

Jog

történeti szemle

2010
3. szám

BUDAPEST · GYŐR · MISKOLC

A TARTALOMBÓL

**Tisza Kálmán és
a közigazgatási bíráskodás**

**Adalékok a civil szektor
felszámolásához
Magyarországon
(1937-1945)**

**Egy mellőzött törvény
hiányának lenyomata
(Párthatározat
a magyarországi
nemzetiségekről – 1968)**

**Böszörményi László
mentelmi ügye**

**A halálbüntetés
szabályozása
a Horthy-korszakban és
a II. világháború éveiben**

**Bagatell-cselekmények,
bonyolult kodifikáció**

Ügyészek elleni eljárás



Tisza Kálmán

TARTALOM

TANULMÁNYOK

DOMANICZKY Endre: Adalékok a civil szektor felszámolásához Magyarországon (1937–1945)	1
FÖGLEIN Gizella: Egy mellőzött törvény hiányának lenyomata (Párthatározat a magyarországi nemzetiségekről – 1968)	16
STIPTA István: Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás	23
MŰHELY	
AUER Ádám: Böszörményi László mentelmi ügye	33
KISS Bernadett: Bagatell-cselekmények, bonyolult kodifikáció	40
SZENDREY Géza: Ügyészek elleni eljárás	48
TÓTH J. Zoltán: A halálbüntetés szabályozása a Horthy-korszakban és a II. világháború éveiben	52
ARCKÉPCSARNOK	
„A történelem és a jog határán” – Prof. Dr. Kállay István (1931–1998) emlékezete – HÁMORI Antal	60
KÖNYVEKRŐL	
Büntetőjogi tankönyv a reformkorból – Vuchetich Mátyás könyvének magyar fordítása – MEZEY Barna	62
Impozáns könyv a hazai közjegyzőség történetéről – Rokolya Gábor kötetéről – STIPTA István	65
Monográfia a Codex Theodosianus vallás- és egyházügyi rendeleteiről – Sály Pál könyvéről – HORVÁTH Emőke	66
A magyar civilek és az önkormányzatok – Domaniczky Endre könyvéről – GOSZTONYI Gergely	67
Szeged közigazgatás-története (1950–1990) – Antal Tamás könyvéről – VARGA Norbert	69
SZEMLE	
Peres Zsuzsanna doktori védéséről – BATÓ Szilvia	72
Nánási László PhD-értekezésének nyilvános vitája – KISS Anna	74
Beszámoló a Fiatal Jogtörténészek XVI. Európai Fórumáról (Frankfurt am Main, 2010. március 25–27.) – LENKOVICS Judit	76
10. német–magyar jogtörténeti szeminárium Budapesten – FREY Dóra	78
Montréalól Szingapúrig. Beszámoló Dr. Kengyel Miklós előadásáról – SZABÓ András	78
BÚCSÚZUNK	
Dr. Tóth Béla (1940–2010) – GECSÉNYI Lajos	79
„Élni úgy kell, mintha minden cselekedetünk utolsó lenne az életben” – Tóth Bélára emlékezve – MEZEY Barna	80
HÍREK	81
E számunk szerzői	84



Magyar Tudományos Akadémia – Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogtörténeti Kutatócsoport

A címlapon:

Tisza Kálmán, borsjenői és szegedi gróf

(Geszt, 1830. december 16. – Budapest, 1902. március 23.): nagybirtokos, politikus.

Teleki László unokaöccse, annak öngyilkossága után a Határozati Párt, 1867-től a Balközép egyik vezére. Ellenezte a kiegyezést, az ún. bihari programban állást foglalt a közös minisztériumokkal és delegációkkal szemben. 1875. március 1-jétől, az adott közjogi berendezkedést elfogadva, a Szabadelvű Párt alapító pártvezére. 1875. március 2.–1878. október 11. között a Wenckheim-kormány belügyminisztere, 1875. október 20.–1890. március 13. között miniszterelnök, egyúttal 1878. október 11.–december 5., illetve 1887. február 11.–1889. április 9. között pénzügy-, 1878. december 5.–1887. február 11. között belügy-, 1879. július 11.–szeptember 25. között a király személye körüli miniszter is. 1881-től az MTA igazgatója, 1888-tól tiszteleti tagja.

Jog

történeti szemle

Nemzetközi szerkesztőbizottság:

Dr. Wilhelm Brauner (Bécs), Dr. Izsák Lajos (a szerkesztőbizottság elnöke), Dr. Peeter Järvelaid (Tallinn),
Dr. Günter Jerouschek (Jéna), Dr. Srđan Šarkić (Újvidék), Dr. Kurt Seelmann (Bázel), Dr. Erik Štenpien (Kassa)

Szerkesztőség: Dr. Máthé Gábor, Dr. Mezey Barna, Dr. Révész T. Mihály, Dr. Stipta István
Szerkesztő: Élesztős László (e-mail: elesztosl@ajk.elte.hu)

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. II. em. 211. Tel./Fax: 411-6518

ISSN 0237-7284

Kiadja az Eötvös Loránd Tudományegyetem Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszéke, a Károli Gáspár Református Egyetem Jogtörténeti-Jogelméleti Intézete, a Széchenyi István Egyetem Jogtörténeti Tanszéke és a Miskolci Egyetem Jogtörténeti Tanszéke

Felelős kiadó: Dr. Mezey Barna

Nyomda: GB Kft. 2000 Szentendre, Pátriárka u. 7.

hanem felrajzolja számunkra a civil szektor és a közigazgatás közötti kapcsolatrendszer teljes spektrumát. Bemutatja a civil támogatási rendszer elemeit, az anyagi és eljárásjogi szabályokat, a civil érdekeket képviselő személyeket (civil referens, civil ház vezetője, tanácsnok stb.) és az együttműködés lehetséges formáit is.

Ha pusztán ennyit tartalmazna a kötet, már akkor is azt mondhatnánk, hogy egy kiemelkedő színvonalú munkát tartunk a kezünkben, de a szerző nem elégedett meg ennyivel. Ugyanis a kötet utolsó száz oldalán két nagyon fontos kérdéskört jár körül: egyrészt választ próbál adni arra a nagyon gyakran felmerülő kérdésre, hogy hány darab civil szervezet is működik Magyarországon, másrészt megpróbálja bemutatni az úgynevezett legjobb gyakorlatot (best practice) is.

A szerző összeveti a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a bíróságok nyilvántartásait, illetve azokat a szabályokat, amelyek alapján ezek a nyilvántartások készülnek, és rámutat, hogy a 21. század elején, az információs társadalomban elfogadhatatlannak tűnik, hogy a két adat között több mint tízezres eltérést találjunk. Ráadásul a nyilvántartások a jogilag formálisan civil közösségeket nem is mérik fel, így szerző javasolja egy országos civil adatbázis felállítását. Ezzel ugyanis kiderülhetne a magyar civil szervezetek valós száma (vagy legalábbis egy nagyon reális változata), és fény derülhetne arra is, hogy a szerző vajon jól becsülte, amikor egy negyvenezres tételt tart elfogadhatónak.

A kötet egyik legkiérleltebb része a végére maradt: szerző bemutatja mind a minisztériumi, a fővárosi, a megyei, mind pedig a helyi szintű legjobb gyakorlatokat az országban. Ezekon felül részletesen bemutat egy modellkísérletet a főváros XVIII. kerületéből is, amelynek elemeit, eredményeit érdemes lenne más önkormányzatok számára is nyilvánossá, közkinccsá

tenni. Érezhető, hogy ez a rész áll legközelebb a szerző gyakorlati szakember énjéhez, látható, hogy részt vett a megvalósításában, így olyan információkhoz juthatunk, amelyek segítenek belelátni egy önkormányzat civilekkel kapcsolatos terveibe és cselekedeteibe.

A sok dicséret után azonban nem állhatjuk meg, hogy a kötettel kapcsolatos egyetlen jelentős kritikai észrevételünket ne osszuk meg e hasábkon: nem tudjuk, mi állhatott a háttérben, de a szöveg kifejezetten sok alfejezetre lett bontva, majd ezek az alfejezetek is alfejezetekre, és így tovább, szinte a végtelenségig (lásd például az 51. oldalon az 1.2.2.2.7. alfejezetet vagy a 164. oldalon a 2.4.2.1.3.1.4. alfejezetet). A szöveg ilyen „túltördelése” sajnos sok helyen majdnem a befogadhatóság rovására megy – valószínűsíthetően a szerző és a kiadó szándékaival pont ellentétes hatást elérve. Meggyőződésem, hogy a kevesebb ebben a specifikus esetben több, de mindenképpen kezelhetőbb lett volna.

E kritika ellenére kijelenthető, hogy a könyv hiánypótló a maga nemében: ilyen átfogóan, és mégis részletesen Magyarországon e témát még senki nem publikálta. Ráadásul az elmélet és a gyakorlat kettősségére építve a szerző nem csupán a kutatók számára teszi érdekessé a könyvét, hanem a civilek számára is, akik praktikus tanácsokat találhatnak benne az önkormányzatokkal való kapcsolatfelvételhez és a kapcsolat fenntartásához is.

Talán megengedhető a recenzens részéről, hogy egy személyes megjegyzéssel zárjon: örömmel olvasok minden olyan írást, amely a hazai civil szektorral foglalkozik, legyen bár apróbb tanulmány vagy nagyobb lélegzetű összefoglaló kötet. Domaniczky Endre kiváló műve a jogállamról és a magyar civil szektorról is azonnal belopta magát a szívembe.

Gosztonyi Gergely



A tanácsrendszer bemutatása egy méltatlanul elhanyagolt területe a magyar történelemnek, hiszen csak kevesen foglalkoztak vizsgálatával. Ennek pótlására vállalkozott monográfiájában Antal Tamás jogtörténész.

Az olvasmányos stílusban írt tudományos monográfia a Blazovich László egyetemi tanár által szerkesztett *Dél-alföldi évszázadok* című sorozat 26. köteteként jelent meg. A munka volumenét mutatja, hogy a tanácsrendszer történetét bemutató fejezeteket (I–VI., 201 oldal) több mint százoldalnnyi terjedelmű jogszabálymutató (törvények, rendeletek, határozatok) és függelék egészíti ki. Az utóbbiak a könyv szerves részét képezik, hiszen a szerző itt közli a kutatási témához szorosan kapcsolódó forrásokat, a szegedi városi rendeleteket, a szervezeti és működési szabályzatokat. A helytörténeti kutatások nélkülözhetetlen elemét képező névmutató átfogó képet nyújt az olvasó számára a könyvben említett személyekről. Az iro-

Szeged közigazgatás-története (1950–1990)

Antal Tamás:

A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden (1950–1990). Szervezeti és működési alapvetések Dél-alföldi évszázadok 26. Szerk. Blazovich László

Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2009, 355 p.

ISBN 978-963-7237-74-4 355

dalomjegyzék kimerítően felsorakoztatja a témával kapcsolatos magyar nyelvű szakirodalmat.

A kutatás nehézségét és egyben tudományos újdonságát mutatja, hogy Antal Tamás primér, levéltári forrásokra hivatkozva mutatja be Szeged történetét a vizs-

gált időszakban. A további kutatásokat segíthette volna, ha a szerző a monográfia végén külön is megadja a levéltári anyagok forrásjegyzékét, és nem csak a lábjegyzetekben közli azokat. Az angol és a német nyelvű összefoglaló révén külföldi kutatók számára is megismerhetővé válik a tanácsrendszer története.

A monográfia elején a szerző általános képet nyújt a tanácsrendszer történelmi és elméleti háttéréről. Röviden bemutatja a szovjetek kialakulását és az ehhez kapcsolódó kelet-európai eseményeket a 20. század elején. A szovjetek megszervezését követően megszüntették a korábbi közigazgatási, a zemsztvo reformok során bevezetett intézkedéseket. A legfontosabb rendelkezések a szovjet alkotmányokban is megtalálhatók. A szovjet modell elterjedését figyelhetjük meg Európa egyes területein a második világháború után; a szerző röviden ismerteti Jugoszlávia, Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, a Német Demokratikus Köztársaság és Románia korabeli igazgatási rendszerét. E fejezet tudományos értékét tovább növelte volna, ha a szerző a magyar szekunder irodalom mellett felhasználta volna az idegen nyelvű forrásokat is.

Helyesen állapítja meg Antal Tamás, hogy a vizsgált időszak közigazgatás-történetét nem lehet megérteni az elméleti háttér bemutatása nélkül. A rendszer egyik sarkalatos pontja a képviselői intézményének, a választójog megváltoztatása volt. A szovjet típusú képviselői szerveinek megalakítása országoként eltért. A szerző külön kiemeli, hogy nem érvényesült a hatalmi ágak vertikális tagozódása, ami összefüggött az állami centralizáció nagymértékű megvalósulásával. A szerző többek között Bibó István nézeteinek bemutatásán keresztül elemzi az adott korszak főbb elméleti beágyazottságát.

A monográfia a második fejezettől kezdve a tanácsrendszer magyarországi fejlődéstörténetét vázolja fel, kitérve a tanács törvények megalkotásának kronológikus bemutatására. Az 1950. évi I. tv. előkészítő munkálataiból kiemeli a Beér János belügyminisztériumi főosztályvezető által ismertetett bizalmas javaslatot, amely már tartalmazta a tanácsok szabályozási elveit. Ezt követően a minisztertanács is megtárgyalta az ügyet, s a kormány tagjai – néhány változtatást eszközölve – elfogadták a javaslatot. A szerző kitér a törvényjavaslat általános vitájának bemutatására, elemezve az ideológiai törekvéseket, a nép és az állam viszonyának alakulását. Külön hangsúlyozza az új rendszer demokratikus „népbarát” jellegét, szemben a korábbi történelmi időszakok államberendezkedéseivel. Az első tanács törvény legfontosabb rendelkezései közé tartozik, hogy az államszervezetbe beillesztette a tanácsok rendszerét. Megszüntették a törvényhatóságok kiemelt közigazgatási státuszát. Főszabályként elfogadták azt az elvet, hogy minden településen tanácsot kell létrehozni. A tanácsok bevezetésének szükségszerű velejárója volt az egyszemélyi vezetést felváltó, végrehajtó bizottsági rendszer felállítása.

A szegedi átalakulás 1944-ben a szovjet csapatok megjelenésével vette kezdetét. A régi közigazgatást las-

san felváltotta a tanácsrendszer. 1945-ben elrendelték a Horthy-korszakban bevezetett kisgyűlés és a közigazgatási bizottság megalakítását, a szabad királyi státuszt pedig megszüntették. Az első tanácsokat 1950-ben ideiglenes jelleggel hozták létre. Az alakuló ülésen alakították meg a végrehajtó bizottságot, amelyet tanácsai választások követtek. A szerző részletesen elemzi az átalakulás folyamatában szerepet játszó helyi politikusok tevékenységét.

Ezt követően kezdődött meg az a politikai folyamat, amelynek eredményeként elfogadták a második tanács törvényt (1954. évi X. tv.), amely a korábbi jogszabályhoz viszonyítva részletesebb szabályokat tartalmazott. Elhatárolta egymástól a tanácsra és a végrehajtó bizottságra vonatkozó szabályokat. A jogszabály nem hagyta változatlanul a korábbi lajstromos választási rendszert sem, hiszen választókerületenként történő közvetett voksolást vezetett be. A törvény néhány várost megyei jogú várossá nyilvánított, köztük Szegedet is.

A jogszabály alapján Szegeden is elindult a szükséges változtatások gyakorlati megvalósítása. A második tanács törvény minisztertanácsai felügyelet alá helyezte Szegedet, csakúgy, mint minden legalább 100 ezer lakosságú várost a törvényben rögzített feltételek teljesítése mellett. Megállapították Szeged kerületi beosztását. Megalakították az állandó bizottságokat és megválasztották a tanács tagjait.

Az államszervezeti reformok 1970-ben váltak újból aktuálissá, amikor elkezdődött a harmadik tanács törvény (1971. évi I. tv.) előkészítése. A tanácsok átalakítása összefüggött az önkormányzatiság tartalmi elemeinek megváltoztatásával, területi szintenként történő tagolásával. Javasolták, hogy tervkoordinációs bizottságokat állítsanak fel megyei szinten. A javaslatokat az MSZMP X. kongresszusán határozatba foglalták, ami a kormányprogram része lett.

Az új tanács törvény nagyobb teret biztosított a népképviselői érvényesülésének, mint a korábbi jogszabályok. Antal Tamás a tanács törvény legjelentősebb újítását abban véli felfedezni, hogy az elvi szinten elismerte a tanácsok önkormányzatiságát – az államigazgatási jelleg hangsúlyozása és fenntartása mellett. A törvény a Népköztársaság Elnöki Tanácsának alkotmányos, a Minisztertanácsnak törvényességi felügyeletet biztosított. A jogszabály szakított a tanácsai testületek hierarchikus felépítésével, s növelte függetlenségüket. Felállította a járási hivatalokat, de a végrehajtó bizottságok szervezetét változatlanul hagyta, amelynek vezetője a tanácselnök lett. A szerző külön kiemeli, hogy a törvény a tanácsok hatáskörét nem csak általánosságban határozta meg, hanem 14 szakaszban részletesen ismertette. Az új törvényben kiemelkedő helyet kapott az pénzügy és a településfejlesztés. Jelentős változtatás volt, hogy megszüntette a megyei jogú város kategóriáját, amelynek következtében Szeged megyei város lett.

A harmadik tanács törvény alapján Szegeden is választásokat tartottak. Az ügyrendi bizottság feladata volt a tanács szervezeti és működési szabályzatának

(SZMSZ) az előkészítése. A kerületi tanácsok helyett kerületi hivatalokat állítottak fel.

Az „érett tanácsrendszer” szervezeti és hatásköri bemutatásánál a szerző az 1984. évi szegedi SZMSZ-t vette alapul. A tanács hatáskörének a bővülését figyelhetjük meg a tanács törvények rendelkezéseiben. Szeged területén a tanács feladatait közvetett és közvetlen módon gyakorolta. Tagjai választás útján szerezték meg a mandátumot. Feladatkörüket, az összeférhetetlenségi és az interpellációs szabályokat részletesen rögzítették. Az SZMSZ megállapította a tanács belső működésére vonatkozó rendelkezéseket is. A tanács ad hoc és állandó jellegű bizottságokat hozhatott létre. Az 1894. évi SZMSZ alapján a következő bizottsági struktúrát alakították ki. Létezett ügyrendi, számvizsgáló, városfejlesztési és műszaki, termelési és ellátási, művelődési és ifjúságpolitikai, egészségügyi és szociálpolitikai, jogi és igazgatási, valamint városkörnyéki bizottság. A harmadik tanács törvény időszakában létrehozták az ún. tanácskozási központokat, amelyek a dolgozók közügyekben való részvételét biztosították.

A szerző részletesen leírja, hogy a végrehajtó bizottság hatáskörébe milyen ügyek tartoztak, hogyan tartotta üléseit, és hogy nézett ki a szervezeti felépítése. Külön fejezetben ismerteti a szegedi végrehajtó bizottság szakigazgatási feladatokat ellátó szerveinek feladatokrét. Az 1894. évi SZMSZ alapján állították fel a következő osztályokat: egészségügyi, építési és közlekedési, igazságügyi, ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági és élelmiszer-, munkaügyi, művelődési, pénzügyi, személyzeti és továbbképzési, terv-, testnevelési és sportfelügyelőség, gazdasági, szervezési és jogi titkárság.

A kerületi hivatalok látták el azokat a feladatokat, amelyek korábban a kerületi tanácsok hatáskörébe voltak utalva, amelyek szintén osztályokra tagozódtak feladataik szakszerűbb ellátása végett. A végrehajtó bizottság munkáját az ún. vb. hivatal segítette, amely alapvetően első fokon járt el a SZMSZ által hatáskörébe utalt ügyekben.

Szakigazgatási kirendeltségeket is létrehoztak Szegeden, hiszen az 1973. évi költségvetés következtében a városhoz csatolták Algyőt, Kiskundorozsmát, Szőreget, Tápét és Gyálarétet. Ezek a közigazgatási szervek meglehetősen rövid életűek voltak, hiszen 1979-ben megszüntették őket, és feladataikat a már említett végrehajtó bizottság hivatala vette át.

A monográfia egyik legérdekesebb része a tanács kapcsolatrendszerét mutatja be az államigazgatási szervek struktúrájában, hiszen a „szocialista állam szervezete egységet alkot, amelyen belül funkcionálisan válnak szét az állami szervek különböző fajtái.” A tanácsok és az országgyűlés viszonya a helyi szervekre, a tanács tag-választásokra és az állami költségvetésre

vonatkozó szabályok megalkotásában jelentkezett. Az 1950. évi törvény lehetővé tette a tanácsok minisztertanács felügyeletét, amelyet a második tanács törvény már elvileg kizárt. Idővel a NET közvetlenül a fővárosi, a megyei és a megyei jogú városok irányítását látta el. Az 1971. évi törvény szintén a minisztertanács alá rendelte a tanácsokat. Az egyes miniszterek, az országos szakigazgatási szervek vezetői az általuk kiadott jogszabályok útján befolyásolták a tanácsok mindennapi életét. A szegedi városi és a Csongrád megyei tanács kapcsolatát alapvetően a tanács törvények határozták meg. A törvényességi felügyeletet a megyei tanács végrehajtó bizottsága látta el. Érdekes lett volna megvizsgálni, hogy ezek a jogok a gyakorlatban miként valósultak meg.

A politikai célok helyi szinten történő realizálása határozta meg a tanácsok és a politikai szervek kapcsolatát, amelyek közül ki kell emelni a Hazafias Népfront és Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) szerepét.

Ezt követően kerül bemutatásra a szegedi tanács jogalkotó tevékenysége. A tanács törvények biztosították azt a lehetőséget, hogy a tanácsok szabályrendeleteket alkothattak, amelyeket jóváhagyás végett fel kellett terjeszteni a megyei tanács illetékes szervéhez. Idővel a megyei tanács jóváhagyási joga törvényességi véleményezési joggá alakult át. A tanácsok határozatban szabályozhatták a nem rendeleti útra tartozó ügyeket. Ezeket a jogszabályokat a hivatalos lapban (*Tanácsi Híradó, Szeged Megyei Városi Tanács Közlönye*) közzé kellett tenni. A szerző részletesen ismerteti a szegedi tanács által kiadott jogszabályok rendelkezéseit (pl. címer- és zászlóhasználat, díszpolgárság adományozása, városrész elnevezése, köztisztaság fenntartása, állat-, piac- és vásártartás, lakáshasználat).

A szerző összegző megállapításokkal zárja a monográfiát, s kijelenti, hogy olyan új közigazgatási rendszer jött létre, amely lehetővé tette a társadalom hatékony ellenőrzését. Antal Tamás szerint a „Magyar Népköztársaság az új közigazgatási rendszert a korábbi polgári, ideológiailag nem kívánatos törvényhatósági rendszerét korszerűbb, a szocialista demokrácia elvének jobban megfelelő közigazgatási struktúráként értelmezte.”

Helytálló Antal Tamás azon megállapítása, hogy a tanácsrendszer történetivé vált, amelynek bemutatása mára időszerű lett, különösen azért, mert ez a közigazgatási struktúra Nyugat-Európában ismeretlen volt, és napjainkig lényegében feltáratlan maradt. Az elmondottak alapján ajánlom ezt a könyvet nem csak történészeknek és jogászoknak, hanem azoknak is, akik a második világháború és a rendszerváltás közötti időszak közigazgatás-történetét szeretnék jobban megismerni.

Varga Norbert

