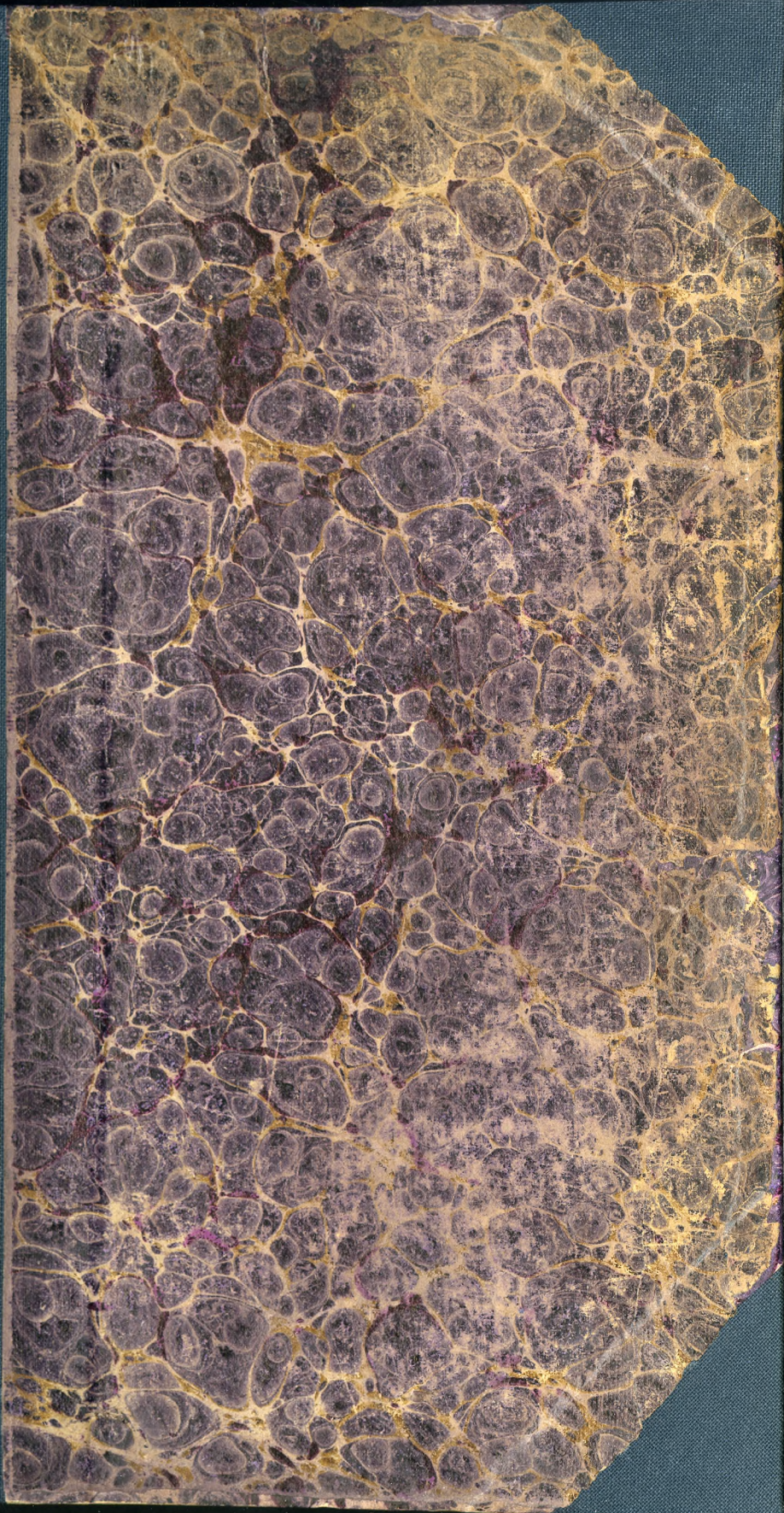


Politikai  
röpiratok

197



197  
1836

MAGYARORSZÁG  
KÖZIGAZGATÁSÁNAK  
TÖRTENETE

ÉS  
FEJLODÉSÉNEK IRÁNYELVEI

IRTA

DR HORINKA IMRE

GYŐRI AKADÉMIAI JOGTANÁR

KÜLÖN LENYOMAT A «MAGYAR KÖZIGAZGATÁS»-BÓL



11.

BUDAPEST

PALLAS RÉSZVÉNYTÁRSASÁG NYOMDÁJA

1887



MAGYARORSZÁG  
KÖZIGAZGATÁSÁNAK  
TÖRTÉNETE  
ÉS  
FEJLŐDÉSÉNEK IRÁNYELVEI

IRTA

D<sup>R</sup> HORINKA IMRE  
GYŐRI AKADÉMIAI JOGTANÁR

KÜLÖN LENYOMAT A «MAGYAR KÖZIGAZGATÁS»-BÓL



BUDAPEST

PALLAS RÉSZVÉNYTÁRSASÁG NYOMDÁJA

1887

51572 orf 6640

DE BALLAGI GÉZA.

**H**AZÁNK közigazgatása önállóan és függetlenül fejlődött ki, s a történet tanúsága szerint ezen önállóságát fentartotta még akkor is, legalább elvben, midőn a habsburgi dynastia önkényes politikájának hatása hazánk szabadelvű önkormányzati szerkezetében érezhetővé lett.

Az 1723-dik évi *pragmatica sanctio* szorosán összeforrasztotta az azelőtt önállóbb országot az ausztriai birodalom nyugati örökös tartományaival, azonban a közigazgatási önállóság a törvény betűje által biztosított, mire az 1867: XII. t.-cz. is világosan hivatkozik, mondván, hogy: «Magyarországnak (a *pragmatica sanctio* által biztosított) önálló törvényhozási és kormányzati függetlensége (belkormányzati önállása) lényegében jövőre is sértetlenül fentartassék».

Magyarország közigazgatásának történeti fejlődésében három korszak különböztethető meg, ugymint:

1. A legrégebb idő, midőn Magyarország az Árpád vérből származott királyok kormánya alatt állott, melyhez hasonló volt közigazgatási tekintetben a vegyes házból származott királyok korszaka is;

2. a helyhatósági kormány a habsburgok alatt 1526—1848-ig, s végre

3. az 1848. és 1867—1886-ki törvények által alkotott új korszak.

A közigazgatás élén kezdet óta a király állott, de nem ismer a magyar történet a lefolyt 1850—1860 közti évtized kivételével korszakot, melyben a magyar nemzet is mélyen be ne folyt volna a közigazgatás ügyeibe. E befolyást tartja fenn és biztosítja már az összerződés harmadik pontja, midőn mondja: «*Ut isti principales personae, qui sua libera voluntate Almu sibi dominum*

elegerant, quod ipsi et filii eorum nunquam a consilio ducis et honore regni omnino privarentur», s a fővezér valóságban a főhatalmat, melyhez tartozott a közigazgatás vezérlete is, soha sem gyakorolta kizárólag önszeméyle által, hanem e tekintetben mindig a nemzet nagyjainak tanácsával élt.

Szent-István a vezérséget királlysággá változtatván át, az általa felállított közigazgatási szervezet szintén nem zárta ki ebből a nemzetnek befolyását; mi által és mi módon volt azonban e befolyása I. István alkotmányában biztosítva, nem tudatik. Később a nemzet közreműködése a közigazgatásban egyenesen törvényekben határozott meg, mire bizonyítékul szolgál II. Endre aranybullája, mely mondja: «Örködjék a nádor, hogy a király a törvényeket meg ne szegje».\* A nádor t. i. itt képviselője az összes népnek. Az 1291. és 1298-ki törvényekben pedig csirája rejlik a mai felelős miniszterium intézményének. Az előbbi törvény ugyanis határozza, hogy «a nádort, cancellárt és tárnokot», vagyis a közigazgatásnak akkori főtényezőit, a király a nemzettel együttesen válaszsza az országgyűlésen; az utóbbi törvény pedig rendeli, hogy «egy királyi tanács állittassék a király mellé, melynek meghallgatásával tartozik ő a kormányt vezetni». A közigazgatás élén akkoron tehát a király állván, benne összpontosult a közigazgatási főhatalom, azonban ő e hatalmat a nemzet által választott organumok utján, t. i. Magyarországon főleg a nádor és tárnokmester, Tótországban a bán s Erdélyben a vajda által tartozott gyakorolni, kik teendőiket a király nevében végezték.

Az árpádházi királyok kihalta után a nemzet mindinkább elveszti befolyását a közügyek igazgatására, a mi már Róbert Károly alatt nagy mértékben mutatkozik.

Róbert Károly egészen önkényileg, tekintet nélkül a nemzet akarására, vitte kormányát, az 1298. törvényeket nem tisztelte és a nádorkinevezési jogot is önmagának

\*) Bulla Aurea Andrea II. R. 31.: «quod ipsam scripturam prae oculis smeper habens, nec ipse (pálatinus) deviet in alipuo praedictorum, nec regen, vel nobiles, seu alios consentiat deviare.

vindicálta. Hasonlóan cselekedett N. Lajos is, a ki habár külfelé a nemzet hatalmát nagyra növelte is, benn az országban még sem járt el annak alkotmányos törvényei szerint. Ezen állapot tartott az 1439-ki törvények meghozataláig, a melyek a II. t.-cikkben ujolag és nagyobb nyomatékkal határozzák azt, hogy a tisztviselők legnagyobbikát a nádort az országgyűlés fogja választani. Már az 1386: III. czikke által Mária királynő és utódai különösen köteleztettek, hogy kövessék a tanácsosok utmutatásait a kormányzat ügyeiben, mégis a kir. tanácsnak felállítása határozott formában csak I. Ulászlónak a várnai csatában történt elveszte után eszközöltetett, midőn V. László távollétében egy 6 tagu királyi, illetőleg kormányzótanács állítottatott fel Hunyady János mellé a közigazgatás élére. Ezen kormányzótanács fennállott a később trónra jutott László, sőt Mátyás alatt is, ki azonban sokkal erélyesebb vala kormányában, sem hogy sokáig türte volna oldala mellett e tanácsot, melynek működését Mátyás ugyis csak a törvénykezés terére szoritotta. Így e kir. tanácsnak létele Mátyás kormánya alatt önként megszűnt, habár az országgyűlés kétszer kísérlette meg annak ujlagos felállítását, de siker nélkül. Sikerült e kísérlet utódja a gyöngye II. Ulászló alatt, kinek oldala mellé az 1495-iki országgyűlés egy 3 főpapból, 3 főurból és 14 köznemesből szervezett kir. tanácsot rendelt.

Az 1507. évi II., III., IV., VII. és VIII. t.-cikkek a kormányzótanács szervezetét módosították, a mennyiben tagjai a király által nevezettek ugyan ki, de az országgyűlésnek voltak felelősek működésökért és eljárásukért. Ezen szervezet mintája volt a mai felelős miniszteriumnak. A hozott 1507. évi törvények üdvös hatása azonban elmaradt azon egyenetlenségek és pártvillongások következtében, a melyek akkoriban a fő- és köznemesek közt legnagyobb mérvben dühöngtek és e kir. tanácsban majd az egyiknek, majd a másiknak szerezték meg a tulsulyt. A miért is az 1526-diki országgyűlés azon határozatot hozta, hogy szüntettessék meg minden kir. tanács és fektettessék a közigazgatási teljhatalom, az ezért való

felelősség terhével egyedül a király kezébe, a mit azonban a király, látván az ország szánandó helyzetét, elfogadni vonakodott. Ilyen rendezetlen állapotoknak természetesen csak az lehetett vége, a mi az ugyanazon 1526-ik évi augusztus 29-én Mohács mezején csakugyan bekövetkezett, és ezen idővel kezdődik Magyarország közigazgatási történetében is egészen új korszak.

I. Ferdinánd trónra lépte után közmeggyőződés gyanánt tartatott, hogy a pártszellemek azon foka mellett, a mely az akkori időben Magyarország népét elkeseredett részekre szakította, a kir. tanács nem életre való institutio és azért csakhamar siettek annak véget vetni és a király kezébe fektetni a főhatalom teljét, a nélkül azonban, hogy a nemzetnek befolyását a közigazgatás ügyeire biztosították volna. Ezen mulasztás volt szülő oka mindazon napirenden levő önkénykedéseknek, melyek alatt Magyarország a habsburgi dynastia uralma alatt sorvadozott. Ferdinand nem lakván az országban, a közügyek vezetését nem gyakorolhatta személyesen és így egy műszervnek felállításáról kellett gondoskodnia, mely őt az országban helyettesítse. E szervet a bécsi kormány az u. n. helytartótanácsban lelte föl, mely először 1528-ban állítottatott fel Budán és szervezését illetőleg a nádor elnöklete alatt álló igazgatótestület volt, mely 3 osztályra, tudniillik a politikai igazgatási, pénzügyi és hadügyi igazgatási osztályra szakadt. A helytartótanács később Buda elfoglalása után Pozsonyba tétetett át. A cancellaria pedig, mint másik közigazgatási szerv, Ferdinand uralkodása kezdeté óta már Bécsben a király oldala mellett működött, a magyar cancellariának majdnem tökéletes mellőzésével; mi volt tehát természetesebb, mint az, hogy az osztrák nyugati örökös tartományokban fenn létezett önkényes kormány Magyarország közigazgatási rendszerébe is mindinkább befészkelte magát. Ennek következménye lett az, hogy Ferdinand, midőn 1535-ben a nádor Báthory István meghalt, a nádori széket üresen hagyván, annak helyébe Magyarország számára hadügyi kormányost rendelt a hadügyek vezetésére, a politikai

ügyek vezetésére pedig helytartót egy segéddel, kik mellé tanácsnokul két egyházi és két világi főúr adatott. Ezen 7 személyből állott a közigazgatás legfőbb közege: a helytartótanács. Pénzügyi és hadügyi tekintetben a magyar országgyűlés tökéletesen befolyástalanná lett, mert ezen ügyek a Habsburgok óta mindig Bécsből igazgattattak. Mindezen törvénytelen intézmények a nemzet régi közigazgatási szervezetét mélyen sértették, a mi az akkori időben tartott országgyűléseket sűrű óvástételekre buzdította is. Így az 1542. országgyűlés törvényei által ki mondta, hogy a helytartótanácsosok száma még több köznemessel is szaporíttassék; ugyanazt sürgette az 1543-iki országgyűlés és az 1545-iki országgyűlés határozottan kijelenti, hogy a helytartóságok ne tartozzanak a törvénytelen rendeleteknek engedelmeskedni. A nemzetnek sokszori sürgetésére 1554-ben kinevezetett ugyan Nádasdy Tamás nádorrá, működési köre azonban a helytartótanács által annyira meg volt szorítva, hogy hatalmát és befolyását méltán semmisnek lehetett tekinteni.

Rudolf ideje óta a helytartótanács élére Magyarországon mindig egy kir. herczeg neveztetett ki és e szokás a későbbi királyok alatt is megmaradt. Rudolf testvérét, Ernesztet, nevezte ki a helytartói tisztre, midőn az 1583-iki országgyűlés azt határozta, hogy ezen a kir. család tagjai közül kinevezett helytartók teljes hatalommal vezessék az ország közigazgatását.

Midőn pedig II. Mátyás vette kezeibe a tétlen Rudolf helyett Magyarország ügyeinek igazgatását és a kitört lázadásnak a bécsi béke által 1606-ban véget vetett, ugyanazon bécsi békében a nemzetnek is biztosított némi befolyás az ország közigazgatási ügyeibe. Többet sikerült e tekintetben kivívnia a nemzetnek, midőn 1608-ban Rudolf a trónról lemondani kényszerült és a nemzet rendjei az u. n. ante coronationem czikkék által mintegy feltételeket szabtak II. Mátyásnak az ország kormányának elismerésére. Az 1608: X. és XVIII. t. czikkék által eszközöltetett a régi bajoknak orvoslata, a mennyiben a rendek felhasználván az alkalmat, elhatározták, «hogy a nádori

szék egy évnél tovább betöltetlenül ne maradjon, a király az országban lakjék, távollétében pedig a nádor birjon teljhatalommal, a cancellaria és helytartótanács független legyen az osztrák miniszteriumtól és a király csupán magyar tanácsosainak meghallgatásával intézkedjék». Azonban az 1608: X. és XVIII. t.-cikkek orvosló hatással nem birhattak, minthogy egymásnak homlokegyenest ellenmondanak, a mennyiben a X. t.-cikk azt határozza, hogy a független cancellaria és helytartótanács kormányozzák teljhatalommal az országot; a XVIII. t.-cikk szerint pedig a nádor tartja kezében a teljes főhatalmat a király távollétében; azonkívül még azon nagy hibában is szenvednek e törvénycikkek, hogy nincs bennök a helytartótanács és a cancellaria székhelye megnevezve. A Habsburg királyok a törvényeket persze mindig saját előnyükre magyarálták, a mint önkényes céljaik megvalósítására legelőnyösbeknek látták. A király a cancelláriát tekintette teljhatalmának, melyet oldala mellé vett s az osztrák kabinetnek rendelt alá és a magyar nádornak lételet tökéletesen ignorálta. Egyedül a municipális szerkezet szolgálhatott már most óvszerűl a visszaélések és törvényteleniségek ellen, a melyek az osztrák kormány részéről lépten-nyomon követték el. A törvényt csupán a municipiumok őrizték meg a rendelkezésükre álló két eszköz, tudniillik a törvényhozó hatalombani részvét és azon ellenszegülési jog (jus resistendi) által, a melyet az 1565-iki országgyűlés XXX. t.-cikke a törvényteleniségek elkerülése végett engedett.

Ezen állapotban volt Magyarország közigazgatása az önkény koráig, azaz a sajnos emlékezetű I. Lipót uralkodásaig, a ki alatt a bajok százszerosan nagyobbodtak és Magyarország közigazgatási tekintetben tökéletesen az osztrák iga alá hajtattott, t. i. Vesselényi halála után, mely 1667-ben következett be, az 1608-iki közigazgatási törvények által sürgetett nádori szék többé be nem töltetett és megsemmisítettén Magyarország alkotmányi és közigazgatási önállósága, Ampringen Gáspár küldetett teljhatalmu és korlátlan kormányzó gyanánt az országba,

a ki működését az osztrák dynastia által előirt mód szerint hűségesen folytatta és Magyarország a többi örökös tartományok mintájára 10 kerületre osztotta föl, melyek élén kerületi főnökök állottak. Ezen közigazgatási kerületekből a szabad mozgalomnak legcsekélyebb eleme és az önállóság minden parányi része is kiirtatott. Ezen keserves helyzetet 7 évig tartott, t. i. az 1679-ben a soproni országgyűlés megtartásáig, a mely az abnormis viszonyokat némileg megszüntetvén, a nádori tisztséget visszaállította, a magyar cancellariát felnyitotta és a meyerendszert újlag életbeléptette. Mindazonáltal a nádornak tiszteje egészen végképi eltörléseig hajdani jelentőségét többé vissza nem nyerte.

Ezen helyzet tartott a nagyjelentőségű 1723. évig, a melyben a magyar nemzet letipró dynastiájának a *pragmatica sanctio* elfogadása által valóban nagy áldozatot hozott. Helyén volt tehát ez áldozatnak mintegy meghálálására az osztrák kormánytól ellenáldozat gyanánt követelni, az 1608-ik évi helytelen közigazgatási szervezet megjavítását, mely Magyarország részére annyi vést hozott már. Alkottatott tehát: az 1723: CI. és CII. t.-cikk által egy új helytartótanács, mely a nádor elnöklete alatt állott és 22 a király által kinevezett tanácsosból volt összeállítva.

A törvény az új helytartótanácsot függetlennek nyilvánította és a törvények végrehajtásával bizta meg; a helytartósági tanácsosokból nevezte ki ismét a király egy részét a magyar cancellaria tagjainak és két jegyzőt, a cancellaria többi tagjainak kinevezési joga pedig az országgyűlésre ruháztatott. De az új helytartótanács sem felelhetett meg jobban rendeltetésének, mert ennek tagjai is királyi önkénynek voltak alávetve, a mennyiben a király nevezte ki és bocsáthatta el azokat tetszés szerint és tagjai nem az országgyűlésnek, hanem egyedül a királynak tartoztak felelősséggel. Ahhoz járult még, hogy a helytartótanács hatásköréből a pénz- és hadiügy kivétetvén, a pénz- és hadiügy egyedül az osztrák cancellariának lett fentartva és a magyar helytartótanácsnak működése az osztrák kormány részéről még különös ellenőrzés alá is

helyeztetett, a mennyiben az osztrák kormány egy inspectort nevezett ki oda, a kinek hatásköre később annyira fejlődött, hogy ő dictálta a helytartótanácsnak a közrebocsátandó rendeleteket. Egy ily módon szervezett közigazgatási létegtől, mely nem volt önálló, az udvarnak befolyása oly könnyen hathatott zibbasztólag, hogy a legfontosabb igazgatási ügyekben csakis javaslatokat terjeszthetett a király elé, kinek tetszésétől függött azoknak elfogadása vagy indokolatlan visszautasítása, mely organum továbbá felelősséggel nem a nemzet képviselőjének, hanem csupán az e politikai testületet magát is kormányzó uralkodónak tartozott, korszerű reformokat és a politikai igazgatás terén általán kielégítő eljárást várni nem lehetett. Midőn Mária Terézia lépett Magyarország trónjára, ujjal alkalom nyílt a bajok orvoslatára, a mennyiben a magyar nemzet volt akkor egyedüli megmentője Ausztria roskadozó trónjának, így Mária Terézia lételetét köszönhette a magyar népnek. Ezen szolgálatért az ország közigazgatási tekintetben méltán kivánhatott javítást. A királynő azonban nem akart oly institutiókba beleegyezni, a melyek a helytartótanácsot függetlenítették volna, sőt ellenkezőleg Magyarországot a *pragmatica sanctio* következtében Ausztria *integrans* részének nevezvén, helyesnek találta azt, hogy az osztrák miniszteriumba magyarok is lépjenek és így a magyaroknak inkább a befolyás biztosíttassék a birodalom ügyeibe. Az 1741. évi XI. t.-cz. határozata szerint ez megvalósíttatott is, a mennyiben néhány magyar főúr titkos tanácsosi czímmel az állam miniszteriumba neveztetett ki; azonban a magyar főúrnak biztosított ezen befolyás mindig csak képzelti maradt.

II. József ujjító működését és intézményeit Magyarország közigazgatási szerveire is kiterjesztette; ő a magyar és erdélyi cancellariát egyesítette 1782-ben és 1783-ban a helytartótanácsot Pozsonyból Budára tette át, a helytartótanácsához csatolta a pénz- és hadügyi szakmát is,

\*) *Mariae Theresiae Reg. Dec. I. Anni 1741. Art. 11. De Rebus te Negotiis Hungaricis, per Hungaros tractandis, §. 4. «Et ad ipsum etiam Status Miniszterium, Nationem Hungaram adhibere dignabitur.»*

a nélkül azonban, hogy ez által a helytartótanácsnak a pénz- és hadügy tekintetébeni önállóságát biztosította volna. A helytartótanács csak executiv közegül tekintett azon rendeletek számára, a melyek a cancellariától jöttek, a helytartótanács a cancellariának minden tekintetben alá volt rendelve, főleg pedig azon ügyek tekintetében, a melyek ezelőtt a helytartótanács hatásköréből ki voltak véve, t. i. a pénz- és hadügy. Intézkedéseiben II. József a centralisatio elve felé hajlott és így tervében volt a megye rendszernek megszüntetése is, a mi azonban rövid uralkodása miatt nem valósított. II. József alatt elvesztett befolyást a közigazgatási ügyekre visszanyerte a nemzet az 1790/91-iki országgyűlés határozatai által,\* a melyek folytán a nádori szék ujlag betöltetett s a cancellaria és helytartótanács azon állapotba helyeztetett vissza, a melyben II. József uralkodása előtt létezett. Az ország közigazgatási önállósága akkor sem volt persze igen nagy és nem is történt e tekintetben haladó lépés mindaddig, míg az 1848-iki reformmunkálatok Magyarország közigazgatási szerkezetét lényegében át nem változtatták és az 1848: III. t.-cikkben azon garantiák nem biztosítottak, a melyek a közigazgatási önállóság lényeges alapjai. Az 1848: III. t. cz. 2., 3. és 6. §§-ai szerint ugyanis: «Ő Felsege (s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó) a végrehajtó hatalmat a törvény és alkotmány alapján teljes hatalommal ezentul kizárólag csak a független magyar miniszterium által — az 1867: VII. t.-cikk értelmében mindig személyesen — gyakorolja s bármely rendeletei,

\* Leopoldi II. Regis Decreti A. 1791. Art. 10. De Independentia Regni Hungariae, Partiumque eidem annexarum.: «Hungaria cum Portibus, adnexis, sit Regnum liberum, et relate ad totam legalem Regiminis formam (huc intellectis quibusvis Decasteriis suis) independent, idest nulli alteri Regno aut populo obnoxium, sed propriam habens Consistentiam, et Contitutionem, proinde a legitime coronato haereditario Rege suo, adeoque etiam a Sua Maiestote Sacratissima. Successoribusque eius Hungaria Regibus, propriis Legibus, et Consuetudinibus non vero ad norman aliarum Provinciarum, dictantibus id Articulis 3. 1715. itém 8. et 11. 1741. regendum et gubernandum.» Továbbá: Leop II. Regis Decreti Art. 12. Delegislativae et executivae Postestatis Exercitio.: «Status et OO. Regni securus reddens, nunquam per edicta, seu sic dictas Patentales, quae alioquin in nullis unquam Regni Iudicis acceptari possunt, Regnum et Partes adnexas gubernandas fore.»

parancsolatai, határozatai, kinevezései csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak». A független magyar kormány csak ezen törvény által lön megállapítva és a parlamentarizmus uralmi alkat szentesítve. A magyar kormánynak eme önállósága már előbb is tervezetett, de minden erre irányuló törekvés hajótörést szenvedett Mária Terézia és utódainak a történelemből ismeretes önkényén, mely, a hol csak lehetett, a szabad mozgalomnak vonta el terét. Az 1848-iki törvény által azonban sem a kormány mód, sem az uralmi alkat nem lön megváltoztatva, hanem fenmaradván az alkotmányi egyeduralkodás elve, csak azon befolyás lön nagyobbítva, melyet a magyar nemzet a törvények hozatalára és végrehajtására birt már azelőtt is. A végrehajtó hatalom központja az 1848-iki törvény értelmében is a király, tartozik azonban e hatalmat az országgyűlésnek felelős miniszterium útján gyakorolni. Az 1848-ik év előtti kormány dicasterialis volt, az 1848-iki törvény pedig megállapította a miniszteriális kormányt; amannál egy testületi tanács készítette a javaslatokat s terjesztette a király elé elfogadás végett, emennél pedig minden közigazgatási ügyág élén egy az uralkodótól függetlenül intézkedő és csak a nemzeti képviselőnek felelős férfi áll s készíti a törvényhozó testületnek előterjesztendő javaslatokat.

Az 1867: XII. t.-cikk meghozatala folytán a miniszterium állása változást szenvedett a közös miniszterium felállításával, nem ugyan annyiban, mintha ez utóbbi az országos magyar miniszterium fölé helyeztetett volna, hanem annyiban, a mennyiben egy igazgatási ág egészen a közös miniszterium hatáskörébe utaltatott, t. i. a külügyi igazgatás, két közigazgatási ág pedig megoszlott a közös és országos miniszterium között, t. i. a hadügyi és pénzügyi igazgatási ág. De a közös miniszteriumnak a közös kormányzati ügyek vitele szempontjából való felállítása nem sérti az alkotmányosságot és Magyarország közigazgatási önállóságát, miután a közös miniszterek is felelősek eljárásukért s feladatuk mintegy a birodalom

kétféle közti compromissum létesítése, a mi a delegatio intézménye által válik lehetővé.

Az előbbieken vázolt történelmi áttekintés után, lássuk, minő irányelvek szerint kell fejleszteni közigazgatásunkat.

Napjainkban a politikai törekvések közepette már nem annyira az alkotmányi, mint inkább a kormányzati és közigazgatási problémák lépnek előtérbe. Ma az igazgatási jog (droit administratif) elvei mind tüzetesebben, helyesebben és a practikus élet igényeinek is megfelelőbben állapíttatnak meg és fejlődnek ki. Többé nem az abstract alkotmányosság intézményei, az államformák és alkotmányi garantiák, az egyenlőségi és szabadsági jogok, szavazási és választási rendszerek képezik a vitatkozás s értekezlet főtárgyait, hanem inkább azon kérdések: miképen kell szervezni a közigazgatást,\* hogy ez a köz- és magánérdekek által követelt jogos igényeket kielégíthesse, milyen igazgatási intézmények és formák felelnek meg az alkotmányos és practikus élet kívánalmainak, a centralizatio vagy az önkormányzat (selfgovernment) képezze-e a közigazgatás főelvét, hogyan rendezendők a practikus viszonyokból folyó új szükségletek kielégítésére megkívántató administratív ügyvitel és hatósági eljárás, időszerű-e a közigazgatási bíróságok intézményét életbeléptetni és ha igen, a közigazgatási biráskodás milyen rendszere honosítandó meg, melyek végre azon practikus igazgatási intézmények és administratív jogszabályok, a melyek a köz-célok megvalósítása érdekében első sorban életbeléptetendők, vagy ujon alakítandók avagy pedig más civilizált államok közigazgatási rendszeréből és törvényhozásából átültetendők?

Hazánkban közéletünk és alkotmányos reformjaink ünnepezt képviselői: Szalay, báró Eötvös és Csengery már a negyvenes évek közepén felismerték s belátták azt, hogy a modern állam valódi consolidációja és tökélyfoka csak úgy érhető el, ha az alkotmányi s szabadsági

\*) V: ö: közigazgatási reformok tárgyában a belügyminiszter által összehívott értekezlet elé terjesztett kérdéseket.

reformokkal egyidejűleg a kormányzat és igazgatás szervezete s intézményei is átalakíttatnak és a nép- s társadalmi élet fokozott igényeinek megfelelőbbé tételnek. Ezen tudományos felfogás s törekvés meg is hozta a kellő gyakorlati eredményt, a mennyiben Magyarország közigazgatási szervezete az utolsó három évtized alatt lényeges átalakuláson ment keresztül. Nevezetesen a helytartótanácsot, illetőleg a collegiális és dicasteriális kormányt a felelős miniszteri kormány, a régi megyei önkormányzati igazgatást a törvényhatóságok újabb — korlátolt hatáskörű — rendezése (1870: XLII. t.-cz., 1876: VI. t.-cz. és 1886: XXI. t.-cz.), meg a közigazgatásnak a törvénykezéstől való szoros elkülönítése következtében az e. f. kir. törvényszékek és járásbiróságok felállítása, a földesuri törvényhatóság megszüntetését a községi rendezés (1871. évi XVIII. t.-cz., 1876: V. t.-cz. és 1886: XXII. t.-cz.) váltotta fel. Mindezekkel kapcsolatosan az új közigazgatási szervezet új törvényeket hívott életbe, az új törvények újabb hatóságokat és hivatalokat kívántak meg, az új hatóságok pedig újabb eljárási szabályok életbeléptetését tették szükségessé.

Hazánkban is, mint minden államban, az államalkotás kezdetleges időszakában a közigazgatás különböző ágai egymástól, nevezetesen a törvénykezés a közigazgatástól elkülönítve nem lévén, az időnkint alkotott törvényeket vegyes hatáskörű állami és törvényhatósági műszervek hajtották végre. De az államélet tágulása, az államszükségletek emelkedése és a magánjogviszonyok mindinkább fejlődése következtében az államigazgatás egyes ágainak ellátása külön executiv szervekre bízott. Így felsőbb fokú bíróságaink berendezése folytán a szoros jogszolgáltatási ügyek idővel kiváltak a közigazgatás általános köréből, de alsóbb fokú hatóságainknál az államigazgatás majd minden ága egész a legújabb időig összpontosítva kezeltetett. Nevezetesen a juridicumnak a politicumtól való elválasztására az első tényleges lépéseket az 1852-iki osztrák pátens megtette ugyan, de a folytonos politikai hullámzások miatt ezen separatio

pusztán kísérletnek tekintendő; míg végre az 1869. évi IV. t.-cikk határozottan kimondotta, hogy «az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik» és hogy «sem a közigazgatási, sem a birói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak». Ezen törvényileg kimondott elv a köztörvényhatóságokat rendező 1870. évi XLII. törvénycikknek 1872. évi január 1-én lett általános életbe léptetése és a törvénykezési ügyek ellátása tekintetéből, a törvényhozó testület részéről nyert meghatalmazás következtében az igazságügyi miniszterium által 1871. évi július hó 19-én kelt rendelettel megállapított e. f. kir. törvényszékek és járásbiróságok működéseinek szintén 1872. évi január hó 1-én lett megkezdése folytán, tetteleg érvénybe lépve, a törvénykezés és közigazgatás egymástól való különválasztása végleg befejeztetett;\* minélfogva mind a törvénykezési, mind a közigazgatási ügyek ellátása külön-külön hatáskörrel saját közegeire bízott.

Napjainkban az átalakulás processusában a közigazgatási jog rendszeresítésének szüksége minden kétségen fölüli áll, kivált miután hazánk egész közigazgatási szervezetében, megváltozott államjogi viszonyaink következtében, oly lényeges átalakulások történtek, hogy a régiebb alkotások helyébe egyes intézményeinkben egészen újjak léptek és a közigazgatási szak anyagi törvényeiben gyorsan s szakadatlanul szülemlenek az új állapot igényeinek megfelelő változások. A közigazgatási jognak fontossága és rendszeres művelésének szüksége tehát körülményeink között és épen mai nap az ujjászülemelés idejében minden kétségen fölüli áll. Előfeltétele ugyanis a közigazgatási jog minden publicistikus műveltségnek, a jurista, az ügyvéd, a mérnök, a törvényhozó, a tisztviselő, az államférfiu szakképzettségének, sőt minden állampolgár köz- és mintaszerű feladatai betölthetésének.

A magyar közigazgatási jog általános fontossága mel-

\* Szakitott, illetőleg feladott törvényhozásunk a juridicumnak a politicumtól elkülönzése elvével a gyámi és gondnoksági ügyeket rendező 1877. évi XX. t.-cikk és a kisebb polgári peres ügyekben való eljárást szabályozó 1877. évi XXII. t.-cz. megalkotása által.

lett tanuskodik azon körülmény, miszerint a legujabb tanulmányi rendszer (1883. évi 28,291. sz. közokt. rendelet) értelmében a jogtudományi és államtudományi államvizsgálatnak, a jogi szigorlatoknak és az ügyvédi rendtartás (1874:XXXIV. t.-cz.) értelmében az ügyvédi censurának, az 1874:XXIV. t.-cz. értelmében a gyakorlati birói vizsgálatnak is tárgyát képezi a magyar közigazgatási jog, sőt a köztisztviselők minősítéséről alkotott 1883:I. t.-cz. értelmében tárgyát fogja képezni a közigazgatási jog a legközelebb életbeléptetendő gyakorlati közigazgatási vizsgálatnak is, a mely magasabb állami és törvényhatósági hivatalok elnyerésére qualificatio gyanánt fog megkívántatni. A müegyetemen 1886. évben közigazgatási jogi tanszék rendszeresített. A minősítési törvény (1883:I. t.-cz. 3. §.) szerint: «a szoros értelemben vett közigazgatási szakot, illetőleg egy közigazgatási tanfolyamnak berendezése és azzal kapcsolatos vizsgálati rendszer iránt minél előbb külön törvény fog intézkedni». A m. kir. belügyminiszter által 1884. évi november 20-án kibocsátott szabályrendelet szerint, az 1883:I. t.-cz. 6. §-a értelmében a községi jegyzői hivatal ellátására előírt képesség beigazolása végett megkívántató szigorlaton az írásbeli feladványok és dolgozatok, valamint a felvetett szóbeli kérdések a magyar közigazgatási jog és a pénzügyi igazgatási jog köréből veendőek.

Közigazgatási jogunk rendszeresítése és tudományos consolidációjának egyik lényeges föltételét képezi egy — ha ez idő szerint még nem is, de a közel jövőben közigazgatási törvényeink teljes megalkotása után — külön közigazgatási törvénykönyv létesítése. Hazánk nemcsak hivatalos közigazgatási törvénykönyv felett nem, hanem közigazgatási törvényeinknek még csak oly magángyűjteménye felett sem rendelkezik, mely az államélet cselekvőségének valamennyi nyilvánulásait a törvényhozás mai állása szerint tárgyalná. Törvénykönyv, mely az igazgatási törvényeket és szabályokat rendbeszedve foglalná magában, ezelőtt sem létezett a birodalomnak egyik felében sem. Az 1808. évi márczius 2-án kelt udvari rendelet

felállított volt ugyan politikai s kamarai udvari hivatalok tanácsosaiból, két igazságügyi tanácsosból és egy referens szerkesztőből összalakított egy különös udvari bizottmányt, melynek feladata lett volna rendszeres politikai törvénykönyv szerkesztése a közigazgatás összes ágaiban fennálló rendszabályokból, de a kivitelben felmerült legyőzhetlen nehézségek már 1818-ban ezen udvari bizottmány feloszlását vonták maguk után.

A már eddig is alkotott közigazgatási törvényeink és az ezekben lerakott elvek ismerete nélkül, napjainkban a közviszonyok s társadalmi érdekek rendkívül bonyodalmas voltánál fogva, közügyek s állami dolgok felől itélni és helyes nézetet alkotni teljesen lehetetlen, épen olyan lehetetlen, mint a személy- és birtokviszonyokat rendszeres magánjog hiányában jogelvek nélkül akarnók megítélni.

---

Dr. BALLACI GEZA

