

Dr. Varga Norbert - Dr. Pétervári Máté

## A magyar közigazgatás története

A fejlesztés az Igazságügyi Minisztérium a jogászképzés színvonalának emelését célzó szakmai programja keretében biztosított támogatással valósult meg (2022)

Jelen tananyag az EFOP-3.4.3-16-2016-00014 számú projekt keretében kifejlesztett Varga Norbert: A magyar közigazgatás története (2020.; <https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>) című tananyag, illetve annak egyes részeinek felhasználásával készült.

## A KURZUS ALAPADATAI



<b>A tárgy jellege</b>	kollokviummal záródó előadás
<b>Tárgyfelelős tanszék</b>	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jогtörténeti Tanszék
<b>Oktatók</b>	Dr. Varga Norbert egyetemi docens Dr. Pétervári Máté adjunktus
<b>Elérhetőség</b>	6721 Szeged, Bocskai u. 10-12. 2. emelet 43. és 66. szoba Tel/Fax: (62) 544-409; (62) 544-385 E-mail: <a href="mailto:vargan@juris.u-szeged.hu">vargan@juris.u-szeged.hu</a> E-mail: <a href="mailto:petervari.mate@juris.u-szeged.hu">petervari.mate@juris.u-szeged.hu</a>
<b>Tantárgyi kreditpontok</b>	4

## A TANANYAG ELSAJÁTÍTÁSÁHOZ JAVASOLT MÓDSZERTAN



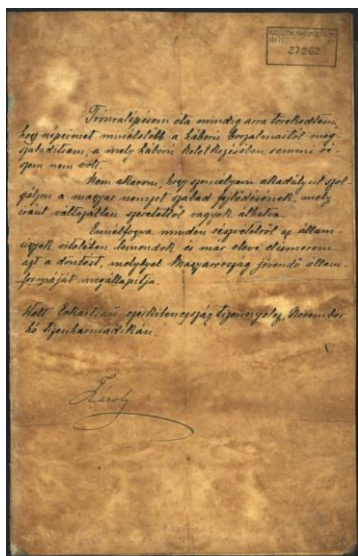
1. Olvassa el a tantárgy alapadatait.
2. Ismerje meg a tantárgy követelményrendszerét.
3. Figyelmesen olvassa el az olvasóleckét.

**Az olvasólecke feldolgozásához szükséges idő: kb. 35-40 perc**

4. A tananyag elsajátításához segítséget nyújt az ajánlott irodalom.
5. Válaszoljon az önellenőrző kérdésekre.
6. Amennyiben további segítségre van szüksége a tananyag megértéséhez, akkor jelezze a tantárgy oktatójának.



## Végrehajtó hatalom a Horthy-korszakban



Az első világháborút követően Európában alkotmányos mozgalmak indultak, amelyek egyik jellemző vonása az új nemzetállamok létrejötte.

IV. Károly 1918 október 16-án kiad egy **császári manifesztumot**, amelynek lényege egy laza nemzetközi államszövetség létrehozása. Ebben az államszövetségben helyet kaptak volna a volt Osztrák Magyar Monarchia területén kialakult nemzetállamok, (amelyek autonómiáját az uralkodó elismeri) Ezek teljesen önállóak és függetlenek lennének, s csak az uralkodó személye kötötte volna össze az államokat. Az államszövetség legfőbb államhatalmi szerve a Szövetségi Gyűlés

lett volna, amelynek tagjait a tagállamok törvényhozó testületei delegálnák.

Ausztriában október végén kimondták, hogy Ausztria államformája köztársaság, ami megghiúsította a császári elképzelést. IV. Károly nem mond le a trónról, de 1918. november 13-án kiadja az **eckartsau nyilatkozatot**, a melyben kijelentette, hogy a kormányzati felségjogairól, és azok gyakorlásáról lemond.

*„Trónra lépésem óta mindig arra törekedtem, hogy népeimet minél előbb a háború borzalmaiktól megszabadítsam; a mély háború keletkezésében semmi részem nem volt. Nem akarom, hogy személyem akadályul szolgáljon a magyar nemzet szabad fejlődésének, mely iránt változatlan szeretettől vagyok áthatva. Ennél fogva minden részvételről az államügyek vitelében visszavonulok és már eleve elismerem azt a döntést, mely Magyarország jövőendő államformáját megállapítja. Kelt: Eckartsau ezerkilencszáz tizennyolc, november hó tizenharmadikán”*

### **Népköztársaság:**

Magyarországon a császári manifesztum kiadását követően polgári demokratikus forradalom bontakozott ki (őszirózsás forradalom). Tisza Istvánt meggyilkolják és a kormány lemondott, József főherceg gróf Károlyi Mihályt nevezte ki miniszterelnökké. A pártok és politikai testületek létrehozták a **Nemzeti Tanácsot**, amely a kormány szerepét töltötte be.



Az eckartsai nyilatkozat után a magyar országgyűlés Képviselőháza befejezettnek tekintette a tevékenységét, és feloszlatta önmagát. Miután a Főrendiház a Képviselőház nélkül nem tud működni, kimondta, hogy szünetelteti a tevékenységét.

A Nemzeti Tanács 1918 végén kiadja a **Néphatározatot**, amely kimondta, hogy Magyarország államformája népköztársaság.

Ezt követően felállt a **Nagy Nemzeti Tanács**, amely ideiglenes jelleggel törvényhozó hatalomként is funkcionált azon az alapon, hogy a Néphatározat feljogosította néptörvények alkotására. 1918. november 13. és 1919. január 11. között Magyarországnak nem volt államfője. November 13-án jelentette



Károlyi Mihály köztársasági elnökké választásának ünneplése

be ui. IV. Károly, hogy lemond az államügyekben való részvételről, *Károlyi Mihályt* pedig január 11-én választotta meg a Nemzeti Tanács Végrehajtó Bizottsága ideiglenes köztársasági elnökké.

### Tanácsköztársaság:

Ezzel megindult egy a korábbi alkotmányos fejlődést megakasztó átalakulás, mivel 1919 január végén a szélsőbal kezébe került a hatalom, majd 1919. március 21-én létrejött a **Tanácsköztársaság**. Ez látszólag demokratikus, valójában azonban diktatórikus államforma volt. Elvileg fenntartották pl. az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójogot, de sokakat kizárnak a választójogból.



A Forradalmi Kormányzótanács tagjai

### Horthy-korszak végrehajtó hatalmi struktúrája:

A Tanácsköztársaság bukása után egy alkotmányos rendszert kellett kiépíteni. Ekkor kap hangsúlyt a jogfolytonosság eszméje és ehhez kapcsolódóan a szentkorona tan.

A **jogfolytonosság elve** a dualizmus időszakában jelent meg a közjogi irodalomban. Ennek lényege, hogy a magyar alkotmányfejlődés ezeréves múltra tekint vissza, az alkotmányfejlődés

azonban csak akkor lehet folytonos, s egyben jogszerű, ha az alkotmány változtatására az alkotmányban meghatározott módon kerül sor, vagyis az alkotmányt csak az alkotmányban arra feljogosított szervek, és az alkotmányban meghatározott módon változtathatják meg. A jogfolytonosság elve szerint tehát az alkotmányt forradalom útján nem lehet megváltoztatni. Éppen ezért, amikor a Tanácsköztársaság bukása után a hivatalos politikában újra megjelent a jogfolytonosság eszméje, az nem az őszirózsás forradalomhoz kötődött, hanem azt hangsúlyozta, hogy alkotmányjogi szempontból vissza kell térni a dualizmus időszakához.



A **szentkoronatan** ugyancsak a dualizmus időszakában jelent meg újfent, mint Magyarország közjogának egy legfontosabb elméleti alapja. Az a nézet alakult ki, hogy a szentkora jelképezte a magyar nemzetet. Ez az áprilisi törvényekből vezethető le. Az áprilisi törvényekkel ui. megkíséreltek minden rendi előjogot eltörölni, amelynek következtében minden állampolgár bekerült a szentkorona védőhálójába. Ebből viszont az a következtetés vonható le, hogy a szentkorona az egész magyar népet testesítette meg, a hatalom tehát a népet, a magyar emberek összességét illeti. A nép azonban közvetlenül nem tudja gyakorolni a hatalmat, ezért azt átruházza a szentkoronára. Ez nem új gondolat, hiszen

a bíróságok a Monarchia idején a szentkorona nevében hozzák az ítéleteiket. 1920 után a jogfolytonosság elvébe jól beillett a szentkoronatan, a szentkorona volt a jogfolytonosság szimbóluma, a szentkorona nevében alkotmányos intézmények gyakorolták a hatalmat.

A jogfolytonosság elvéből adódóan két fő kérdést kellett rendezni:

- az államfő és az államforma;
- a törvényhozó testület működését, hiszen 1908-ban a Képviselőház feloszlatta saját magát, a Főrendi Ház pedig kimondta, hogy szünetelteti a tevékenységét.

### **Az államfő és az államforma kérdése:**

Az I. világháborút lezáró békeszerződések kimondták, hogy a Habsburg-házból származó személy nem kerülhet egyetlen állam trónjára sem. A jogfolytonosság ideológiájának, a szentkoronatanak a monarchia államformája felelt meg, s ez lett a többségi álláspont. Azonban

ezen belül is két fő álláspont alakult ki: a legitimisták az **alaki jogfolytonosság** jelentőségét hangsúlyozva IV. Károlyt elismerték Magyarország királyaként, a többségben lévő szabad királyválasztók viszont az **anyagi jogfolytonosság** teóriájára hivatkozva azzal érveltek, hogy miután nem működik az országgyűlés, mint a nemzeti főhatalom szerve, az alkotmányos alapkérdésekről - köztük az államfő személyéről is - maga a nemzet jogosult dönteni.

Végül maradt Magyarország államformájának a monarchia azzal, hogy egyelőre a király személye nem meghatározható. Így lett Magyarország államformája **király nélküli királyság**. A királyt helyettesíteni kell és ez a királyt helyettesítő államfő a kormányzó lett.

## A kormányzó jogköre

Magyarország ideiglenes államrendezkedéséről szóló **1920:I. tc.** rögzíti, hogy Magyarország államfője a kormányzó, s ez határozta meg a kormányzó jogkörét is. A Horthy-korszakban azt a törvényt többször módosították és a módosítások eredményeként fokozatosan bővült a kormányzó jogköre. Az 1920:II. tc.



Horthy Miklós emblematikus bevonulása Budapestre 1919-ben

tartalmazta, hogy a Nemzetgyűlés Horthy Miklóst választotta meg kormányzóvá. (Hunyadi gyámkormányzó, Kossuth kormányzó elnök, Horthy kormányzó.)

A törvény negatív taxációval határozza meg a jogkörét, azt jelölte meg, hogy a királyt megillető jogok közül melyek azok, amelyek a kormányzót nem illetik meg. Lényeges, hogy a kormányzó felelősségre vonható volt.

### 1. A kormányzó törvényhozó hatalommal kapcsolatos jogköre:

- Összehívta a törvényhozó gyűlést, de nem napolhatta el az üléseit, és nem oszthatta fel, kivéve, ha tartósan munkaképtelenné vált.
- Az országgyűlést berekeszthette, de csak akkor, ha az országgyűlés befejezte a tevékenységét.

- Kiírta az új országgyűlési választások időpontját.
- Törvénykezdeményezési joga volt. A törvényjavaslatokat az országgyűlés elé terjesztés előtt láttamoznia kellett, de nem volt előszentesítési joga.
- A törvényhozás által elfogadott törvényszöveget aláírta és kihirdetési záradékkal látta el (nem volt tehát törvényszentesítési joga, szemben a királlyal).
- Szuszpenzív (felfüggesztő) vétójoga volt. Eszerint a kormányzó a Nemzetgyűlés által elfogadott és neki aláírásra és kihirdetésre megküldött törvényjavaslatot 60 napon belül visszaküldhetett az országgyűlésnek megfontolásra. Ilyenkor az országgyűlés köteles a törvényjavaslatot újratárgyalni. A későbbiekben ezt a szuszpenzív vétójogot kiterjesztették kétszer hat hónapra. Abban az esetben, ha az országgyűlés harmadszor is visszaküldte a törvényjavaslatot a kormányzónak aláírásra, ekkor már köteles volt 15 napon belül aláírni és kihirdetési záradékkal ellátni.
- 1926-ban a felsőházi törvény alapján a kormányzó kinevezési jogot kapott: 40 személyt kinevezhet a Felsőház tagjává. A kinevezés élethossziglan szólt. A Horthy- korszak végére ez a szám 87-re emelkedett.

## 2. Kormányzati jogai:

- Kinevezi a kormányt.
- Minden kormányzati felségjogot átruházott hatáskörben gyakorolhatott, gyakorlatilag minden rendelkezése, intézkedése érvényességéhez miniszteri ellenjegyzés kellett.



Bethlen István a korszak meghatározó miniszterelnöke

- A külügyi kormányzati jogköre alapján
  - o küldte és fogadta a követeket;
  - o nemzetközi szerződéseket írhatott alá (parafálási jog), ha ezek érintik a törvényhozás tárgyait, csak akkor lesznek kötelezőek, ha azokat az Nemzetgyűlés is elfogadta (ratifikálta).



- A hadügyi kormányzati jogköre alapján megillette a hadsereg vezényletének a joga, de Magyarország határain kívülre nem vezethette a hadsereget. A békekötéshez és a hadsereg országhatárokon kívüli vezetéséhez a Nemzetgyűlés előzetes jóváhagyása kellett. Trianon után kibővül a hadügyi jogköre, Magyarországon kívülre is vezethette a hadsereget.
- Az egyházzal kapcsolatos kormányzati joga:
  - o törvényességi felügyeleti jog,
  - o nem illette meg viszont a főkegyúri jog (Ténylegesen azonban a pápa egyeztetett Horthyval a kinevezendő püspökök személyét illetően.)
- Nemességet nem adományozhat, ezért hozza létre később a vitézi rendet.
- Személye sérthetetlen volt, külön büntetőjogi védelemben részesült és 1937-től felelősség nem terhelte.

### 3. Az igazságszolgáltatással kapcsolatos kormányzói jogkör:



Horthy István

Szűkebb, mint a királyé, ugyanis nem élhet a közkegyelem (amnesztia jogával), csak egyéni kegyelmet adhatott. Később a jogkörét kiterjesztik az amnesztiaadás jogára is.

#### A kormányzó helyettesítése:

Az 1920: I. tv. nem rendezte ezt a kérdést. Az 1942:II. tc. szabályozta a helyettesítést. Eszerint a kormányzó-helyettes rendkívül korlátozott hatáskörrel rendelkezett. A kormányzó akadályoztatása esetén jogosult helyette eljárni. Ezt követően választják meg kormányzó-helyettessé Horthy Istvánt.

#### Utódajánlási jog:

Szabályozásra került a kormányzó utódajánlási joga 1937-ben. Eszerint a kormányzó három személyt jelölhetett kormányzóvá. A három nevet zárt borítékban kellett elhelyeznie. Halála esetén a Kúria elnöke, az országgyűlés elnöke és a kormányzó-helyettes vette volna át ideiglenesen, nagyon szűk körben a kormányzati feladatokat. Ennek alapján össze kellett volna hívniuk a kormányzóválasztó országgyűlést és ott felbontani a borítékot és felolvasni a három

nevet. Ezek közül választhatott volna az országgyűlés. Ha több, vagy kevesebb nevet jelölt volna, akkor a jelölés érvénytelennek minősült volna.

### **A kormány szervezeti változása:**

Néhány új minisztérium jön létre, pl. külügyminisztérium, népjóléti, közgazdasági, propaganda minisztériumi a dualizmus kori miniszteriális struktúrához képest.

### **A közigazgatási reformok:**

A jogfolytonosság elvének megfelelően lényegében megmarad a dualizmusban kialakított közigazgatási rendszer, de néhány lényeges változást vezet be az **1929:XXX. törvénycikk.**

#### **Módosítja a törvényhatósági bizottságok összetételét:**

- lecsökkentette a létszámukat,
- módosította a virilisták körét.

A törvényhatósági bizottságok tagjainak 2/5-ét az országos választójog szerint választották meg;

2/5-ét a virilisták alkották,

de úgy, hogy egy többszörös listából

maguk választották a

törvényhatósági bizottság virilis tagjait

(puha virilizmus);

1/5-ét kifejezetten szakemberek alkották (pl. városi főkapitány, tankerületi felügyelő).



**Scitovszky Béla belügyminiszter, aki előterjesztette az 1929:XXX. tc. törvényjavaslatát**

**A községek szintjén** a polgármesterek hatáskörét megnövelte és eltörölte a tanácsokat. Bevezette a **kisgyűlés** intézményét. Ez egy új testületi szerv a törvényhatóságoknál, amely a törvényhatósági bizottságoktól vett át feladatokat A rendezett tanácsú városok elnevezése megváltozott **megyei városra**.

Bevezeti az **adminisztratív tutela intézményét** (közigazgatási gyámkodás) intézményét. Lényege, hogy ennek révén kormányfelügyelet valósult meg a törvényhatóságok felett. A törvényhatóságoknak a határozataikat fel kellett terjeszteniük az illetékes felügyeleti szervhez (alapvetően valamelyik minisztériumhoz) jóváhagyásra. A válaszra 40 volt a felügyeleti szervnek.

A kormányt megillette az önkormányzat feloszlásának a joga, arra hivatkozással, hogy az adott önkormányzat tevékenysége, működése alkotmánysértő, vagy az állam érdekeivel össze nem egyeztethető. (Mivel ez egy keretszabály volt, gyakorlatilag erre hivatkozva fel lehetett oszlatni azt az önkormányzatot, amelyik nem hajtotta végre a kormány utasításait.

## ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mit tartalmazott az eckartsai nyilatkozat?
2. Miről rendelkezett a Néphatározat?
3. Mit jelentett a szuszpenzív vétójog?
4. Milyen jogai voltak a kormányzónak a végrehajtó hatalom kapcsán?
5. Mi nem tartozott a kormányzó hatáskörébe?
6. Hogyan jelent meg az alkotmányosság helyreállítása az 1920:I. tc.-ben?
7. Milyen módon változott a virilizmus a két világháború között?
8. Miért alakult ki a megyei város?



## FELHASZNÁLT IRODALOM

MEZEY Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 2003. (ötödik kiadás) 362-369. pp.; 416-417. pp.

<https://www.szaktars.hu/osiris/view/mezey-barna-szerk-magyar-alkotmanytorstenet-osiris-tankonyvek-2003/?pg=0&layout=s>

Varga Norbert: Végrehajtó hatalom a Horthy-korszakban. In: A magyar közigazgatás története (online oktatási csomag), 2020.

<https://eta.bibl.u-szeged.hu/5037/>



## AJÁNLOTT IRODALOM

TOMCSÁNYI Móric: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 308-333. pp.

Elérhető:

[https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1672844.xml&dvs=1658660653956~400&locale=hu&search\\_terms=tomcs%C3%A1nyi%2520m%C3%B3ric%2520magyarorsz%C3%A1g%2520k%C3%B6zjoga&adjacency=N&VIEWER\\_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY\\_RULE\\_ID=4&divType=&usePid1=true&usePid2=true](https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1672844.xml&dvs=1658660653956~400&locale=hu&search_terms=tomcs%C3%A1nyi%2520m%C3%B3ric%2520magyarorsz%C3%A1g%2520k%C3%B6zjoga&adjacency=N&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType=&usePid1=true&usePid2=true)

SZABÓ István: Az Osztrák-Magyar Monarchia megszűnésének közjogi hatásai. In: Máthé Gábor – Menyhárd Attila – Mezey Barna (szerk.): *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie*, Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2018. 303-325. pp.



SZABÓ István: A szokásjog és a törvény viszonya a kormányzói tiszttel 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra. In: Schweitzer Gábor – Szabó István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I*, Budapest: Pázmány Press, 2016. 155-169. pp.