelenítő vármegyei rendszert. Eltérőek voltak álláspontjaik a politikai jogosultság, az önkormányzati jog terjedelme és a központi kormánnyal kialakítandó viszony kérdésében.

A kiegyezést támadó és a megyék alkotmányvédő szerepét megtartani kívánó törvényhatóságok ragaszkodtak „sarkalatos” jogaikhoz. Ezek vagy nem állnak a felelős kormány eszméjével ellentétben (Bihar megye), vagy a „mihamarabb hozandó” törvényben a korkívánalmaknak megfelelő módon átalakíthatók (Békés, Kraszna, Sáros megyék). Vas megyéből felterjesztett részletes javaslat mindvégig azt taglalta, hogy „miképp lehetne alkotmányunk ezeréves védbástyáinak önkormányzati jogait” fenntartani. Nógrád megye is belátta, hogy „az eszmék haladásával együtt haladni kell az alaknak is”. Elismerte a törvényhozás jogát arra, hogy „az egyes intézmények körét habozás nélkül kiszabhatja”. A megye is a „független képviseleti rendszert tartja leginkább illőnek”, az ország szükségletei kielégítésére pedig a felelős kormány megtartását véli helyesnek. Viszont nem óhajtja, hogy a „nemzeti közéletük többi elemei [...] háttérbe szoruljanak”. Véleménye szerint a megyei önkormányzat elvének kiiktatása a politikai rendszerből maga után vonná a nemzet összes szabadságának megsemmisítését. Minden megyei politikus tudja, hogy az önkormányzat régi terjedelemben történő visszaállítása „súrlódást” eredményez a miniszteri felelősség elvének gyakorlati követelményeivel, de úgy látja, hogy azzal lényegében nem áll kiegyenlíthetetlen ellentétben.

A megyék többségének véleményét közvetítette Sáros állandó bizottsmányának közjogtörténetünk municipális nézőpontú áttekintéseként is

felfogható terjedelmes felirata. Eszerint a „megyei élet mély gyökeret vert az ország lakosságának minden rétegében, az ország léte [...] legnagyobb részben a helyhatóságok dicsősége”. A történelmünk nehéz próbáit kiállt „institutiót az újabbkori állam doctrináknak feláldozni nem szabad”. Helyeselte, hogy az 1848. évi XVI. tc. a megyéket ősi kiváltságos természetű állásuktól megfosztva a népképviselőlet alapjára helyezte. De az 1848. évi XVI. tc. ezeket a szerveket mint az alkotmányos szabadság védbástyáit továbbra is megtartandónak találta. A municipiális hatóságok fennmaradásuk esetén a mindig jelen levő „abszolutisztikus vágyak” útját is elzárhatnák. Az 1867-es kiegyezés által létrehozott „alkotmány életrealitását is csak gyakorlat fogja bebizonyítani”; már ezért is erősíteni kell a helyhatóságokat, mint az alkotmány legbiztosabb garanciáit.

Veszprém és Komárom megye tartalmilag egybehangzó állásfoglalása szerint „a régi idők hagyományos kincseit” tisztelni kell, és jelen viszonyaink között nem szabad az „újkor vívmányainak” még nagyobb teret engedni. Komárom külön is ragaszkodott a vis inertiae jogához, hiszen ezáltal lehettek megyéink a törvény őrei. A nemzet magatartására egyébként is nagy befolyással volt az elmúlt „szomorú időkben az egykori önkormányzatok pusztá emléke is”. Ugocsa bizottmánya sem feltételezte, hogy a „törvényhozás a hatósági életet a parlamentáris kormányforma előnyeiért áldozatul adja”. Remélte, hogy az „ezidőszerint tengésre kárhóztatott megyei élet hajdani elevenségét visszaadni el van határozva”.

A megyék felterjesztéseikben kivétel nélkül kárhóztatták a kormány „drasztikus eljárását”, a királyi biztos kiküldetését és – Pest megye esetében – az ezzel történő fenyegetést. Legmarkánsabb álláspontot Szepes megye foglalt el. A felirat készítői vitatták a végrehajtó hatalom azon jogát, hogy egy hatóság működését – mint ezt Heves megyében tette – felfüggesztheti, és a megyei kormányzatot teljhatalmú királyi biztos kezeihez adhatja. Szerintük az 1848. évi III. tc. 2. és 3. §-aiban, ahol „monarchiai alkotmányosság alapelvei szabatosan formulázva vannak”, rögzítve van, hogy a végrehajtó hatalmat „Ő felsége ezentúl kizárólag a magyar minisztérium által fogja gyakorolni”, a képviselői alkotmányunk tehát királyi biztosokat nem ismer. Úgy vélték továbbá, hogy ha már a kényszerintézkedést alkalmazták, legalább az eljárási módozatokat illet volna megtartani. (Az 1805. évi V. tc. szerint ugyanis a királyi biztos hatásköre csupán a törvényhatóság kebelében felmerült jogosulatlan tények megvizsgálására terjedt ki.) A megye a teljhatalmat törvénysértőnek

találta. „Ezredéves történelmünk nem mutat fel koronás király alatt egy esetet sem arra, hogy egy törvényhatóság felfüggesztetett és kormányzata teljhatalmú biztosra ruházott volna át.” A felirat azt is sérelmezte, hogy a kormány Pest megyében a jogszabályok végrehajtására megengedhetetlen módot, erkölcsi kényszert alkalmazott. „Ily megfélemlítő eszközök alkalmazásával szemben nem marad a törvényhatóságok számára más lehetőség, mint vagy meghunyászkodva a hatalom mindenható színe előtt egyszerű alattas végrehajtó hatósági közzé süllyedni, vagy a teljhatalmú királyi biztosok Damokles kardja alatt [...] veszélynek kitéve lenni.” Győr megye, miután a lapokból a „legsajgóbb honfiúi fájdalom érzetével” értesült a kormánybiztos kiküldéséről, határozottan kinyilvánította, hogy „sem az ősi, sem pedig az 1848-as törvények által újabban korvonalazott alkotmánnyal” nem találta összeférhetőnek a kormány eljárását. A Fejér megyei közönség nevében fogalmazott felterjesztés szerint a pesti eset „ismét egy adalékot szolgáltat abbéli meggyőződéséikhöz, hogy a békés belkormányzat érdeke a törvényhatóságok, a parlamentáris kormány hatáskörének, jogainak s kötelességeinek szabatos és éles körvonalazását s tudatos meghatározását elodázhatatlannak tartja”.

Az egykori kiváltságolt, különállásukat féltve őrző törvényhatóságok „óvatos” rendezést, a történelmi jogok tiszteletben tartását kérték. A Hajdú kerület – érezvén azt, hogy az elkerülhetetlen reform eredeti állását veszélyeztetheti – szintén abban reménykedett, hogy a törvényhozás a megyei, kerületi és városi törvényhatóságok hatáskörét a kormánnyal szemben garanciákkal biztosítja. Esztergom felirata is tanulságos: a megyék fenntartását a közigazgatás szempontjából kívánatosnak, a „nemzetiségi kérdés kielégítő megoldása” szempontjából egyenesen szükségesnek ítélte.

A törvényhatóságok és a felelős kormány viszonyának kényes kérdésében az érintett területi szervek feltűnő egyöntetűséggel nyilatkoztak. Egyetlen helyi reformjavaslat sem vitatta a törvényes kormány megyefelügyeleti jogosultságát. Az elképzelések – a kossuthi javaslat sok elemét átvéve – a „viszonos ellenőrködés” (Torna megye) kiépítését körvonalazták. Ebben a rendszerben a megyék korlátozott törvényességi ellenőrzést gyakorolnának a kormányzat kiadott normái felett.

Jellemzőnek tekinthetjük Veszprém bizottmányának józan állásfoglalását: „a parlamentáris felelős kormány életbeléptetése a felelőségi elv okszerű értelmezése mellett szükségessé teszi a megyei jogok

korlátozását.” Fontos elvet rögzít Nógrád tervezete is, amely feladva a harcos municipalizmust, az önkormányzat hatáskörét célszerűen, a „fejlett doctrinák” alapján kívánta megszabni. Eszerint a „megyék jogának sohasem szabad az országos törvények területére behatolni”, hiszen a törvényhatósággal szemben a közkormány az „egyetemes nemzeti követelményeket képviseli”. A fenti elv alapján az önkormányzati jogkörben hozott megyei határozatokat a közkormány „múlhatatlanul” közölni kell. Ezt a kötelezettség „mindennemű közigazgatási intézkedésre” és a megyei „önmegadóztatási határozatokra” terjedne ki.

A kormányrendeletek végrehajtási módozatairól változatos elképzelések születtek. A megyék többsége rögzíteni kívánta azokat az eseteket, amelyek a rendeletek végrehajtását kizárták. Vas törvényhatósága a megalkotandó megyetörvényben rögzíttetni kívánta, hogy a „kormánynak az ország alkotmányát és nemzeti létét veszélyeztető rendeleteit – melyek az országos adó behajtását és az újoncállítást országgyűlési határozat nélkül, vagy annak mellőzésével tennék a helyhatóság kötelességévé”, a törvényhatóságok végrehajtani semmi szín alatt nem tartoznak. Az ilyen rendeleteket kibocsátó kormányt és az ezeket „végrehajtani merészülő tisztviselőket a fennálló 1504. évi I. tc. értelmében a hitszegés és becstelenség büntetében” kell marasztalni. Somogy megye is igényelné a felterjesztési jogot, de ha a minisztérium törvénytelennek ítélt rendelet végrehajtásához ragaszkodna, ennek teljesítésére a törvényhatóságokat köteleznék. A további eljárást Sáros és Vas megyével egyezően úgy rögzítenék, hogy a törvényhatóságok az országgyűlés előtt kereshetnének jogorvoslatot. A megyék és a kormány törvényértelmező konfliktusa tehát a törvényhozás elé kerülne. Sáros álláspontja szerint: „így a municipiumok nem nehezítik a felelős kormány állását, míg másfelől a törvények végrehajtásához is hozzájárulnak, továbbá örködnék, nehogy a központosítás merev rendszerre lábra kaphasson.” Vas megye az országgyűlés pártatlansága érdekében hivatali összeférhetetlenséget kizáró törvényt sürgetett. A kormány tevékenységének törvényszerűségét vizsgáló eljárás csak akkor lenne pártatlan, ha a képviselők között „minisztériumi kinevezéstől függő hivatal viselők” nem lennének. Ha ilyeneket megválasztatnának, vagy a hivataluktól kellene megválniuk, vagy a képviselői állás letételére lennének kötelesek.⁴⁷⁶

⁴⁷⁶ A felterjesztéshez érvként szolgált, hogy a képviselőház „parlamentáris illemnek” tekintette: minden képviselő, aki kormányhivatalt vállalt, lemondjon

Nógrád megye érdekes javaslata szerint a miniszteri intézkedések végrehajtását két esetben kellene mellőzni. Az egyik, ha a központi norma a „pillanat fennforgó körülményei közt netán” helytelen, vagy helyi viszonyok miatt kivihetetlen. Ilyen esetekre az alispán részére lehetőséget kellene biztosítani, hogy a „végrehajtást elhalasztván a minisztériumhoz felvilágosító, a nehézségeket magyarázó felterjesztést” intézhessen. Egy ilyen eljárást – vélte a megye – szívesen venne minden jóakarátú kormány, hiszen lehetőséget kapnak következmények nélküli kiigazítására. Amikor viszont a rendelet törvénybe ütközik, a végrehajtást meg kell tagadni. Ekkor az alispán a rendelet foganatosítását felfüggesztené, és az ügyet rendes vagy sürgős szükség esetén nyolc nap alatt összehívandó rendkívüli közgyűlés elé terjesztené.

A megyék felelősségteljes hozzáállása, a korszerű igazgatás követelményeinek tudomásulvétele tükröződik Esztergom feliratából is. A megye a törvényhatóságok jogosultságainak körülírása mellett szükségesnek látta, hogy sérelmes miniszteri rendeletek félretétele, valamint az országgyűlés képviselőházához címzett felterjesztések ügyében bizottmányi határozatot „csak névszerinti és nyilvános szavazás útján” lehessen hozni, és minden egyes bizottsági tag döntéséért az ebből származó esetleges hátrányért személyes és anyagi felelősséggel tartozzon.

Túlzott óvatosságot tükrözött, egyben a régi megyementő reflex jele volt Zemplén javaslatának azon része, amely tagadta a miniszternek a megyei tisztviselőkkel való rendelkezési jogát. A rendeletek eszerint csak a „megye közönségéhez és nem annak egyes tisztviselőjéhez” küldhetők. Veszprém felterjesztése volt az egyetlen, amely a

képviselői állásáról. Az 1865. évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés képviselőházának jegyzőkönyve 1867. II. kötet 18. p.

vizsgált kérdésben anakronisztikus elképzeléssel állt elő. Megítélése szerint „a kormány a magánosok dolgaiban is csak a megye által, s annak közvetítésével érintkezhetik”.⁴⁷⁷

⁴⁷⁷ Vö. STIPTA 1995. 129–142. p. Uő: Megyei elképzelések a törvényhatóságok rendezéséről (1867–1868). In *Jogtörténeti tanulmányok V.* (Szerk.: Cszimadia Andor) Budapest, 1983. 305–319. p. A szövegben hivatkozott levéltári források: Hajdú kerület MNL OL BM eln. 1868-III-675. KH (487/1867. október 1–2.); Turóc megye MNL OL BM eln. 1868-III-675. KH (279/1867. október 10.); Győr megye MNL OL BM eln. 1868-III-675. KH (335/1867. november 4.); Esztergom megye MNL OL BAZmL IB. B. 754/3. 1868. 503. BM (484/1867. november 4.); Árva megye MNL OL BM eln. 1868-III-938. KH (244/1867. november 5.); Bihar megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (1018/1867. november 20.); Komárom megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (1011/1867. december 2.); Borsod megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (1089/1867. december 3.); Torna megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (2066/1867. december 4.); Zemplén megye MNL OL BAZmL. IV. B. 754/3. 1868. 96. KH (1167/1867. december 11.); Fejér megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (35/1868. január 8.); Vas megye MNL OL BM eln. 1868-III-iii. KH (186/1868. január 8.); Nógrád megye MNL OL BM eln. 1868-III-888. KH (33/1868. január 8.); Ugocsa megye MNL OL BAZmL. IV.B. 754/1868. 503. KH (6/1868. január 29.); Békés megye MNL OL BM eln. 1868-III-660. KH (297/1868. február 27.); Trencsén megye MNL OL BAZ mL. IV.B. 754/3. 1868. 500. KH (1400/1868. március 30.); Zólyom megye MNL OL BAZmL. IV.B. 754/3. 1868. 499. KH (259/1868. április 7.); Sáros megye MNL OL BM eln. 1868-III-660. KH (145/1868. május 2.); Veszprém megye MNL OL BAZ mL. IV. B. 754/3. 1868. 498. BM (344/1868. május 4.); Szepes megye MNL OL BM eln. KH 1868-III-888. BM (769/1868. május 5.); Turóc megye BAZmL. IV.B. 754/3. 1868. 501. KH (297/1868. május 9.); Csongrád megye MNL OL BM eln. 1868-III-660. KH (45/1868. május 9.); Kraszna megye MNL OL BM eln. KH 1868-III-1564. BM (80/1868. május 23–24.); Somogy megye MNL OL BM eln. BM 1868-III-730. BM (212/1868. május 23.); Sopron megye MOL NL BM ált. 1869-II-1-103. BM (66/1868. április 20.); Csíkszék MNL OL BM ált. 1869-II-1. 103. KH (753/1868. május 25.); Moson megye MNL OL BM ált. 1869-II-1. 103. KH (599/1868. június 17.); Torna megye MNL OL BM ált. 1869-II-1. 103. KH (1663/1868. szeptember 14.).

VII. ÖSSZEGZÉS. A TÖRTÉNETI JOGOK ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOGVÉDELEM KOMPROMISSZUMA: AZ 1870. ÉVI XLII. TC.

Az 1870. évi XLII. tc. vitájában a 48-as párt túlzottnak tartotta és hevesen támadta a főispán és a belügyminiszter tervezett hatáskörét is. „A kormány által kinevezett s egyedül neki felelős főispánt kényúrrá teszik. A közgyűlés tagjaira ugyanakkor súlyos büntetések terhe alatt olyan felelősségeket ruháznak”, amely a demokráciát, a szabad vitatkozás jogát semmisítené meg. A törvényjavaslat valóban eddig ismeretlen, de korábban több megye által is javasolt megoldást választott: a törvénytelen határozat meghozatalában részt vevő bizottsági tagok anyagi felelősségét is tervbe vette. A kormányjavaslat – bár általában nem tiltotta a megyék vitatkozási jogát – mégis kizárta azt a lehetőséget, hogy a parlamenti képviselők eljárásának helyességét a közgyűlés vita tárgyává tegye. A 48-as párt szerint ezzel a kormány olyan testületi jogot tiltott meg, amelyet alkotmányos fogalmak szerint még az egyéntől sem lehetne elvitatni. A Deák-párt mindenesetre ezzel a megoldással akarta elkerülni azt, hogy a megyék régi utasításadási jogukat felélesztve, befolyást gyakoroljanak a képviselők tevékenységére.

A törvénytelen rendeletek kötelező végrehajtásának igénye szintén ellenkezést váltott ki a korabeli ellenzék körében. Külön sérelmezték, hogy a belügyminisztert „teszik végleges bíróvá a köztörvényhatósági élet valamennyi nagy kérdésében, bíróvá még a saját maga által kiadott rendeletek kérdésében is”.

A törvényhatóságok ellenállási joga 1870-ben megszűnt. Ehelyett a törvény 16. §-a egyszeri felírási lehetőséget biztosított a végrehajtás előtt.

Ezzel a jogosítottak akkor élhettek, ha a közreadott kormány- vagy miniszteri rendeletet törvénybe ütközőnek, illetve a helyi viszonyok között célszerűtlennek tartották. Ha azonban a miniszter a felhozott indokok ellenére végrehajtást követelt, a központi akarat „azonnal és feltétlenül” teljesítendő volt. A katonák berendelését és az „állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan rendőri intézkedést” tartalmazó kormányzati normákat csak a végrehajtás után lehetett kifogásolni. A közgyűlés mindkét esetben a képviselőháznál kereshetett orvoslást. A törvény nem adott lehetőséget az országgyűlés által meg nem szavazott adó beszédésére vagy a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállításáról szóló rendeletek kényszervégrehajtására. Az előmunkálatokat azonban ezekben az esetekben is teljesíteni kellett.

A magyar történelmi alkotmány régi alapintézménye megváltozott hatáskörrel működött tovább, de elvesztette kollektív jogvédelmi szerepét. Az egyének jogos érdekeinek állammal és az önkormányzati jogok kormányal szembeni védelme a közigazgatási bíróság feladata lett.

VIII. FORRÁSOK, IRODALOMJEGYZÉK

1. Országgyűlési források

- KI 1865 = Az 1865. december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőház. Irományok.
- FN 1865 = Az 1865. dec. 10-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Főrendiház. Napló.
- KN 1865 = Az 1865. december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőház. Napló.
- KN 1869 = Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőházi Napló.
- KI 1869 = Az 1869-dik évi ápril. 20-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai
Képviselőház. Irományok.
- KN 1872 = Az 1872. évi szeptember 1-jére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőházi Napló.
- KI 1872 = Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett Országgyűlés
Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok.
- KI 1875 = Az 1875. augusztus hó 28-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőházi Irományok.
- KN 1875 = Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőház
Nyomtatványai. Képviselőházi Napló.
- KN 1878 = Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
Képviselőház. Napló.
- KI 1878 = Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának
Irományai.
- KN 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.
I. Képviselőházi Napló.

- KI 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok.
- FN 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Naplója.
- FI 1881 = Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Irományai
- KN 1884. = Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója.
- KI 1887 = Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok.
- KN 1887 = Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója.
- KI 1892 = Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok.

2. Az 1883. évi XLIII. tc. megalkotásához kapcsolódó és a vármegyei reformokhoz kötődő törvényhozási források

- ELSŐ JAVASLAT 1881 = Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XXI. köt. 907. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1881. 300–305. p. 1881. január 31.
- MÁSODIK JAVASLAT 1882 = Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok, VI. köt. 152. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1882. 219–225. p. 1882. február 7.
- PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883 = Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslat tárgyában. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok XIV. köt. 528. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 162–175. p. 1883. március 12.
- IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883 = Az igazságügyi bizottságnak jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslatra. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. 529. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 176–190. p. 1883. március 12.

FŐRENDHÁZI VITA 1883 = Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett országgyűlés Nyomtatványai. Főrendi Ház. Napló. I. köt. Szerk.: Maszák Hugó. Pesti Könyvnyomda, 1883. 526. p.

3. Az 1883. XLIII. tc. keletkezésével és a vármegyertörténettel összefüggő levéltári források

- Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K27. MT. 31. dob.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K255. 1881-1-60.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára W12. Miniszterelnökségi Levéltár. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K148. BM. 3439-XI. 1881.; K26. Magyar Királyi Miniszterelnök ME. 1881-2505. XII.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K255. 1881-1976. sz.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára K255. Pm. 1888-1-2592 és 1889-1-95. sz. iratok.
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára A57 – 69 – 0383/a. K 19 – Király Személye Körüli Minisztérium Levéltára – Királyi könyvek
Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára BM eln. 1868-III-675. KH.
Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Levéltára. Zemplén vm. Törvényhatósági iratai. b., Közgyűlési iratok. IV.B-1402/b. 19. dob.
Magyar Nemzeti Levéltár Nógrád Megyei Levéltára IV. 402. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai 1872-1923. a. Köz-és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885.
Magyar Nemzeti Levéltár Fejér Megyei Levéltára IV.B. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 56/1471, 58/2336. sz.

4. Irodalomjegyzék

- ÁDÁM 1996 = Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás 1996. 46. évf. 12. sz.
ANTAL 2006 = Antal Tamás: Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék. Dél-Alföldi Évszázadok 23. Csongrád Megyei Levéltár. Szeged, 2006.

- ANKÉT 1880 = Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880.
- ARDAI-EXNER 1896 = Arday Ignác – Exner Kornél: Magyar jövedéki büntetőjog. A jövedéki kihágások és a jövedéki büntető eljárás kézikönyve. Budapest, 1896.
- BALÁZS 1988 = Balázs István: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. Magyar Jog 1988. 35. évf. 12. sz.
- BENEDEK 1886 = Benedek Sándor: Bélyegilleték a peres eljárásban. Peres felek, ügyvédek, bírósági és pénzügyi tisztviselők használatára. Budapest, 1886.
- BENEDEK 1912 = Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. Adó és illetékügyi Szemle. Budapest, 1912.
- BOÉR 1907 = Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből. Budapest, 1907.
- BRAGYOVA 2014 = Bragyova András: Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról. In Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta (szerk.): A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC, Budapest 2014.
- DRAHOTUSZKY 1891 = Drahotuszky Rezső kézikönyve a nyilvános számadásra kötelezett egyletek és vállalatok adó- és illetékügyeiről. Budapest, 1891.
- CONCHA 1877 = Concha Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Athenaeum. Budapest, 1877.
- CSILLAG 1891 = Csillag Gyula: A közigazgatási bíróságok hatásköre. Budapest, 1891.
- CSIZMADIA 1963 = Csizmadia Andor: A magyar választási rendszer 1848–1849-ben. Az első népképviselői választások. Budapest, 1963.
- CSIZMADIA 1968 = Csizmadia Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. Jogtörténeti tanulmányok II. Szerk.: Csizmadia Andor. Budapest, 1968.
- CSIZMADIA 1976 = Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976.
- CSIZMADIA 1981 = Csizmadia Andor: A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben. In Jogi emlékek és hagyományok. Budapest, 1981.
- FALCSIK 1895 = Falcsik Dezső: A közigazgatási jog alapkérdései. Eger. 1895.
- FÉSIUS 1880 = Fésius György: Közigazgatási jog. Második kiadás. Budapest, 1880.
- GNEIST 1875 = Gneist Rudolf: A jogi állam. Ford.: Takács Lajos. Magyar Tudományos Akadémia Kiadóhivatala. Budapest, 1875.

- GRUBER 1877 = Gruber Lajos: A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban. Budapest, 1877.
- GRUBER 1883 = Az 1883: XLIV. tc. a közadók kezeléséről. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: Gruber Lajos. Budapest, 1883.
- HAJDÚ = Hajdú János: Az iparosok adó-, bélyeg- és illetékügyeinek kézikönyve. Budapest, 1890.
- HORVÁTH M. Tamás 2017 = Horváth M. Tamás: Különb bírászkodás. Tematikus tanulmányok elé. Közjogi Szemle IX. (2017) 1–2. sz.
- KMETY 1891 = Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. In Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet. Budapest, 1891.
- KMETY 1897 = Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer, 1897.
- KISS László 1996 = Kiss László: A törvényességi kontroll néhány elvi kérdése a közigazgatásban. In Fogarasi József (szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. Budapest, 1996.
- KOZÁRI 2003 = Kozári Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Napvilág Kiadó. Budapest, 2003.
- KÓNYI 1903 = Deák Ferenc beszédei. 1868–1873. VI. köt. Összevűjtötte: Kónyi Manó. II. kiad. Budapest, 1903.
- KUKORELLI 2013 = Kukorelli István: Alaptörvény és az Európai Unió. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/ 1.
- LASITZ = Lasitz Pál: A bélyeg- és illetékek iránti törvények és szabályok magyarázata. Budapest, 1889.
- LÁNCZY = Lánczy Gyula: A közigazgatási bírászkodás szervezéséről Magyarországon. Budapest, Zilahy, 1883.
- MARISKA 1880 = Mariska Vilmos: Bélyeg- és illetékszabályok. II. kiad. Budapest, 1880.
- MARISKA 1882 = Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1882.
- MARISKA 1886 = Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi törvényisme. 1886.
- MARTONYI 1932 = Martonyi János: A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése. Budapest, 1932.
- MARTONYI 1939 = Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. Budapest, 1939.
- MARTONYI é.n. = Martonyi János: Az ötvenéves közigazgatási bíróság. (Különlenyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából.) Budapest, é. n.

- MARTONYI 1973 = Martonyi János: A közigazgatási bírászkodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Jur. et Pol.* Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1973.
- MÁTHÉ 1982 = Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875. Budapest, 1982.
- MEZEY 1983 = Mezey Barna: Törvény-előkészítés a dualista Magyarországon. A kormány szerepe a törvényalkotásban. *Jogtörténeti tanulmányok* 5. évf. 1983.
- MEZEY 1995 = Mezey Barna: A magyar polgári büntetőügy kezdetei. *Osiris-Századvég.* Budapest, 1995.
- MEZEY 2013 = Mezey Barna: Eötvös József és a magyar büntetőügy terminológiája. In Gángó Gábor (szerk.): „A kincset csak fáradsággal hozhatjuk napvilágra”. Tanulmánykötet báró Eötvös József születésének 200. évfordulójára. *ELTE Eötvös József Collegium.* Budapest, 2013.
- MODER 1883 = Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta dr. Moder Tibor. Budapest, 1883.
- MOHL 1866 = Mohl Robert: Az államtudományok enciklopédiája. Ford. Lőw Tóbiás. 2. kiad. Pest, 1866.
- NAGY MARIANNA 2010 = Nagy Marianna: Interdiszplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. *ELTE Eötvös Kiadó.* Budapest, 2010.
- NAGY PÉTER 2017a = Nagy Péter: A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti szemle* 2017. 1–2. szám.
- NAGY PÉTER 2017b = Nagy Péter: A közigazgatási bírászkodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica* 2017. IV. évf. 3–4. szám.
- OLECHOWSKI 1998 = Olechowski, Thomas: Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In Martin F. Polaschek/ Anita Ziegerhofer (Hrsg) *Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts.* Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998.
- OLECHOWSKI 1999 = Thomas Olechowski: Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Wien, 1999.
- PATYI 2002 = Patyi András: Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról. Budapest, 2002.
- PATYI 2011 = Patyi András: Közigazgatás-Alkotmány-Bírászkodás. *Universitas-Győr Nonprofit Kft.* Győr, 2011.
- PILISY 1947 = Pilisy Lajos: A pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1884–1896. In *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1949).* Kiadja a Magyar Közigazgatási Bíróság. Budapest, 1947. (MKB 50.)

- REINHARDT 1981 = Reinhardt Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre. Budapest, 1891.
- RÉCSI 1854 = Récsi Emil: Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra. I. köt. Pest, 1854.
- RIXER 2012 = Rixer Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012.
- ROZSNYAI = F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010.
- RÓTH 1886 = Róth Nándor: Magyarország rendes közigazgatási bíróságairól. Kiadja: Schvarcz Sándor. Zenta, 1886.
- SARLÓS 1976 = Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó. 1976.
- SOMOGYI 1889 = Somogyi József: A közigazgatási bíráskodás alapelvei. Bertalanffy József könyvkiadása. Szombathely, 1889.
- SÓLYOM 2001 = Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001.
- STIPTA 1995 = Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Osiris Kiadó. Budapest, 1995.
- STIPTA 1997/a = Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny 1997. március, LII. évf. 3. sz.
- STIPTA 1997/b = Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. Acta Jur. et Pol. Szeged. Szerk.: Tóth Károly. Tomus LII. Fasc. 9. JATE Press Szeged. Szeged, 1997.
- STIPTA 1998 = Stipta István: Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et Pol. Szeged. Szerk.: Tóth Károly. Tomus LIII. Szegedi Tudományegyetem. Szeged, 1998.
- STIPTA 1999 = Stipta István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884–1885). Acta Jur. et Pol. Szeged. Szerk.: Tóth Károly. Tomus LVII. Fasc. 9. JATE Press Szeged. Szeged, 1999.
- STIPTA 2006/a = Stipta István: A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára. Szerk.: Szabadfalvi József. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2006.
- STIPTA 2006/b = Stipta István: Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65.

- születésnapja tiszteletére. Szerk.: Mezey Barna, Révész T. Mihály. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.
- STIPTA 2006/c = Stipta István: Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz. Rechtsgeschichtliche Vorträge 45. Hrsg.: Prof. Dr. Barna Mezey. Gondolat Verlag, Budapest, 2006.
- STIPTA 2008 = Stipta István: Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn (1848–1896). In Rechtsgeschichtliche Studien. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte. Hrsg.: Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey. ELTE ÁJK. Passau–Budapest, 2008.
- STIPTA 2009 = Stipta István: A francia közigazgatási bírászkodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In Sapiienti iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. Szerk.: Horváth Attila, Koltay Tamás, Máthé Gábor. Jogtörténeti értekezések 36. Sorozatszerk.: Mezey Barna. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.
- STIPTA 2010/a = Stipta István: A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bírászkodás. In Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Tomus LXXIII. Fasciculus 1–64. Szerk.: Homoki Nagy Mária. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2010.
- STIPTA 2010/b = Stipta István: A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság. Magyar Jog 57. évf. (2010) 6. szám.
- STIPTA 2010/c = Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bírói szervezet mellett. In Tizedik Magyar Jogászgyűlés. Szerk.: dr. Benisné dr. Györfly Ilona. Kiadja a Magyar Jogász Egylet. Budapest, 2010.
- STIPTA 2010/d = Stipta István: Tisza Kálmán és a közigazgatási bírászkodás. Jogtörténeti Szemle 2010/3. szám.
- STIPTA 2011/a = Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bírászkodás, és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett. In Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője. Szerk.: Varga Zs. András, Fröhlich Johanna. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Sorozatszerk.: Varga Csaba. Tanulmányok 3. PPKE JÁK-KIM. Budapest, 2011.
- STIPTA 2011/b = Stipta István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre. Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma és jelentősége. Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica. Tomus XXIX/1. Szerk.: Sály Pál. Miskolc University Press. Miskolc, 2011.
- STIPTA 2011/c = Stipta István: Az abszolutizmus fogalma, változatai és alkotmánytörténeti jellemzői. In Az abszolút monarchia. Szerk.: Képes

- György. Jogtörténeti értekezések 41. Sorozatszerkesztő: Mezey Barna. Gondolat Kiadó. Budapest, 2011.
- STIPTA 2011/d = Stipta István: Adalékok a magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás történetéhez. In Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. Szerk.: Homoki-Nagy Mária. Szegedi Egyetemi Kiadó. Szeged, 2011.
- STIPTA 2019 = Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896). Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.
- SZABADFALVI 2011 = Szabadválvi József: A magyar jogbölcséleti gondolkodás kezdetei. Werbőczy Istvántól Somló Bódogig. Gondolat Kiadó. Budapest, 2011.
- SZABÓ 1946 = Szabó József: Demokrácia és közjogi bíráskodás. Budapest, 1946.
- SZABÓ István 2010 = Szabó István: Ausztria államszervezete 1918–1955. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Sorozatszerk.: Varga Csaba. Jogtudományi Monográfiák 2. Szerk.: Schanda Balázs. PPKÉ JÁK. Budapest, 2010.
- SZÉKELY 1881 = Székely József: A jövedéki kihágások büntető-jogtana. Ügyvédek, bírák és pénzügyi tisztviselők számára. Budapest, 1881.
- SZÉKELY 1885 = Székely József: Javaslat a jövedéki büntető eljárás egysíntetősége és ideiglenes szabályozása tárgyában. Budapest, 1883.
- SZÉKELY 1985 = Székely Vera: A központi államigazgatás tisztségviselői a dualizmus korában. 3. rész: Magyar Királyi Pénzügyminisztérium (Forrástudományi segédletek 1.) Budapest, 1985.
- TAKÁCS 1989 = Takács Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. Jogtudományi Közlöny, 1989. 44. évf. 9. szám.
- TÉRFI = Térfi Gyula: Közigazgatási bíróság: hatásköri bíróság, országos levéltár, az állami közigazgatás szervezete. Budapest, 1910.
- TISZA 1865 = Tisza Kálmán: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest, 1865.
- TRÓCSÁNYI 1992 = Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992.
- VARGA ZS. ANDRÁS 2011 = Varga Zs. András: A közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell. In Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. Szerk.: Varga Zs. András, Fröhlich Johanna. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Sorozatszerk.: Varga Csaba. Tanulmányok 3. PPKÉ JÁK-KIM. Budapest, 2011.
- ZABULIK 1897 = Zabulik László: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény. 1896. évi XXVI. t.-cikk. Athenaeum. Budapest, 1897.

JOG TÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

(alapította Kovács Kálmán)

1. RÉVÉSZ Tamás: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. Budapest, 1971
2. BUZÁS József: *Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején*. Budapest, 1971
3. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ Tamás: *Az esti- és levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (1945–1970)*. Budapest, 1972
4. RÁCZ Lajos: *A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon*. Budapest, 1972
5. BUZÁS József: *Veszprém vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában*. Budapest, 1973
6. *Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrecht, Studienband*. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1974
7. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A jogtörténet-tudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után (helyzetelemzés)*. Budapest, 1975
8. DEGRÉ Alajos: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Budapest, 1977
9. RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után*. Budapest, 1977
10. *A tanács hatalom jogpolitikája 1919-ben*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1979
11. MEZEY Barna: *A Rákóczi szabadságharc országgyűlései*. Budapest, 1981
12. *A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből, XVIII–XIX. század*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1982
13. *Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*, Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1983

14. *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében.*
Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1984
15. *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19–20. század.* Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1986
16. *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen.*
Studienband. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán – RÉVÉSZ T. Mihály, Budapest, 1987
17. MEZEY Barna: *A magyar polgári büntönügy kezdetei.* Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995
18. POMOGYI László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon.* Budapest, 1995
19. *Hatalommegosztás és jogállamiság.* Tanulmánykötet. Szerk. MEZEY Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 1998
20. *A magyar büntönügy kutatásának alapjai.* Tanulmánykötet. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna, Budapest, 1997 (2. kiadás, Gondolat Kiadó, Budapest, 2000)
21. *Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert.* Studienband. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna, Budapest, 1997
22. *Tanulmányok a magyar büntönügy történetéből.* Tanulmánykötet. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga, Gondolat Kiadó, Budapest, 1998
23. GÖNCZI Katalin: *Magyarok az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtt.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000
24. POMOGYI László: *Szegényügy és közösségi illetőség a polgári Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001
25. FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001
26. *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére (1826–1899).* Szerk. MEZEY Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 2001
27. *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes.* Studienband. Red. Barna MEZEY, Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
28. *Eckhart Ferenc emlékkönyv.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004
29. HAJNAL Hugó: *Csemegi Károly.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
30. KÉPES György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2003

31. *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére.*
Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
32. BECCHI, Paolo – SEELMANN, Kurt: *Gaetano Filangieri és az európai felvilágosodás.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
33. HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2006
34. LADÁNYI Andor: *Törekvések, kísérletek a jogászképzés reformjára 1890–1944.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
35. CHAUVEAU, Adolphe – HELIÉ, Faustin: *A bűnrészesség.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2008
36. *Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére.* Szerk. HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
37. KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
38. *Szimbolikus kommunikáció A jog színházától a jogi rituáléig.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
39. *Bor és jogtörténet.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
40. BRAUNEDER, Wilhelm – KOHL, Gerald: *A jogtörténet-tudományi kutatások Ausztriában.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
41. *Az abszolút monarchia.* Szerk. KÉPES György, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
42. ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2013
43. *Szuverenitáskutatás.* Szerk. MEGYERI-PÁLFFI Zoltán, Gondolat Kiadó, Budapest, 2020