



EFOP-3.4.3-16-2016-00014



Dr. Varga Norbert

A magyar közigazgatás története

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

1

Szegedi Tudományegyetem

Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.

www.u-szeged.hu

www.szechenyi2020.hu



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE

A KURZUS ALAPADATAI



A tárgy jellege	kollokviummal záródó előadás
Tagozat	MKT-PN-17
Tárgyfelelős tanszék	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jegtörténeti Tanszék
Oktatók	Dr. Varga Norbert docens
Elérhetőség	6721 Szeged, Bocskai u. 10-12. 2. emelet 43. szoba Tel/Fax: (62) 544-385 E-mail: vargan@juris.u-szeged.hu
Tantárgyi kreditpontok	3
Követelmények	az adott tantárgy követelményei a tantárgy coospace színterén

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

Az olvasóleckében megtalálható feladat megoldásához szükséges idő: kb. 30 perc

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

A középszintű közigazgatás kialakítása: a megyerendszer

Vármegyéről általában történeti értelemben nem beszélhetünk, mert a vármegye konkrét időszakokhoz kötött. Ebben az értelemben 3 típusa volt.

- **Királyi vármegye:** létrehozatalában, működtetésében, feladatai meghatározásában a királynak meghatározó szerepe volt. Ez a vármegyék létrehozatalától a 13. századig működtek.
- **Nemesi vármegye:** önkormányzati jellegű, nem felülről szervezett, hanem egy társadalmi csoport, a nemesség által létrehozott intézmény. Rendi karakterű, jogilag pontosan körülhatárolt társadalmi csoport érdekképviselői szerve. A 13. sz. közepétől 1848-ig beszélhetünk nemesi vármegyerendszerről. Ekkor megszűnt a nemesi vármegyék rendi karaktere.
- **Polgári kori vármegye:** 1848-1950 közötti időszak vármegyerendszerét jelentette, a tanácsrendszerbevezetéséig. Egyesítette a királyi vármegyék centralizált karakterét és a nemesi vármegyék önkormányzati karakterét. Elveszíti törvényhozásbeli jogait, de megerősíti a nemesi vármegyéhez képest a végrehajtásbeli jogosítványait. Az igazságszolgáltatási jogait 1869:IV. tc. értelmében veszítette el.



I. A királyi vármegye:

A középfokú államigazgatás szerve, a királyi hatalom lokalizálásának legfontosabb eszköze. Általános hatáskörű közigazgatási, katonai és bíraskodási egység, amely pontosan meghatározott határokkal rendelkezett. A királyi vármegyék területéhez tartoztak a nem királyi birtokok is, és joghatósága kiterjedt mindenkire, aki határain belül élt. Később, különösen a királyi birtokok eladományozásával egyre többen szereztek immunitást az *ispán (comes)* joghatósága alól.

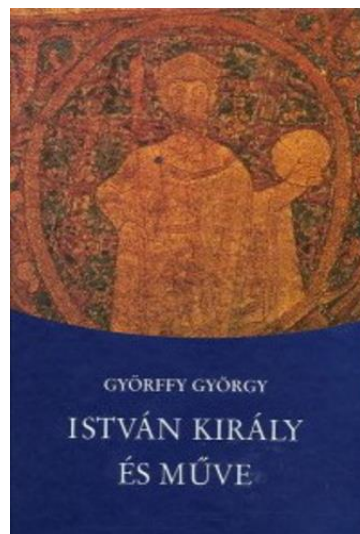
Kristó Gyula szerint a várispánság és a vármegye szervezete nem volt teljesen azonos, egy királyi vármegyén belül gyakran több várispánság helyezkedett el.

A királyi vármegyék eredete: nincs egyértelműen igazolható álláspont, a vármegyék szervezésére, hiszen nincs hiteles feljegyzés. A vármegyék létrejöttére nézve két álláspont van.

A magyar vármegye rendszer idegen eredete

1. A magyar társadalom az Szent István időszakában nem rendelkezett azokkal az adottságokkal, feltételekkel, amelyekkel a gyors államszervezést lehetővé tették volna. Még az államszervezés időszakában is a lakosság ún. ambuláns, mozgó életmódot folytatott. Nem rendelkezett olyan képességekkel, amelyek a várépítést lehetővé tették volna. A magyar társadalom István idején nem volt határok közé szorítva. A megye szó határt jelent. Ezért is mondhatjuk, hogy István, amikor a központi hatalmat lokalizálni akarta, **idegen mintákat** kellett kövessen. Az idegen mintákról alakult ki.

- **Nyugati (frank, bajor) minta** szolgált alapul a magyar vármegyék kialakulásában. A frank grófsági szervezet lehetett az egyi követendő példa István számára. A kutatók álláspontjuk azzal támasztották alá, hogy a magyar vármegye ispánja ugyan olyan hatáskört látott el, mint a frankoknál a gróf. A királyi vármegyék rendszere ugyanúgy kettős volt, mint a frankoknál:
 - központi vármegyék civil hatáskörrel;
 - katonai jellegű határőregységek, mint az örgrófság.
- Másik külföldi minta a **szláv** lehetett. (Ez a nézet az 1950-es években alakult ki) Ezt támasztja alá, hogy vármegye kifejezés szláv eredetű (mezsgye). A magyar honfoglalás időszakában a Kárpát-medencében még tovább éltek a nagy Morva birodalom intézményei, és a délszláv államok egységei. Egyes megyénk neve is szláv eredetű.



A magyar vármegye magyar eredete

Az államszervezés időszakára a magyar társadalomban már adva voltak azok a feltételek, amelyek Szent István számára lehetővé tették a királyi vármegyék megszervezését. A szervezéshez három tényezőre volt szükség.

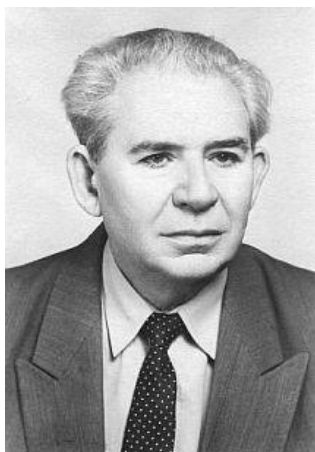
- I. A lakosságnak legyen **várépítési képessége**. Volt, hiszen a nomadizáló magyarság már a Volga és a Káma területén épített földvárakat. Az iráni eredetű vár szavunk ekkor került a magyar szókincsbe. A kazároknál határőrvédelmi feladatot láttak el a magyarok, ahol szintén szükség volt földvár építésére. A honfoglaló magyarok a szálláshelyeiket védték, (pl. szabolcsi földvár). Géza idején európai értelemben vett városok épültek. (Esztergom, Székesfehérvár.
- II. A korabeli lakosságnak legyen **vonalszerű határtudata**. Ez akkor teljesíthető, ha a lakosság felhagy a nomadizáló életmóddal és földművelésből él, el tud különülni másoktól.
- III. Álljon az uralkodó rendelkezésére a hatalom helyi biztosítására megfelelő **katonai képesség**. A kalandozások végén katonai feladatokra kiképzett és uralkodói szolgálatra képes lakosság állt az uralkodó szolgálatára.



Györfly György és Kristó Gyula e nézetrendszeren belül, alapjaiban megegyező, de mégis egymástól eltérő álláspontot képviseltek.

Györfly György az *István király és műve* c. monográfiájában fogalmazza meg, hogy a királyi vármegyék a nemzetségi szállásterületekből alakultak ki.

A nemzetségi szállásterületek száma 45 körül volt, körülbelül amennyi az István korabeli vármegyék száma is volt. Vagyis Istvánnak nem kellett frank követni. A nemzetségi szállásterületeket kellett vármegyékké alakítania. István megharmadolta a területeket. Az egyik harmad képezte a királyi szerviesek létalapját, akiket az uralkodó közvetlenül irányított. A második harmad az ispáné lett, amely területre a várjobbágyok, mint az ispánok katonái települtek. Állami terület volt ez is, mert az ispánt az uralkodó nevezte ki. A nemzetségi szállásterület



maradék
harmadát

meghagyta a nemzetségfőknek, de természetesen csak azoknak, akik támogatják az uralkodót.

Kristó Gyula: a vármegyék száma több volt, mint azt Györffy György állítja. Véleménye szerint 60 körül lehetett. A vármegyeszervezés folyamata korábban kezdődött, már Géza idején kialakultak laza hálózatu területu szervek. Vitatta, hogy kizárolag a nemzetségi szállásterületek szolgáltak előzményként. Szerinte még ezen kívül magánbirtokok, várispánságok is jelentős szerepet játszottak a megyerendszer kialakításában.

Feladat: Kérem olvassa el Makk Ferenc könyvismertetését A vármegyerendszer kialakulásáról.

http://tizataj.bibl.u-szeged.hu/13914/1/tizataj_1989_001_092-095.pdf

A királyi vármegye szervezete:

Élén az **ispán (comes)** áll, akit a király nevezett ki, képviselte a központi hatalmat az adott területen:

Feladatai:

- beszedte a királyt megillető jövedelmeket,
- bíraskodott a várhoz tartozó népek ügyeiben,
- közreműködött a királyi és az egyházi bírák ítéleteinek a végrehajtásában,
- a helyi katonai erő főparancsnoka volt.

Feladatait familiárisai segítségével látta el. Ezek közül jelentősebbek az

- ítélező *udvarispán*,
- a *hadnagy* (a katonai feladatok ellátásában),
- a *várnagy* (a vár gondnoki teendőit látta el) volt.
- A vármegye székhelye a vár, az ispán irányító központja volt.

II. A nemesi vármegye

Az adott területen élő nemesek önkormányzati szervezete, amely továbbra is közreműködött a központi hatalom középszintű gyakorlásában.

Kialakulása a 13. század második felére tehető. A királyi birtokok eladományozásával a királyi vármegyék elveszítették a létalapjukat és helyükön szerveződtek meg nemesi vármegyék.

Kialakulásukat kapcsolható dokumentumok:

- a **kehidai oklevél** (1232), amely a Zala megyei servienseknek saját vitás ügyeikben ítélezési jogot biztosított,

- Lásd: http://www.epa.hu/03100/03122/00025/pdf/EPA03122_rubicon_2018_03-04_026-027.pdf



- az **1267. évi dekrétum**, amely előírta, hogy megyénként két vagy három nemes jelenjen meg a fehérvári törvénykezési napokon.

Szervezete:

Élén a király által kinevezett **főispán** állt, aki képviselte a központi akaratot a vármegyében.

Feladatai:

- biztosította a királyi rendelkezések végrehajtását,
- elnökölt a megyei közgyűlésen,
- képviselte a megyét a királyi tanácsban,
- kezelte a megyéből befolyó királyi jövedelmeket,
- hadba hívás esetén vezette a megye nemességét.

Egyes országos főméltóságok hivatalból látták el egy adott megyében a főispáni tiszteket (**örökös főispán**), pl. a nádor Pest megye örökös főispánja volt. Az is előfordult, hogy egyes bárói családokon belül öröklődött (primogenitura) az adott megyében a főispáni tisztség (**örökletes főispán**). Ilyen család volt a Perényiek Abaúj vármegyében. A főispánok helyettesítésére az uralkodók főispáni helytartókat neveztek ki. Ebből alakult ki a Habsburg abszolutizmus idején az *adminisztrátori rendszer*.

A megyerendszer bemutatása: Jókai Mór: A kőszívű ember fiai:

http://www.sentrilm.hu/play/a_koszivu_ember_fiai_1_resz

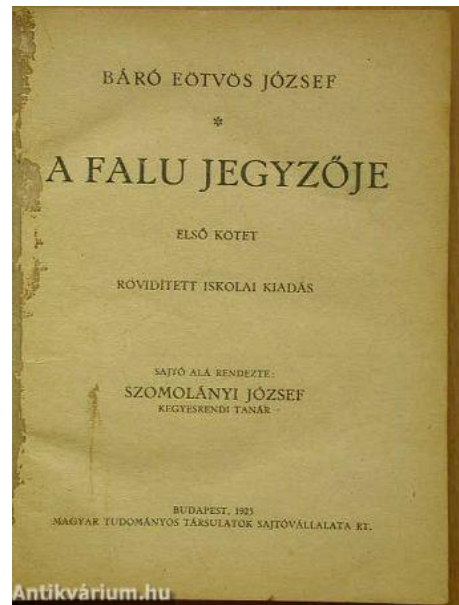
1548. évi LXX. törvénycikk*alispánválasztás*

Az alispánokat ne az ispán egyedül nevezze ki, hanem az ország decretumai értelmében az egész vármegye megegyezésével kell megválasztani.

1. § És azonnal esküdjenek föl.

2. § Különben ítéletüknek senki se engedelmeskedjék, és igazságot se szolgáltatassanak.

- **Szolgabírák:** eredetileg a királyi serviensek bírái voltak, később a közgyűlés által választott tisztviselők. Megyénként négy szolgabírót kellett választani egy évre. Fizetést nem kaptak (office nobilum, nemesi hivatal), a megbízatás elfogadása kötelező volt. (A jómódú nemesek közül választották őket. Feladatuk: az igazságszolgáltatásban való közreműködés, az adóztatásban és a katonai feladatok ellátásában való részvétel volt. Később a járásokat irányították.
- **Esküdtek:** a közgyűlés által választott tisztviselők, akik főleg az igazságszolgáltatásban működtek közre. Részt vettek az úriszékek ellenőrzésében, a tanúkihallgatásokban és a megyei törvényszék ítélkező tevékenységében.
- **Jegyző:** A 16. századtól választott és fizetett tisztviselő. Feladata az adminisztrációs teendők elvégzése: a jegyzőkönyvek elkészítése, az ítéletek írásbafoglalása volt A 18. századtól titulusa: megyei főjegyző, s irányítása alatt dolgozott az aljegyző és az írnokok.
- **Adószedők:** a megyei adót gyűjtötték össze
- **Tiszti ügyész:** ellátta a vád képviselét a megye területén és a megye jogi képviselét.

**Testületi szervek:**

Közgyűlés (congregatio generalis): a nemesi vármegye testületi szerve. Ezen részt vehetett minden megyebeli nemes, ott felszólalhatott és szavazhatott. A megyében bírtokkal rendelkező nemes részvétele kötelező volt. Általában negyedévente ült össze és közfelkiáltással szavaztak.

Elnöke kezdetben a főispán, később az alispán volt. Itt döntöttek minden lényeges kérdésben:

- statutumalkotás, ami helyi rendelet alkotását jelentette, ami nem ellenkezhetett magasabb szintű jogforrással;
- követek megválasztása, követutasítás meghatározása, követek beszámoltatása;
- tisztviselők megválasztása, ellenőrzése.

Részgyűlés: ez csak a megye egyes részére vonatkozó speciális, helyi problémákkal foglalkozott.

Bizottságok: a közgyűlés által létrehozott testületek voltak, amelyek egy-egy speciális kérdést készítettek elő, illetve gondoskodtak azok végrehajtásáról.

Sedria (sedes iudiciaria)

A nemesi vármegye törvényszéke volt, a vármegyében élő nemesek ügyében első fokon és bizony esetekben (pl. úriszéktől fellebbezett ügyekben) másodfokon eljáró igazságszolgáltatási szerv volt, ahol az alispán, a szolgabírók és az esküdtek bíráskodtak.

A nemesi vármegye hatásköre:

A magyar nemesi vármegyék hatáskörük négy csoportra osztható.

1. Törvényhozásbeli jogkör:

Követeket küldtek az országgyűlésbe a Karok és Rendek Táblájába. Főispáni kijelölés nélkül választották a követeket. A közgyűlés határozta meg a szavazati jog és a választhatóság feltételeit és a választási eljárás rendjét. A követnek megyebeli nemesnek kellett lenni. Ennek megfelelően megyei hatáskör volt a követi verifikáció, azaz annak ellenőrzése, hogy a követet szabályosan választották-e meg. A megválasztott követeknek követutasításokat adtak, s azokat visszahívhatták indokolás nélkül. Formálisan nem rendelkeztek **törvénykezdeményezési** joggal, sérelmeiket, kívánságaikat előterjeszthették az uralkodónak, hogy azokat az országgyűlésen tárgyalják meg. **Kihirdették** az elfogadott törvényeket.

Statutumalkotási jog is megillette a vármegyéket. A törvény által nem szabályozott viszonyokat a megyék szabályozták. (A statutumok vonatkozhattak valamely törvény végrehajtására, vagy olyan életviszonyt szabályoztak, amelye országos jogszabály nem volt. Ezért ezt a jogot a végrehajtás kapcsán is meg kell említeni.)

Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. 1725. évi statutuma:

<https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Borovszky-borovszky-samu-magyarorszag-varmegyei-es-varosai-1/pest-pilis-solt-kiskun-varmegye-i-11814/pest-pilis-solt-kiskun-varmegye-tortenete-11BBC/elso-resz-a-varmegye-belso-tortenete-11BBD/vi-fejezet-a-varmegye-torvenyhatosagi-mukodese-11F8E/ii-a-torvenyhatosag-jogszabalyai-11FAF/az-1725-ev-statutum-11FB6/>

2. Végrehajtásbeli jogkör:

Az országgyűlésen hozott törvények és a királyi rendelkezések végrehajtása a magyar történeti alkotmány szerint a vármegyék feladata volt. Ennek kapcsán alakult ki a **vis inertiae** (félretételi jog). Ez a Habsburg időkre nyúlik vissza, amikor az uralkodók az országgyűlés által hozott törvények helyett rendeletekkel kormányoztak. A vármegyéknek joguk és kötelességük volt vizsgálni, hogy a kiadott rendelet sértette-e az ország törvényesit, alkotmányos rendjét. Ezt a közgyűlésen ellenőrizték. Ha törvénysértőnek találták a rendeletet, akkor a vis inertiae jogával élve nem hajtották végre azt. II. József ezért a közgyűléseket is feloszlatta. A vis inertiae az 1222-es Aranybulla rendelkezéséből vezethető le. A 31. cikkelyből, amely szerint megilleti az ellenállás joga a királyi szervenseknek. 1687-ben lemondtak erről, de csak a fegyveres ellenállás jogáról, így a passzív ellenállás joga megmaradt.

3. Bíraskodási jogkör:

A vármegyék 1869:IV. tc. hatálybalépéséig bíraskodtak is. Bírákat maguk választották. Saját ítéltvégrehajtói szervezettel rendelkeztek, ítéleteiket saját börtöneikben hajtották végre. Megillette a megyéket a pallosjog és a 17. századtól a közhitelességi funkciót is ellátták.

4. Politikai jogkör:

Bármilyen országos kérdést napirendre tűzhetnek, tárgyalhatnak, szabadon alakíthatják ki álláspontjukat. Feliratokat intézhetnek az uralkodóhoz, a központi „kormányzathoz” és az országgyűléshez, ebben előadhatták álláspontjukat, tiltakozásukat, kérelmeiket. A többi vármegyével is közölhették nézeteiket (levelezési jog), egyeztethettek egymással (kerületi ülések).

A nemesi vármegyék átalakítása:

A reformkortól kezdve elindul egy reformmozgalom a vármegyék rendi jellegének megváltoztatására és ezzel kapcsolatban az alábbi nézőpontok alakultak az ún. municipalista-centralista vitában.

Ókonzervatív álláspont: a vármegyét rendi alapon kell továbbműködtetni, csak a működés zavarait kell kiküszöbölni. Ragaszkodnak mind a négy hatáskörhöz megőrzéséhez, mert a polgári átalakulás időszakában szükség van a hatalom korlátozására. Legjelentősebb képviselőjük Desseffy Aurél volt.

Centralista álláspont: a rendi vármegye alkalmatlan a polgári funkciók ellátására. A törvényhozásban nem vehet részt, mert ezt a feladatot a népképviseleti alapon szervezett országgyűlés látja el. Bíraskodási jogkört le kell választani, el kell különíteni az igazságszolgáltatást és a végrehajtást. Vitatták a politikai jogkört is, mert a politika színtere az országgyűlés volt. A vármegyeszervezet csak a végrehajtásbeli



jogosítványait tarthatja meg, de csak akkor, ha a vis inertiae jogáról lemond. Legjelentősebb képviselőjük báró Eötvös József volt.

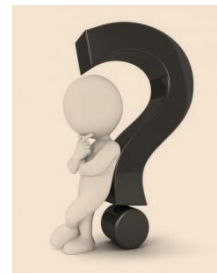
Municipalista álláspont: Kossuth Lajos a reformkorban úgy vélte, hogy a vármegyékre szükség van. Meg kívánta tartani a vármegye valamennyi jogkörét. A vármegyéket önkormányzatokká kell alakítani, mert az országgyűlésnek felelős kormány túlhatalmat gyakorolhat és ezzel szemben az önkormányzatoknak kell garanciákat biztosítani.

Az átalakulás során az volt a cél, hogy a független, felelős magyar miniszteriális rendszert összhangba hozzák a megyerendszerrel, amelynek eredményeként született meg az 1848:XVI. tc. a vármegyékről, ami kimondta, hogy a vármegyék a magyar alkotmányosság védőbástyái.



ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mutassa királyi vármegye idegen eredetét!
2. Milyen külföldi mintákat követet István a vármegye rendszer kialakítások?
3. Miben különbözött Kristó Gyula és Györffy György álláspontja a megyerendszer kialakulása kapcsán?
4. Milyen szerepe volt a nemesi vármegyében a főispánnak?
5. Kik voltak a nemesi vármegye legfontosabb tisztviselői?
6. Melyek voltak a nemesi vármegye testületi szervei, mi volt a feladatuk?
7. Miért kellett a vármegyerendszert átalakítani?



AJÁNLOTT IRODALOM

MEZEY Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 2003. (ötödik kiadás) 144-154. pp.

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

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nemesi_megye_szuletese/

http://www.rubicon.hu/megrendelhető/termek_cikkek/varmegyek_tartalom/31/7/1

