

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/>) és Pétervári Máté: A közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet változásai a polgári kortól napjainkig (2020.; <https://eta.bibl.u-szeged.hu/4255/>) című tananyagok, 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.



## A központi (közigazgatási) szervek a rendi Magyarországon

### I. A királyi tanács (consilium regni)

A királyi tanács a király tanácsadó szerve, alapvető **feladata** a király segítése a kormányzásban, ill. hogy közvetítse a király számára a társadalom véleményét konkrét kérdésekben.

#### Szervezete:

A rendi kor kezdeti szakaszában a király rokonai, udvari méltóságok, udvaron kívüli egyház és világi előkelők közül kerültek ki, akiket a király hívott meg. Az 1298. évi szabályozás alapján a tanácsban részt vett két egyházi és két világi köznemes.

**Hatásköre:** A király döntésétől függött, hogy egyáltalán összehívja-e a királyi tanácsot, illetve elfogadja-e a tanács véleményét, döntését. A tanács jelentősége nagyban függött, hogy milyen erős volt a központi hatalom és a rendek érdekérvényesítő képessége. Az erőskezű uralkodóknál kevésbé jutottak szerephez, míg ha a királyi hatalom gyenge volt, jelentőségük megnőtt.

**Szent István** fiához Imre herceghez írt **Intelmekben** felhívta fia figyelmét, hogy az országot érintő legfontosabb kérdésekben, mint pl. háború és béke, mindig meg kell hallgatnia a királyi tanács véleményét. Szent István törvényei is többször utalnak arra, hogy azokat a királyi tanács kérésére/javaslatára bocsátotta ki.

**Szent László és Könyves Kálmán** uralkodása idején is nagy volt a királyi tanács szerepe. Az **Aranybulla 11. cikkelye** szerint a királyi tanács beleegyezésével tölthetett be idegen személy méltóságot Magyarországon.



**III. András** uralkodása idején megnövekedett a királyi tanács hatásköre. 1290-ben a törvény már arról rendelkezett, hogy „a nádort, a tárnokmestert, az alkancellárt és az országbírókat országunk régi szokása szerint országunk nemeseinek tanácsával fogjuk kinevezni.” (1290:9.tc.) A királyi tanács működését törvényi szinten 1298-ban szabályozták, miszerint a

király köteles három havonta összehívni a tanácsot.

Az **Anjou-ház** uralkodása idején ismét csak a világi és az egyházi előkelők voltak a tanács tagjai, szerepük Károly Róbert és Nagy Lajos akaratától függött. A királyi tanács szerepe az *interregnumok* idején – amikor a király valamilyen okból akadályoztatva volt uralkodói feladatainak ellátásában – fejlődött.

Nagy Lajos halálát követően idősebbik leányát, Máriát koronázták meg Magyarország uralkodójává – kisebbik leánya Hedvig, Lengyelország uralkodója lett – de regensként az anyja – Erzsébet és az akkori nádor, Garai Miklós – kormányozta az országot. A Délvidéken birtokkal rendelkező Horváthy család **1386**-ban fellázadt Mária és Erzsébet ellen, s amikor Mária odautazott, hogy egyezkedjen a főurakkal őt és anyját fogságba vetették.

Egy oklevél tanúsága szerint a királyi tanács – az előkelők – a regnicolák (országlakosok, rendek) nevében országgyűlést hívott össze. Ez eddig az uralkodó kizárólagos jogkörébe tartozott. Ez a lépés bizonyítja, hogy a királyi tanács kezdett az uralkodótól elválni, azaz kezdett a király személyétől függetlenedni.

A királyi tanács fejlődésében a következő lépést az jelentette, amikor az előkelők **1401**-ben Luxemburgi Zsigmondot Siklós várába zárták. Ekkor a királyi tanács saját pecsétet készített, melynek körirata szerint a tanács a Szent korona joghatóságát gyakorolja. Szent korona nevében hívták össze az országgyűlést. Ezzel a lépéssel a királyi tanács a király mellé rendelt szervé vált.

Zsigmond idején a királyi tanácsból kivált egy ún. „**kistanács**”, amelyben már főleg köznemesek vettek részt. A kistanács közvetlenül a király mellett dolgozott és fő feladata a döntések végrehajtása volt. A nagyobb létszámú tanács feladata volt az ország általános igazgatása, de lényeges, hogy ekkor már nagyobb horderejű kérdések megvitatása ill. az azokról való döntés már inkább az országgyűlésen zajlott.

V. László kiskorúsága idején **Hunyadi János** ún. gyámkormányzói tiszttel töltte be. Ez azt jelenti, hogy a király jogkörét gyakorolta, de korlátozással. Felállítanak ugyanis mellé egy **országtanács** nevű testületet, ami a királyi tanácsnak felelt meg, de azért nevezték így, mert nincs alárendelve Hunyadinak. Az 1446-os végzéseiben meghatározott belügyi ill. külügyi kérdésekben Hunyadi nem dönthetett az országtanács jóváhagyása nélkül. 1453



után V. László elérte, hogy ne kelljen figyelembe vennie az országtanács határozatait, amelynek következtében a tanács ismét tanácsadó testületté vált.

**Hunyadi Mátyás** uralkodása idején a királyi tanács ismét a királynak alárendelt, tanácsadó szervvé vált.

Mátyás azonban az **1464. évi dekrétumának** rendelkezései szerint egy modern értelemben vett hivatalszervezet kialakítására törekedett. Ez érintette a királyi tanács, a kancelláriák szervezetét, hatáskörét egyaránt.

A **15. század végén** a királyi tanács befolyása ismét megnőtt. Összetételét már törvény rendezte, amely szerint először 3 főpapból, 3 báróból és 14 köznemesből állt, majd az 1500:10. tc. szerint 4 főpapból és 4 báróból, akiket a király nevezett ki és 16 köznemesből, akiket az országgyűlés választott meg három évre.

**II. Lajos** kiskorúsága idején a királyi tanács **gyámtanáccsá** változott, amely a király helyett és nevében kormányozta az országot. Mohács után mozgástere beszűkült, elvesztette a rendi jelentőségét. A **Habsburgoktól** kezdődően ez a tanácsadó jellegű magyar királyi tanács már nem működött.

A királyi tanács a főrendi tábla elődjének volt tekinthető, hiszen amíg egykamaras volt az országgyűlés addig a királyi tanács készítette elő a tárgyalásra kerülő ügyeket.

## II. Kancellária

Már Szt. István udvarában volt egy papi személy, aki az írásbeli teendőket ellátta. A **kancellár**, mindig egyházi személy volt, hiszen elsődlegesen az egyháziak tudtak írni, olvasni. A kancellár őrizte a királyi pecsétet, állította ki a királyi okleveleket. A kancellár mindig a király bizalmi embere volt, tevékenységéért gyakran kapott adománybirtokot. Az írásbeli teendők növekedése indokolta az alkancellári tisztség megjelenését. Az **alkancellárt** a kancellár nevezte ki, s a kancellárnak volt a bizalmi embere.



III. Béla királyi pecsétje



A kancellária mint hivatal létrehozását az tette szükségessé, hogy a királyi udvarban megszorodtak az írásbeli feladatok és azokat egy ember már nem tudta ellátni. A kancelláriának mint hivatalnak a megszervezése **III. Bélához** köthető, így a 12. századra tehető. Közvetett bizonyíték szól arról, hogy a király elrendelte, hogy ha valaki kéréssel, panasszal fordul a királyhoz, köteles azt írásban megtenni. Ez a rendelkezés csak akkor valósulhatott meg, ha egy hivatal áll rendelkezésre, amelynek élén a kancellár állt. A 13. századig a kancellária az egész kormányzat számára végzett egyrészt előkészítő tevékenységet, másrészt határozathozatal után a kancellária szövegezte meg a döntéseket.

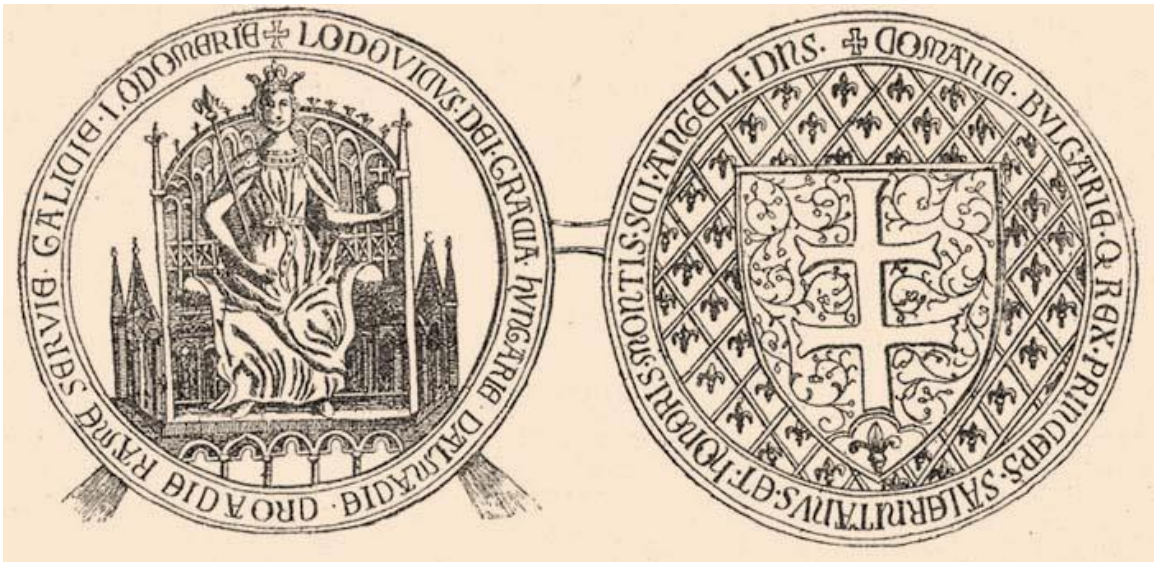
A kancellária fő feladatai a királyi oklevelek kiállítására, okiratok hitelesítése és a királyi pecsét őrzése voltak. Az oklevelek kiállításához formulákat alkalmaztak.

A kancellária élén a kancellár állt, a tényleges munkát a jegyzők (**nótáriusok**) végezték a főjegyző (**protonótárius**) irányítása mellett.

Idővel a kancellária bekapcsolódott a belügyek és a külügyek intézésébe, valamint az ítélkezésbe is.

**Nagy Lajos** megreformálta a kancelláriát, felhasználva az itáliai tapasztalatokat. Kettéválasztotta:

- **Nagykancellária:** Élén a nagykancellár állt. Ez végezte a hagyományos írásbeli hivatali teendőket és a belügyi igazgatási feladatokat. Az ország nagyobb pecsétjét őrizi. A Királyi Különös Jelenlét Fórumán bíraskodott a nagykancellár.



*Nagy Lajos pecsége*

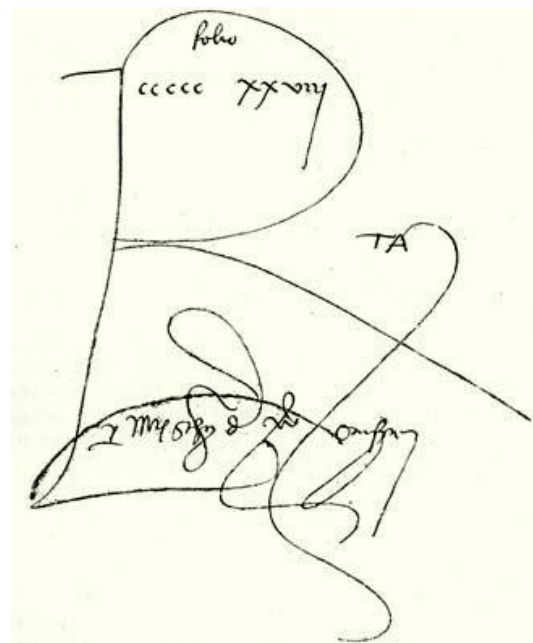
<http://dka.oszk.hu/html/kepoldal/index.phtml?id=027506>

- **Titkos kancellária:** Élén a titkos kancellár állt. Feladata a bizalmas tanácsadás a király részére, a külügyek előkészítése és intézése volt. Mindig a király mellett tartózkodott, itt őrizték a király titkos pecsétjét (gyűrűs pecsét). A titkos kancellár a Királyi Személyes Jelenlét Fórumán bíraskodott.

### Luxemburgi Zsigmond:

- **Kisebb kancellária:** Ezt Zsigmond választotta le a nagykancelláriából az igazságszolgáltatással kapcsolatos írásbeli feladatok intézésére.

A király csak a kancellárt nevezte ki, az alkancellárt a jegyzőket, a kancellár jelölte ki a saját familiárisai közül. Ezzel a köztük lévő magánjogi viszony közjogi viszonyná alakult át. Ha a nagykancellár személye változott az egész hivatal kicserélődött, hiszen a nagykancellárral együtt távoztak familiárisai is. Az új pedig hozta a sajátjait (**váltogazdálkodás**). Ebből adódóan, ha a kancellár személye változott, bizonyos ideig nem működött a hivatal. A problémát **Hunyadi Mátyás 1464-ben** hozott dekrétuma, a **kisebb dekrétum** oldotta meg. Mátyás egy modern értelemben vett hivatali rendszert próbált felállítani. A hivatalokon belül megszüntette a familiaritási rendszert, így kinevezett hivatalnokok látták el ezt követően a feladatokat. Összevonta a nagyobb kancelláriát és a titkos kancelláriát, és megszüntette a kancellárok bírói tevékenységét. Az összevont kancelláriát a Királyi Tanács hivatali segédszervévé tette, amelyben a kancelláriai titkárok tevékenykedtek. A



Werbőczy kézjegye 1483-ból, amikor Hunyadi Mátyás kancelláriájában dolgozott

kancelláriai titkárok referáltak az ügyeket a királyi tanács előtt. Itt készítették elő a királyi tanács által megtárgyalandó ügyeket, s határozataikat a kancelláriában foglalták írásba. A Királyi Tanácsot meghagyja az uralkodó legfőbb tanácsadó szerveként. A kisebb kancelláriát a Királyi Tábla hivatali segédszervévé tette, amelynek tagjai az ítélezési tevékenységet segítő protonotáriusok (ítélőmesterek) voltak.

### III. Kincstartóság

Mátyás szervezte hivatallá a kincstartó köré szerveződött apparátust. Feladata volt az állami pénzügyek intézése, elsősorban az adók és a regálék behajtása. Élén a kincstartó állt.



## Dikasztériumok (kormányzések)

**Fogalma:** olyan rendi kori központi kormányzati szerv, amely **nem rendi alapon szerveződött, testületként** (kollégiumként) hozták döntéseiket, így a **királynak tartoztak testületi felelősséggel. Tagjainak kiválasztásakor az elsődleges szempont a szakértelem** volt.

A 16. században a **Habsburg-ház** trónra kerülésével megjelentek a modern államigazgatási szervek a Magyar Királyság területén, amelynek következtében elterjedtek az ún. dikasztériumok. E szerveknél dolgozó tanácsosok kiválasztásánál már **nem a nemesi származás** volt az elsődleges szempont, így polgári vagy jobbagyszármazásúak is megjelenhettek az igazgatási testületekben. Emiatt mondható el róla, hogy nem rendi alapon szerveződött. A tanácsosok irányában így elvárás volt a megfelelő szakértelem is. A tagjait a királynak való függőség következtében **az uralkodó nevezte ki**.

A magyar rendek némiképp háttérbe szorultak a dikasztériumok megszervezésénél, így a király függőségében álló *kormányzések* vették át a központi kormányzat irányítását. A 18. századtól már döntően a hivatásos közszolgálat vált jellemzővé, így a tanácsosok élethivatásszerűen foglalkoztak a kormányzati tevékenységgel. E fejlemény jótékonyan hatott a dikasztériumok tagjainak szakértelmére is.



III. Károly, akinek az uralkodása alatt a magyar királyi Helytartótanácsról szóló törvényeket megalkották (Weigel Kristóf metszete)

Az alábbiak a Magyar Királyság területén létrejövő, legfontosabb kormányzések:

- A legjelentősebb dikasztérium a **m. k. (magyar királyi) Helytartótanács** volt a rendi korszakban.

Az 1723:97. tc. hozta létre a modern dikasztériális elvek szerint, 1724-ben kezdte meg működését. A dikasztérium 22 tanácsosból állt, amelynek vezetője a **nádor** volt. A



A m. k. Helytartótanács által használt pecsét a sást mutató körfogattal és közepen az ország címerével (Acsády Ignác: A magyar birodalom története 2. Atheneum, Budapest, 1904. 455.)

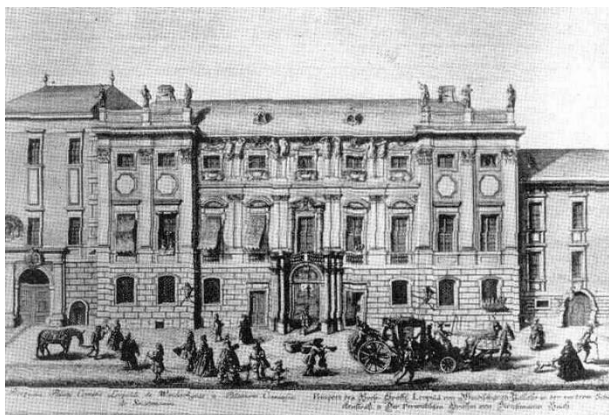
létrehozásáról rendelkező törvényekben célul tűzték ki, hogy az ország

központjában lesz a székhelye, azonban *Pozsonyban* kezdte meg a működését. 1784-ben II. József rendelkezett végül a Helytartótanács *Budára* költöztetéséről.

E dikasztérium hatáskörébe **az ország belügyei** tartoztak a pénzügyek és az igazságszolgáltatás kivételével. A Magyar Királyság központi kormányzatának irányítását ez a szerv látta el egészen 1848-ig. 1861-ben még ismételten megújították, de a kiegyezéssel megszűnt a működése. A Helytartótanács *közvetlenül a király alárendelve* működött, amelynek legfőbb feladata a királyi rendeletek végrehajtása volt. Emellett közvetített a király és a vármegyék, valamint a szabad királyi városok között. A tanácsosok fizetését a **királyi kincstár** biztosította.

b) *A Magyar Királyi Udvari Kancellária*

A kancellária elveszti korábbi jelentőségét a mohácsi csatát követően, mivel a királyi udvar központja nem a Magyar Királyság területén volt. A magyar rendek rendszeres követelése volt a kancellária bevonása a magyar ügyekbe, így szerepét teljes mértékben nem veszítette el. Elsősorban az **igazságszolgáltatással és az adományozással** kapcsolatos ügyek tartoztak a hatáskörébe. Székhelye 1690-től Bécsben volt. A



A Magyar Királyi Udvari Kancellária épülete a 18. században Bécsben. Ma Magyarország bécsi nagykövetsége a Bankgasse 4-6. szám alatt. (Domanovszky Sándor (szerk): Magyar művelődéstörténet 4. k. Barokk és felvilágosodás. Magyar Történelmi Társulat, Budapest, é.n. 72.)

Mohács utáni időszakban az elsődleges feladata a *közvetítés* volt az udvar és a magyar rendek között. *Hivatali jellegű*, testületi működése 1690 után erősödött meg ismét. 1724

után a törvények végrehajtása kikerült a feladatai közül és a *belügyekre való befolyása csökkent* a m. k. Helytartótanács létrejöttével.

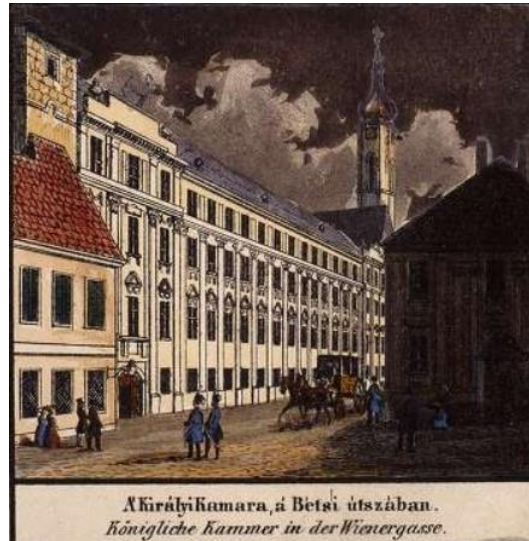
c) *A Magyar Kamara*

A magyar központi kormányzat legfontosabb szerve a 16-17. században a magyar kamara. **1528-ban** I. Ferdinánd hozta létre Budán a **pénzügyigazgatási** feladatok ellátására, azonban ennek következtében a teljes ország irányítására befolyást gyakorolhatott. A török háborúk miatt 1531-

ben Pozsonyban kerül sor újraszervezésére.

A hivatal testületként funkcionált, amelynek vezető tagjai a főnemesek köréből került ki, azonban a Magyar Kamara szolgálatában dolgozó hivatalnokok a polgári rendből vagy a jobbágyok közül is származhattak. A Magyar Kamara **formális függetlenségét** a teljes időszakban megőrizte az Udvari Kamarától. A Magyar Kamara feladata volt az **uralkodói birtokok** Magyar Királyság területén található részeinek **kezelése**. A legfontosabb szervezeti egysége a kollegiális

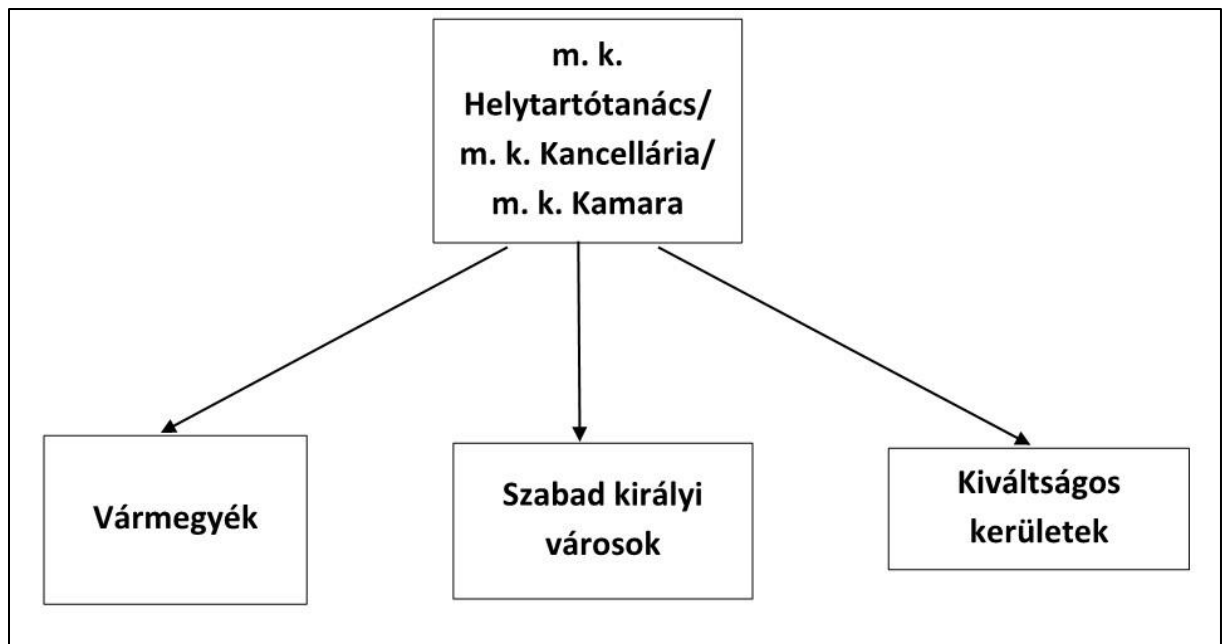
ügyintézésnek megfelelően a *tanács* volt. A 18. században fokozatosan egyre nagyobb szerepet kapott a hivatal a gazdaság fejlesztésében is. II. József idején Budára költöztették, majd egyesítették a m. k. Helytartótanáccsal.



4. kép: A Magyar Királyi Kamara épülete a Budára költözést követően. (A királyi kamara a' Betsi utcában. Carl Vasquez rajza, Fr. Weiss metszete, FSZEK gyűjteménye)

d) *A Magyar Tanács*

A Magyar Tanács a király tanácsadó testülete volt, amelynek tagjait a király nevezte ki. I. Ferdinánd megakarta erősíteni szerepét és egy közjogi jellegű döntőtestületté akarta átalakítani, hogy mellőzze az országgyűlést. 1559-ben törvényben rögzítették, hogy a tisztán magyar ügyekben a magyar tanács véleményét az uralkodónak ki kellett kérni. A kétkamarás országgyűlés létrejöttét követően 1687-ben beleolvadt a Főrendi Táblába.



A rendi kori végrehajtási szervezet felépítése.

## ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi volt a királyi tanács szerepe?
2. Mit szabályozott az 1298. évi királyi tanácsról szóló decretum?
3. Mikor növekedett meg a királyi tanács szerepe és miért?
4. Mi volt a nagyobb kancellária feladata?
5. Mi volt a titkoskancellár feladata?
6. Mutassa be az 1464. évi dekrétum rendelkezéseit!
7. Hogyan hozták a döntéseiket a dikasztériumok? Hogyan nyerték el hivatalukat a tanácsosok? Kinek tartoztak felelősséggel?
8. Mikor jelennek meg a dikasztériális szervek a Magyar Királyságban?
9. Melyik volt a legjelentősebb dikasztériális szerv a Magyar Királyság történetében? Ki állt az élén? Kinek a nevéhez kötődik a létrehozása?
10. Milyen központi kormányzati szerveket ismer a rendi korszakból a Helytartótanácson kívül? Milyen hatáskörök tartoztak hozzájuk?



## FELHASZNÁLT IRODALOM

MEZEY Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 2003. (ötödik kiadás) 121-129. pp.; 135-143. pp.



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

Pétervári Máté: A központi végrehajtó hatalom rendi kori előzményei (dikasztériumok). In: A közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet változásai a polgári kortól napjainkig (online oktatási csomag), 2020.

<https://eta.bibl.u-szeged.hu/4255/>

Varga Norbert: A központi (közigazgatási) szervek a rendi Magyarországon. In: A magyar közigazgatás története (online oktatási csomag), 2020.

Varga Norbert: A Habsburg időszak központi szervei: a dikasztériumok. In: A magyar közigazgatás története (online oktatási csomag), 2020.

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

## AJÁNLOTT IRODALOM



EMBER Győző: Magyarország közigazgatása 1711-1765. *Levéltári Közlemények* LIV. évf. 1-2. sz. (1983) 3-100. pp.

Elérhető: [https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariKozlemenyek\\_54/?pg=4&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariKozlemenyek_54/?pg=4&layout=s)

EMBER Győző: *A m. kir. Helytartótanács ügyintézésének története, 1724-1848.* Budapest, M. Kir. Országos Levéltár, 1940.

Elérhető:

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib\\_VSK\\_A\\_m\\_kir\\_Helytartotanacs\\_ugyintezesenek\\_tortenete\\_1724\\_1848/?pg=1&layout=s&query=Bud\\*](https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_VSK_A_m_kir_Helytartotanacs_ugyintezesenek_tortenete_1724_1848/?pg=1&layout=s&query=Bud*)

EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig.* Budapest, „Budapest” Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, 1946. 113-147. pp.

Elérhető:

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib\\_MOLkiadv3\\_01/?pg=1&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_MOLkiadv3_01/?pg=1&layout=s)

OBORNI Teréz: *A magyar közigazgatás központi szervei, 1526-1848.* RubiconOnline

Elérhető:

[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kozigazgatas\\_kozponti\\_szervei\\_1526\\_1848](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kozigazgatas_kozponti_szervei_1526_1848)

BERTÉNYI Iván: *A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban.* RubiconOnline

<https://rubicon.hu/cikkek/a-magyar-kiralyi-udvar-tisztsegviseloi-a-kozepkorban>