

A POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS KIÉPÍTÉSE FELÉ TETT LÉPÉSEK A DUALIZMUS IDŐSZAKÁBAN

VARGA NORBERT

A dualizmus államberendezkedésének megértéséhez elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk és elemezzük azt a politikai szituációt, amelyben a közigazgatási törvény (1870:XLII. tc.) megvalósult. Pontosán látni kell, miért alakult az uralkodó és a kormány, a törvényhatóságok és a kormány viszonya a parlamentáris rendszerben. Az önkormányzati rendszer korszerűsítése elengedhetetlen volt, de úgy, hogy be kellett illeszteni a dualizmus közbizalmi rendszerébe.¹ Megteremtődtek azok az alapok, amelyen elindulhatott a polgári közigazgatás kiépítése, amely magával vonta a közigazgatás „funkcióváltását”.

A végrehajtó hatalom alárendelt helyzetbe került a törvényhozáshoz képest. Egyfajta jogfolytonosság jelent meg abban, hogy a kiegészítés a tradicionális jog folytatását sejtette, ami alatt az 1848. évi törvényeket kell érteni. A változások azonban nem csak ezt eredményezték, mert a polgári kormányzat beékelődött a törvényhatósági önkormányzatokba.²

Az országgyűlés 1867 márciusában elfogadott egy határozatot, amely alapján a kormány felhatalmazást kapott többek között a szabad királyi városok átszervezésére. A megyékben Deák Ferenc és a kormány szabályozni akarta a főispáni kijelölési jogot, hogy ezúttal biztosítsa a középfokú közigazgatás zavartalan működését. A városokban össze kellett hívni az 1861-es képviselőtestületet azzal a feladattal,

1 *Kajtár István*: A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai. Európa – Haladás – Magyarország. Bp.–Pécs, 2003. 207.

2 *Mezey Barna*. Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In: *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. Szerk. Gergely Jenő. Bp. 2004. 14–16.

hogy tegyék meg a választásokhoz szükséges intézkedéseket az 1848:XXIII. tc. értelmében. Ezt azért kellett megtenni, hogy ne az abszolutizmus alatt megalakított városi vezetőség hajtsa végre a választásokat, ahol a kormány befolyása lényegében nem érvényesült. A magas vagyoni cenzus miatt csak a gazdagabb réteg gyakorolhatott befolyást a városi képviselőtestület megválasztására. Pont az a társadalmi csoport, amelynek érdekei a kiegyezéssel egybeestek.³

A kormány a polgári elveknek megfelelően felépülő központi és helyi szervek révén csakhamar összeütközésbe került a megyék azon részével, akik még a régi jogaikat továbbra is érvényesíteni akarták. Ezért rendezni kellett ezt a közjogi problémát. Gróf Andrássy Gyula 1867. április 10-én kiadott rendeletében felhívta a figyelmet az önkormányzatok és a kormány érdekeinek együttes érvényesítésére. A kormány tevékenységében változatlanul centralisztikus elveket vallott. Jellemző volt ez a tendencia a városokra nézve is.

A kormány által „intézkvény”-nek nevezett rendeletében a törvényhatóságok és a kormány viszonyáról, az önkormányzattal járó felelősségről rendelkezett, amely fontos alapelveket tartalmazott. Az alkotmányos keretek között az önkormányzati jog garantálását tartotta a legfontosabbnak. A köztörvényhatóságok mellett a felelős kormány rendelkezési jogát is biztosítani akarták.

A kormány által gyakorolt közigazgatást is „önkormányzatnak” tekintette a rendelet, ami csak akkor valósult volna meg, ha a kormányt az országgyűlés választotta volna és csak neki tartozott volna felelősséggel. A rendeletben rögzített „országos önkormányzati elvet” az előszentesítési jog tovább szűkítette, mert a kormány csak a király által előzetesen jóváhagyott törvényjavaslatokat terjeszthette be az országgyűlés elé. A kormány cselekvési szabadságát tovább szűkítette az 1867/64. sz. bizalmas minisztertanácsi határozat, amely a király hozzájárulásától tette függővé a tanács döntését. A kormány jogainak a megszorítását tartalmazta az a rendelkezés, amely többek között kimondta, hogy az országgyűlés elé beterjesztendő törvényjavaslatokat az uralkodónak előzetesen jóvá kell hagynia. Ezzel korlátozták az országgyűlés és a kormány jogkörét, hiszen a dualista közjogi rendszer csak úgy működhetett zavartalanul, ha meg volt az egyetértés az uralkodó és az előbb említett testületi szervek között. A kormány és a

³ *Sarlós Béla*: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976. 15–19.

törvényhatóságok viszonyában is meg kellett valósulnia ennek az egyetértésnek. Ezért nem lehetett azokat a jogokat fenntartani, amelyekkel korábban a vármegyék és a szabad királyi városok rendelkeztek. A kormány csak akkor tudott hatékonyan működni, ha a közigazgatási szervekhez képest saját mozgásterét megfelelőképpen ki tudta bővíteni.⁴

A kormány a határozatában egyaránt ki akarta elégíteni a municipalistákat és a centralistákat. A municipalistáknak ígéretet tett a törvényhatóságok helyreállítására, az önkormányzatok jogainak tiszteletben tartására. A centralistáknak kedvezett azzal, hogy kimondta a törvényhatóságoknak be kell illeszkedniük az „országos önkormányzatba”, a felelős kormány rendelkezési jogának érvényesítése mellett. Összhangba kellett hozni a kormányzat és a helyi autonómia működését. A kormány kilátásba helyezte, hogy a törvényhatóságok jogait tiszteletben fogja tartani, de elvárta, hogy az önkormányzatok „tevékenységükkel a kormány erejét és tekintélyét növeljék.”⁵ Megfigyelhetjük, hogy ebből a vitából a centralisták kerültek ki győztesen, hiszen a kormány egyre több rendelkezési lehetőséget szerzett törekvéseinek érvényesítésére.

Ezért helyesen állapítja meg Sarlós Béla, hogy a minisztertanácsnak és a minisztériumoknak nincs közigazgatási, végrehajtási tekintetben önkormányzati joguk. Nem lehetett egy teljes, a törvényhatóságok tekintetében átfogó önkormányzati jog létrehozását elvárni, hanem egy olyan szervezeti és hatásköri szabályozást kellett kialakítani, amely összhangban volt a kormány rendelkezési jogával. A municipiális elvek hangoztatása mellett a fentebb elmondottakból kiderül, hogy a rendelet mégis inkább centralista irányú változtatásokat preferált. Ez burkoltan azt jelentette, hogy a kormányfelügyelet a törvényhatósági autonómia valamennyi területére ki fog terjedni. Ehhez társult a kormány rendelkezési jogának rögzítése. Sarlós Béla végkövetkeztetése is helytálló, hiszen ha az „Andrássy-kormány valóban önkormányzati jellegű közigazgatást kívánt volna megvalósítani, helyesebben, ha erre a kiegyezés politikai jellege egyáltalán módot és

4 *Cieger András*: Kormány a mérlegen – a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875). Századvég. Újfolym. 14. (1999) 79–107.

5 *Hencz Aurél*: Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából. Bp. 1973. 96.

lehetőséget adott volna, akkor már átmenetileg is, s annak analógiájára kezdi meg a megyék szervezését és a kormány felügyeleti jogának körülhatárolását.”⁶ Ezt azonban nem tehetette meg a kormány a kiegyezés politikai és közjogi konstrukciója miatt.

Ez a probléma alapvetően a dualista rendszer miatt alakult ki. A vármegyékben igen heves ellenállás bontakozott ki az önkormányzati autonómia megőrzése érdekében, amely az ún. „hevesi-ügyben” jelentkezett a legélesebben. „Azért oly jelentős a hevesi ellenzéki erők kiegyezésellenes fellépése, mert ráirányította a figyelmet a vitás kérdések megoldásának követelésére, a polgári államberendezkedés megkövetelte irányvételre”.⁷ A kormány megpróbálta a törvényhatóságok hatáskörét úgy szabályozni, hogy ne alakulhasson ki ellentét közöttük, és jogaikat ne tudják felhasználni a központi törekvésekkel szemben. A felelős kormány és az önkormányzati autonómia rendszerét egyeztették össze. A „kiegyezésben realizált hatalmi kompromisszumot helyi szintre is le akarták képezni, s azt, hogy a kormány a törvényhatóságok feletti felügyeleti jogának nem a törvényességi kontroll erősítésével, hanem a közvetlen befolyás biztosításával kívánt érvényt szerezni.”⁸ A kormány pozícióját szerették volna biztosítani. A „reformok ügye nem volt elválasztható a kiegyezéstől és az abban megjelenő hatalmi kérdésektől. Az uralkodó széles jogköre és politikai befolyása révén tért nyerő birodalmi érdekek, illetve nemzetállami törekvések is ezt a folyamatot erősítették.”⁹ A „hevesi-ügy” kapcsán felmerült alkotmányossági problémák jelentős mértékben befolyásolták a törvényben rögzített jogok megfogalmazását. A kormánynak nem volt más választása, mint hogy e törekvéseinek minden áron ér-

6 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 22. A kormány és a helyi szervek viszonyának rendezéséről, az „Intézkedés” rendelkezéseiről Cieger András is kifejtette véleményét tanulmányában. A Szerinte a kormány rendelkezési és felügyeleti jogát minden törvényhatóságnak el kellett ismerni. *Cieger A.*: Kormány a mérlegen i. m. 101.

7 *Sebestény Sándor*: A „hevesi ügy”, 1867-1869. Századok. (1973: 5–6. sz.) 1175. Az esetről: *Miru György*: A dualista politikai rendszer és működése. In: Polgárosodás és szabadság (Magyarország a XIX. században). Szerk. Veliky János. Bp. 1999. 168-198.

8 Uo. 187.

9 *Miru György*: A reformpolitika esélyei a kiegyezést követő években. Századok. 133. (1999: 3. sz.) 560.

vényt szerezzen, mert ellenkező esetben a dualista rendszer alapjaiban került volna veszélybe.¹⁰

Nem csak megalkotni volt nehéz ilyen esetben a törvényeket, hanem azokat betartani is. Ezért a kormány több alkalommal bocsátott ki rendeleteket és szólította fel a helyi szerveket a törvények végrehajtására.¹¹ Az autokratikus jogelv gyakorlatának jelentőségét emeli ki Péter László is, aki a jogfeladással magyarázta a rendeletek megnövekedett fontosságát. A liberális politika jelentős részeként határozza meg, hogy a jogállam kiépítésével a törvényhozás mennyiben tudja kizárni az autokratikus jogelvből származó hátrányokat. Az ellenzéki politikusok sok esetben tagadták e jogelvet. A kormány azonban a felügyeleti jogra és a szokásjogra hivatkozva mindvégig védte. Mivel pontos, részletekbe menő törvényeket nem alkottak, a kormány diszkrecionális joga egyre bővült.¹²

A törvényhatósági határozatok egy részét a kormánynak jóvá kellett hagynia, ami által szintén be tudott avatkozni a törvényhatóságok életébe. Sarlós Béla nagyon helyesen von párhuzamot a kormány határozatának és a törvényhatóságok döntéseinek jóváhagyása

10 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 20–22. *Stipta István*: Törekvések a vármegyék politikai átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp. 1995. 131. A dualista rendszer kialakulásának történetéhez: *Somogyi É.*, 1981. 159-215. p. A „hevesi-ügy” kapcsán felmerül alkotmányossági probléma jelentőségét emeli ki *Cieger András* is. *Cieger A.*: Kormány a mérlegen i. m. 102. *Sarlós Béla* is a megyei ellenállás jelentőségét hangsúlyozta tanulmányában. A „hevesi-ügyet” *Kossuth Lajos*nak a váci választókhoz írt levele váltotta ki, amelyhez szorosan kapcsolódott *Böszörményi László* ellen indított sajtóper is. *Sarlós Béla*: A kiegyezés magyarországi jogpolitikája. Századok, 102. (1968) 977. A megyei tiltakozások következtében a kormány felfüggesztette az önkormányzatot. *Gergely András*: Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In: *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. Szerk. *Gergely Jenő*. Bp. 2004. 50.

11 *Cieger A.*: Kormány a mérlegen i. m. 82.

12 *Péter László*: Volt-e magyar társadalom a XIX. században? A jogrend és a civil társadalom képződése. In: *Péter László*: Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és a kelet-európai történelemből. Bp. 1998. 167-171. *Péter László* szerint az uralkodó megőrizte kiemelkedő szerepét a kiegyezést követően is. A korona és az ország alkotmányos egyensúlya jött létre. A király felségjogainak egy részét megosztotta a parlamenttel és a végrehajtó hatalmat a felelős minisztérium útján gyakorolta. A kiegyezés elismerte az uralkodó autokratikus jogait olyan mértékben, amely nélkülözhetetlen a hatalmi egyensúly fenntartása érdekében. *Uő.*: Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: *Uő.*: Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és a kelet-európai történelemből. Budapest, 1998. 252–262.

között. A „kormány jóváhagyása olyan törvényhatósági ügyekre terjedt ki, amelyekben országos szinten a kormány határozata is királyi jóváhagyásra szorult.”¹³

A törvényhatóságok szabályozásának első igazi mozzanata az volt, hogy a közigazgatást és az igazságszolgáltatást elválasztották egymástól.¹⁴ A polgári alkotmányosság megkövetelte, hogy a közigazgatást és a törvénykezést elválsszák egymástól. A korabeli ellenzék ebben is csak az önkormányzatok hatáskörének csorbítását látta.¹⁵

A kormány nem tekintette ezeket az intézkedéseket központosításnak, az önkormányzati jog megnyirbálásának. Ez a dualizmus kormányzati rendszerének volt a következménye. Gergely Jenő szerint ez a közigazgatás korszerűsítését szolgálta a kormány centralizációja mellett.¹⁶ Fenn kellett tartani a dualizmus államberendezkedését, amelyhez a helyi viszonyokat hozzá kellett idomítani. A helyi szervek csak úgy működhetek, ha összhangban voltak a dualizmus egész rendszerével. A törvény hatalmi túlsúlyt biztosított a kormánynak és a főispánnak. Ezáltal próbálta garantálni, hogy a törvényhatóságok ne kerüljenek szembe a kormány céljaival. A rendszer azonban csak úgy tudott hatékonyan működni, ha a két szint együtt dolgozott egymással.

Megszervezésre kerültek olyan közigazgatási feladatokat ellátó királyi hivatalok is, amelyek tovább csökkentették a törvényhatóságok hatáskörét. Ezeket a korábban önkormányzati feladatokat független szervekre bízták. Ilyen volt pl. az adófelügyelet, a postaigazgatás, az „államépítészeti,” a csendőrség és a fővárosban a rendőrség is.¹⁷ E feladatok ellátására létrehozott hivatalok nem tartoztak a törvényhatóságok irányítása alá, hanem közvetlenül valamelyik szakminisztertől

13 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 39.

14 1869.IV. tc. 1. §. A bírói hatalom gyakorlásáról.

15 *Hencz A.*: Területrendezési i. m. 101. p.

16 *Gergely Jenő*: A dualizmus kora (1867-1918) In: Kristó Gyula – Barta János – Gergely Jenő (szerk.): Magyarország története 2000-ig. h. n. 2002. 449–450. Báró Eötvös József is a kormányhatalom központosítási törekvéseit emelte ki. *B. Eötvös József*: A XIX. század uralkodó eszméi. I-III. Bp. 1902. I. 147.

17 Ezekre vonatkozó jogszabályok: 1876:XV. tc., 1881:XXI. tc., 1881:III. tc., 1182/1867. FIK. sz. *Csizmadia Andor*: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. In: Jogtörténeti tanulmányok II. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései. Szerk. Csizmadia Andor. Bp. 1968. 118. A témával kapcsolatban: *Erekly István*: A modern magyar közigazgatás kialakulása. Pécs 1942. 65. *Fónagy Zoltán*: Modernizáció és polgárosodás. Magyarország története 1849-1914-ig. Debrecen 2001. 76.

kapták az utasításokat, amelyek a kormány akaratát közvetítették. A központi hatalom ilyen formában szintén beleszólt a helyi közigazgatási viszonyok alakulásába.¹⁸ Ez a rendszer is több fokozatban működött egészen a helyi szervekig, amelyek irányítása nem tartozott a területi önkormányzatok hatáskörébe. A dualizmusban megindult egy dekoncentrációs folyamat, amelyet összhangba kellett hozni az önkormányzati igazgatással.¹⁹

Hatalompolitikai okok is szerepet játszottak a szabályozás alakulásában, mert a kormánynak az volt a célja, hogy politikáját támogató törvényhatóságokat hozzon létre. A hatékony működést a törvényben rögzített intézményekkel próbálta biztosítani.²⁰ Olyan törvényhatóságokat hoztak létre, amelyeknek joguk volt arra, hogy az alkotmány védelme érdekében felléphessenek. Ugyanakkor jogosítványaikat és hatáskörüket leszűkítették.²¹

A kormány arra törekedett, hogy a „törvényhatóságokat is a kiegyezéssel létrejött rendszer engedelmes eszközeivé” tegye.²² Az ellenzékiek azonban meg akarták őrizni hagyományos helyzetüket, de ez nem sikerült.

A törvényjavaslat során is felmerült a szakmai kvalifikáció kérdése. A szakigazgatással kapcsolatban kiemelendő, hogy az alispán és a polgármester tekintetében nem tartották elfogadhatónak a jogi végzettség megkövetelését, mert lehetnek olyan jogi diplomával nem rendelkező személyek a törvényhatóságokban, akik alkalmasak arra, hogy ezt a fontos tisztséget betöltsék. Ezért ezt a szakmai végzettséget csak a főjegyzőkre nézve tartották elengedhetetlen feltételnek.²³ Tóth Vilmos is egyet értett ezzel a javaslattal, mert az alispánnak és a polgármesternek nem kell bíraskodnia.²⁴

18 *Föglein Gizella – Horváth Attila – Mezey Barna – Stipta István*: A közigazgatás szervei. In: Magyar alkotmánytörténet. Szerk. Mezey Barna. Budapest, 2003. 409.

19 *Mezey B.*: Államosítás i. m. 19–20.

20 *Kajtár István*: 1848-1849 és a XIX. századi modernizációnk. Jogtudományi Közlemény. (1999. május) 95.

21 Uő.: A polgári modernizáció közigazgatási autonómiájának jogtörténeti keretei. In: Autonómiák Magyarországon 1848-1998. Szerk. Gergely Jenő. Bp. 2004. 27.

22 *Fónagy Z.*: Modernizáció i. m. 2001. 76. p.

23 Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. Szerk. Nagy Iván. Pest 1870. (továbbiakban: KN.) IX. 284-285. Urményi Miksa felszólalása.

24 A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását mondta ki az 1869:IV. tc. 1. §-a! KN. IX. 285. Debrecenben már 1848. április 26-án döntés született arról,

Azt gondolom, hogy helytálló Ferenczy Árpád kijelentése, mely szerint ez az időszak egy „félburokratikus önkormányzati rendszer”²⁵ még akkor is, ha nem is modern a szakkifejezés. A fentebb elmondott kettősség jellemző az általa bemutatott hivatalnoki közigazgatásra is.

A szakigazgatás problémája felveti a közigazgatás eredményességének a kérdését. Bibó István hangsúlyozza, hogy minden közigazgatás célja az eredményesség és a szakszerűség. Azt mondja, hogy „a közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem [...] a politikum behatását csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”²⁶ A közigazgatás „jóságának” a kérdését az eredményesség és a szakszerűség vizsgálatával érzékelteti. A történelmi előzmények bemutatásán keresztül arra a következtetésre jut, hogy a városi közigazgatás „gyakorlati és élethez közel álló igazgatás, mert egy önkormányzati jellegű és az életből kinőtt ügyintézés beidegződéseit őrzi.”²⁷

A köztörvényhatósági törvény a „közigazgatást nem ismerte el külön szakmának”²⁸ és figyelmen kívül hagyta a közigazgatás sokrétűségét. A kormány nem fordított elég figyelmet arra, hogy megfelelő szakemberek kerüljenek a megfelelő helyekre. A dualizmus korában nem a hozzáértés volt a legfontosabb szempont egy-egy személy ki nevezésekor.²⁹ Azt azonban mindenképp meg kell jegyezni, hogy már elindult egy olyan folyamat, amelynek eredményeként a gyakorlat mellett egyre nagyobb szerep jutott a szakképesítésnek. Sajnos ez azonban csak bizonyos állások betöltésénél érvényesült. Ha megvizsgáljuk a városi főispánokat, akkor azt mondhatjuk, hogy a legtöbbjük már valamilyen formában korábban is részt vett a közigazgatásban

hogy a közigazgatási és az igazságszolgáltatási tárgyakat egymástól el kellene választani. *Antal Tamás*: A debreceni közigazgatás és népképviselői közgyűlés 1848-ban. In: A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXVI. Szerk. Radics Kálmán. Debrecen. 1999. 68.

25 *Ferenczy Árpád*: Politika rendszere (Alkotmány és közigazgatástan). Bp. 1905. 335.

26 *Bibó István*: Válogatott tanulmányok. 1935-1944. I-IV. Bp. 1986. I. 291.

27 Uő.: Demokratikus Magyarország. Bp. 1994. 307-308. A szerző végkövetkeztetése teljesen negatív, hiszen a magyar közigazgatás betegségéről beszél.

28 *Hencz Aurél*: Felsőfokú közigazgatási szakember-képzés Magyarországon 1848-1948. Szeged 1981. 57.

29 *Cieger András*: A kormányférfi. A dualizmuskori kormányzati politika egyes kérdéseiről. Századvég. Újfolyam. (1998: 11. sz.) 7.

vagy a törvényhozásban, mint polgármester, helyettes polgármester, alispán vagy országgyűlési képviselő.³⁰

A vizsgált időszakban már megfigyelhetjük a szakigazgatás megjelenését. A laikus hivatalnokok helyett már szakképzett tisztviselőket kezdenek el alkalmazni.³¹ Ez azonban nem jelenti a mai értelemben vett szakképzett hivatalnokok foglalkoztatását. Nem is lehetett volna ezt megvalósítani egy olyan politikai helyzetben, ahol a kormány érdekeit kellett közvetíteni és végrehajtani. Nem lehetett azért sem, mert alacsony volt a képzett szakemberek száma.

Ezek a tisztviselők már fizetést kaptak, amelynek fejében feladataik pontos elvégzését várták el tőlük. A döntés olyan személyek kezében volt, „akik polgártársaik bizalmából, vagy honpolgári buzgóságból” vállalkoztak arra, hogy a város érdekében tevékenykedjenek.³² Ezt azonban nem lehet kijelenteni teljes mértékben, mert voltak olyan tisztviselők, akik közvetlenül vagy közvetetten függtek a központi hatalomtól.

Bár már ebben az időben is megfigyelhető, hogy kezdenek kialakulni olyan életpályák, amihez a közigazgatási gyakorlatot is figyelembe vették a kinevezésekkor. A megbízott városi főispánok rendelkeztek bizonyos szintű közigazgatási gyakorlattal, sőt jogot végeztek. Ezért nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy csak hatalompolitikai szempontok érvényesültek a személyek kiválasztásakor. Természetes, hogy a főispánokat a király nevezte ki. Ez elősegítette a dualista állam politikai céljainak megvalósulását. A főispán kijelölési joga révén jelentős mértékben befolyást gyakorolt a tisztújításokra.

Az önkormányzati rendszer még ilyen korlátozott formában is biztosította azt, hogy olyan személyek vegyenek részt a közigazgatásban, akik „szoros kapcsolatban állnak az étellel, a gazdasági helyzettel, a művelődési viszonyokkal.”³³

A kinevezett hivatalnokok a törvény pontos betartására törekedtek még akkor is, ha azt nem tartották valami jó megoldásnak. Csak a törvényes keretek között tudtak szembeszállni a főispán, s azon keresztül a kormány akaratával.

30 Debreczen (továbbiakban: Db.) Db. 1871. július 31. 149. sz.

31 Kiss István: A közigazgatási reform alapkérdései. Városi Szemle. 34. (1958) 6–7.

32 Weis István: A magyar közigazgatás szervezete. Bp. 1922. 5.

33 Uo. 6–7.

Természetesen minden egyes feladat szakszerűséget kívánt volna meg, amelyet rögzítettek a szervezeti szabályzatokban. Ezért az lett volna a legmegfelelőbb szervezeti megoldás, ha minden feladatra külön tisztségviselőt és hivatalt hoztak volna létre, de ez nem így történt. A városok ebből a szempontból több, a helyi viszonyoknak megfelelő megoldást szerettek volna megvalósítani, ami csak részben sikerült. Az sem realizálódott, hogy egy személy ne töltsön be több tisztséget. Ez azonban ebben az időszakban bevett gyakorlat volt.

Voltak olyan feladatkörök, amelyek ellátásához megfelelő szak-képzettséget kívántak meg. Ilyenek voltak a mérnöki, az orvosi és a jegyzői állások. A korban megszerezhető legmagasabb szakmai tudást követelték meg, és ezt igazolni is kellett okiratokkal. A tiszti ügyésznél elengedhetetlen volt az ügyvédi oklevél. Sőt bizonyos tisztségek betöltőitől (orvos, mérnök) megkivánták a szakmai gyakorlatot is.³⁴

Megfigyelhető, hogy minél alacsonyabb szinten dolgozó tisztségviselőt, hivatalnokot vagy segédszemélyzetet vizsgálunk meg, annál inkább azt tapasztalhatjuk, hogy inkább a szakmai gyakorlatnak volt nagyobb szerepe. A hivatali ranglétrán felfele haladva egyre nagyobb szerephez jutott a szakmai gyakorlat mellett a szakképzettség is, amivel együtt járt a hatalmpolitikai szempontok egyre határozottabb érvényesülése. 1870-ben állapították meg királyi rendelettel a versenyvizsga követelményeit is.³⁵ A dualizmus ideje alatt továbbra is meg-

34 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 92–93. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy az alispáni tisztség betöltéséhez nem kívántak meg semmi végzettséget. Választott tisztségviselő volt, a megye embere. Ez érdekes lehet Patay András esetében, aki szabolcsi alispánból lett főispán! *Fónagy Z.*: Modernizáció i. m. 77. A felsőoktatás korabeli szintje miatt azonban nehéz volt megszerezni a megfelelő szakismeretet. Az egyetemek képzési szerkezete csak 1870 után kezd kialakulni. *Cieger A.*: A kormányférfi. i. m. 9. A jogi oktatás alakulásáról és a közigazgatási szakemberképzésről: *Máthé Gábor*: A magyar közigazgatási képzés történeti modellje. In: A magyar közszolgálat, közigazgatási szakemberképzés a XX. században. Szerk. Uő. Bp. 1995. 118. *Baka András*: A közigazgatási szakemberképzés egyetemi modellje. In: A magyar közszolgálat, közigazgatási szakemberképzés a XX. században. Szerk. Máthé Gábor. Bp. 1995. 129–137. Kajtár István a közhivatalnokok fő képzési formáinak az egyetemek jogi karait, a jogakadémiákat és a jegyzőképző tanfolyamokat tartotta. Uő.: A 19. századi i. m. 2003. 218.

35 Uo. 215.

maradt a „tradicionalis elit” (főnemesség, nemesség) közigazgatásban betöltött meghatározó szerepe.³⁶

Nem lehetett kizárni a kormányzati politika megjelenését a helyi viszonyokban, amely részben a főispánokon keresztül érvényesülhetett. Más volt a közigazgatási apparátus társadalmi háttere is, főként a vármegyék és a városok viszonylatában. A törvényhatósági városokban leginkább a vagyonosabb városi polgárság vett részt a közigazgatásban, míg a vármegyékben meghatározóan a birtokos nemesség és a nemesi értelmiség soraiból kerültek ki a tisztviselők.³⁷

Az elmondottak bizonyítását szolgálja, ha megvizsgáljuk két törvényhatósági joggal felruházott város (Debrecen és Szeged) közigazgatási reformját a köztörvényhatósági törvény alapján. Debrecen és Szeged városának átszervezése közben szakmai elvárások merültek fel az egyes tisztségek betöltőivel szemben. A gyakorlat megmutatja, hogyan kezdett kiépülni a szakigazgatás a városokban. Melyek voltak azok a tisztségek, ahol elengedhetetlen feltétel volt a végzettség? Melyek voltak azok a pozíciók, amelyek betöltéséhez a polgárok is elvárták a szakismeretet és a közigazgatási feladatok ellátásában való jártasságot?

Arra a kérdésre, hogy milyen elvárások fogalmazódtak meg a főispáni tisztséggel szemben a két városban, eltérően, a helyi viszonyoknak megfelelően adható meg a válasz. Az értelmiség azon az egységes véleményen volt, hogy e magas méltóság, „az önkormányzat áldásos intézmény”-e, amely az anyagi és szellemi jólét fejlődését elősegítheti.³⁸

Nem volt biztos, hogy olyan főispánokat neveznek ki a városok élére, akik a helyi viszonyokat ismerik. Adódott ez abból, hogy a főispán a kormány bizalmi embere volt. A kinevezendő személyt ezért előre tájékoztatni kellett volna a helyi viszonyokról, a város sajátos ügyeiről és vagyoni helyzetéről. „Csak azon orvos gyógyíthat sikeresen, aki a bajt fölismeri; a tapogatózás, ha sokáig tart, a beteg könnyen beléhalhat a betegségébe. Aki ismerős az kezdetben is helyes irányba

36 Uő.: A dualista kori magyar állam- és jogrendszer a modernizáció fényében. In: Magyarország a (nagy) hatalmak előterében. Tanulmányok Ormos Mária 70. születésnapjára. Szerk. Fischer Ferenc – Majoros István – Vonyó József. Pécs 2000. 319.

37 Sarlós B.: Közigazgatás i. m. 78.

38 Db. 1871. április 17. 75. sz. Milyen főispán kell Debreczenbe?

engedheti a dolgokat, míg az, aki ilyen tapasztalatokkal nem rendelkezik más személyre hallgatva, tévesen járhat el az ügyekben.”³⁹

Debrecen hatalmas vagyonnal rendelkezett, amely alapját képezte gazdálkodásának. Vagyonával csak megbízható személyek rendelkezhetek. Ha a főispáni tisztséget olyan személy töltötte volna be, aki a fentebb említett képességekkel nem rendelkezett volna, az a város, illetve más városok jövőjét is veszélyeztette volna. „Mind a kormány, mind a város nevében azt kívánják tehát, hogy ne idegen, ne viszonyainkkal ismeretlen legyen a Debreczeni főispán.”⁴⁰

A városi főispánok kinevezésénél a Szegedi Híradó értesülésére hagyatkozva egy bizonyos „P. N” nevű személy megbízható forrásából tudható, hogy a királynak megerősítés végett felterjesztették a főispánok névsorát. A legfőbb hatalom jóváhagyása 1871. július 19-én érkezett meg Budára. Városi főispáni tisztséget huszonnégy személy kapott. A névsort két sorozatban tették közzé.⁴¹

E főméltóság kinevezését a két város egymásnak ellentmondó érzülettel fogadta. Adódott ez abból, hogy Szegeden egy helyi születésű politikust, míg Debrecenben a szabolesi alispánt nevezték ki. Ezen alapvető eltérések meghatározták a két város viszonyát a főispán személyéhez. Debrecenben és Nagyváradon Patay András, míg Szegeden, Kecskeméten és Aradon Dáni Ferenc lett a főispán.⁴² A városok egy

39 Uo. 75. sz.

40 Uo. 75. sz.

41 Szegedi Híradó (továbbiakban: SzH.) 1871. július 28. 90. sz. Debreceni közgyűlési jegyzőkönyvek IV: B. 1108/a 4. köt. 158-5589. sz. A főispánok a következők voltak: Balogh Kornél: Esztergom, Győr és Komárom; Dáni Ferenc: Arad, Kecskemét és Szeged; Fülöp Sámuel: Kolos, Kolozsvár, Szamosujvár, Szék és Zilah; Goldbrunner Sándor: Bakabánya, Körmöczbánya, Selmecz és Ujbánya; Kuba János: Szakolcza és Trencsén; Lázarevics Bazil: Temesvár és Versecz; Lázár Mihály: Bereczk, Csíkszereda, Illyefalva, Kézdivásárhely, Oláhfalu, Sepsi-Szent György és Székely-Udvarhely; Nagy Ignác: Felsőbánya, Nagybánya és Szatmár-Németi; Veszter József: Bazin, Modor, Nagyszombat, Pozsony és Szent György; Patay András: Debrecen és Nagyvárad; Plachy Lajos: Besztercebánya, Breznóbánya, Korpona, Libetbánya és Zólyom; Török Dániel: Abrudbánya, Hátszeg, Károlyfehérvár, Vajdahunyad és Vízakna; Thuri Gergely: Erzsébetváros, Fogaras, Marosvásárhely és Szászrégen; gr. Zichy Rezső: Bártfa, Eperjes, Kassa és Kiss-Szeben; Zuber József: Pécs és Székesfehérvár.

42 A király 1871. július 17-én nevezte ki Dáni Ferencet főispánnak. Szeged története. Kronológia a kezdetektől 1944-ig. Szerk. Kristó Gyula. Szeged 1992. 66. Hódmezővásárhelynek csak később lett a főispánja. vö. *Ruszoly József*: Az állami közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek Szegeden. In: *Szeged története 1849-1919*.

főispán alatti egyesítése a törvény szerint megengedett volt.⁴³ Az örökös főispáni tisztséget azonban a köztörvényhatósági törvény megszüntette.⁴⁴

A debreceni nép csalódott a kinevezésben. Patay Debrecenben nem rendelkezett vagyonnal, kétéves kora óta nem lakott itt, a város helyi viszonyaival soha nem volt alkalma foglalkozni. Hasonló volt a helyzet Nagyváradon is. A város közvéleménye zúgolódás és az alkotmányos elvek hangoztatása mellett belenyugodott a nem éppen következetes megoldásba.⁴⁵

Szeged augusztus 1-jén kapta meg a főispáni kinevezést, amelyet „őszinte örömmel” üdvözölt. A városi polgárok Dáni megválasztását szerencsésnek tartották. Ahhoz, hogy jobban megérthessük a főispánok fogadtatását és megítélését, érdemes nagyon röviden megnézni a két személy életpályájának alakulását.

Debrecen polgársága Patay Andrást (Mezőkaszony, 1837. – Pestszentlőrinc, 1916.) együttműködésre kész kormányzati tisztviselőként ismerhette meg. A főispán „az elsők között harcolt Debrecen polgári társadalmának megvalósításáért.”⁴⁶ Középiskoláit Dáni Ferenchez hasonlóan szülővárosában végezte el. Néhány évet töltött a bécsi műegyetemen is. 1861-ben Szabolcs megye másodalispánja lett. (Mindkét főispán életében a katonaság jelentős nyomot hagyott.). A hajdúkerület főkapitánya is volt.⁴⁷ A nyírbátori járás főszolgabírói

Szerk. Gaál Endre. I–II. Szeged 1991. II. 640. *Habermann Gusztáv*: Személyi adattár a szegedi polgár-családok történetéhez. In: Tanulmányok Csongrád Megye történetéből. Szerk. Blazovich László. Szeged 1992. XIX. 53. Nagyvárad és Arad szervezése ügyében: Db. 1871. november 25. 233. sz. A törvényhatóságok szervezése. Db. 1871. november 27. 234. sz. A törvényhatóságok szervezése. Db. 1871. november 29. 236. sz. A törvényhatóságok szervezése. Alföldi Hírlap (továbbiakban: AH.) AH. 1871. szeptember 9. 106. sz. Városunk egyetemes hatósági és községi kormányzatának újra szervezése. AH. 1871. szeptember 13. 108. sz. Városunk törvényhatósági, községi és gazdasági szervezetének terjedelme. Patay Andrásról: AH 1871. július 26. 87. sz. Patay András kinevezése.

43 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 85.

44 Uo. 85. Korábban volt örökös és örökletes főispánság. Az első esetében a főispáni méltóságot egy másik világi vagy egyházi méltósághoz kapcsolták. Az örökletes főispánság esetében pedig ez a méltóság egy családon belül öröklődött.

45 Db. 1871. július 31. 149. sz. A városi főispánok.

46 *Gazdag István*: Patay András, Debrecen első főispánja. Hajdú-Bihari Napló. 1994. május 3.

47 *Csobán Endre – Lendvay Ferenc*: A szabadságharctól a forradalmig. In: Debrecen sz. kir. Város és Hajdú vármegye. Szerk. Csobán Endre. Bp. 1940. 78.

tisztségét is betöltötte (1867), majd pedig másodalispán lett (1869). 1871-ben nevezték ki Debrecen és Nagyvárad főispánjává.⁴⁸ 1874-ben lemondott állásáról és élete hátralevő részében a csendőrségnél szolgált.⁴⁹

Dáni Ferenc (Szeged, 1816. november 25. - Szeged, 1883. február 19.) iskoláit Szegeden, a gimnáziumot a piaristáknál végezte el.⁵⁰ Belépett közben a kegyes-tanító rendbe. Nyitrán teológiát tanult, majd abbahagyva, házi tanítást vállalt. Beiratkozott a pozsonyi jogakadémiára, jurátus és kaszinótag lett. Szegeden kezdte meg ügyvédi pályafutását. Letette a köz- és váltóügyvédi vizsgát 1841-ben.

Részt vett a reformmozgalmakban. Közben nemzetőr hadbíró lett 1842-ben.⁵¹ 1845-ben részt vett a Szeged-Csongrádi Takarékpénztár alapításában.⁵² A pénztár választmányi és felügyelő bizottságának is a tagja volt, majd pedig a jegyzői feladatokat látta el. Az 1848-as tisztújításon megválasztották a harmadik tanácsnoki állásra, valamint véstörvényszéki ülnök lett. Világos után bujdosnia kellett. Az aradi haditörvényszék távollétében halálra ítélte.

Az 1852-es amnesztiát követően önként jelentkezett, akkor két évre börtönbe zárták. 1860-ban az Októberi Diploma kiadása után Szeged országgyűlési képviselővé választotta. A Februári Pátenst követően lemondott, mégis újra választották. Az 1867-es tisztújítások kormánybiztosa és a Szabadelvű Kör tagja lett.⁵³ 1850 és 1879 között

48 Sajnos a Magyar Országos Levéltárban a belügyminiszteri iratok között nem voltak meg a kinevezési papírok. Csak a mutatókból tudhatjuk, hogy Patay András kinevezésével kapcsolatos iratok számai a következők lehetnek: 1700 és 1810. Magyar Országos Levéltár (továbbiakban: MOL) MOL Mutató a BM Elnöki Iratokhoz. K. 148. 1871-es évre. A kinevezési levél: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár (továbbiakban HBML) HBML IV. B. 1405./b. 1810. sz. Debrecen város közgyűlésének jegyzőkönyvei: IV. B. 1108/a 3-4. kötet. 1870-1872. (továbbiakban: Db. Kjkv.) Db. Kjkv. 1871:158. Az eskütétel: Db. Kjkv. 1871:208. Nagyváradról: *Borovszky Samu*: Bihar vármegye és Nagyvárad. Bp. n. é. 206–207.

49 Lemondását követően Hadházi Sillye Gábor lett a debreceni főispán. *Csobán E. – Lendvay F.*: Szabadságharctól i. m. 78.

50 Testvére: Dáni József (Szeged, 1825. március 31. - ?) volt. Két gyermeke is született, Erzsébet és Sarolta. *Habermann G.*: Személyi i. m. 53.

51 *Reizner János*: Szeged története. A XVIII. század végétől az 1879. évi árvízig. I–II. Szeged 1899. II. 53.

52 *Habermann G.*: Személyi i. m. 52–53.

53 Uo. 53.

számos publikációja jelent meg.⁵⁴ A Szegedi Forradalmi Bank elnöke, később a Deák-párt szegedi vezére. 1871-ben kinevezték Szeged, Kecskemét és Arad főispánjává, majd később Hódmezővásárhelyen is ő töltötte be e méltóságot.⁵⁵ Az 1876-os árvíz idején kormánybiztos volt. 1878-ban lemondott közmegbízatásáról és visszavonult szatymazi birtokára.⁵⁶

Szegeden a közigazgatási reform megvalósítását Dáni Ferenc személyes tulajdonságaiban vélték felfedezni, amelyek a következők voltak a Szegedi Híradó szerint: az a „forró szeretet,” amely a főispánt Szegedhez kötötte; fáradhatatlan munkaerő, ami társadalmi és közigazgatási téren egyaránt megnyilvánult már megválasztását megelőző években is; nemes buzgalom és a város viszonyainak meglehetősen jó ismerete. Tőle „a bölcs, mérsékelt és nemes türelem politikáját” várta el Szeged lakossága.⁵⁷ Az elmúlt időszak maradványaitól és szemléletétől szabaduló debreceni polgárság egy része is bízott Patay András személyes tulajdonságaiban, együttműködési képességében.

54 *Reizner J.*: Szeged i. m. 359.

55 *Kruzslicz István*: Adatok Hódmezővásárhely városigazgatásának történetéhez (1848-1873). In: Blazovich László: Tanulmányok Csongrád Megye történetéből Szeged 1989. XIV. 221., 247–249 Hódmezővásárhely 1870-ben még csak rendezett tanácsú város volt. A törvényhatósági jogot csak 1873-ban sikerült megszereznie. *Ruszoly József*: Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből. Szeged 1995. 186. *Szűcs István*: Szabad királyi Debreczen város történelme. I–III Debrecen 1871. III. 1060. Sajnos a Magyar Országos Levéltárban a belügyminiszteri iratok között nem voltak meg a kinevezési papírok. Csak a mutatókból tudhatjuk, hogy Dáni Ferenc kinevezésével kapcsolatos iratok számai a következők lehetnek: 1700 és 1810. MOL Mutató a BM Elnöki Iratokhoz. K. 148. 1871-es évről, Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei: IV. B. 1402. 1867-1944. (továbbiakban: Sz. Kjkv.) Sz. Kjkv. 1871:134. Kecskeméten 1875-ig volt főispán. Ezt követően egy helyi lakos Balázsfalvi Kiss Miklós töltötte be ezt a méltóságot. Kecskemét város közgyűlésének jegyzőkönyvei: IV./1607/a. 1871. (továbbiakban: K. Kjkv.) K. Kjkv. 346. sz. Kecskeméti Lapok (továbbiakban: KL.) KL. 1871. augusztus 5. 31. sz. KL. 1871. augusztus 12. 32. sz. Pálffy Ferencz polgármesternek évi jelentése. Fölolvastott Szeged szab. kir. város köztörvényhatósági bizottságának 1873-ik évi január hó 5-én tartott rendszerinti közgyűlésén. Szeged, 1873. 2.

56 *Habermann G.*: Személyi i. m. 53. *Ruszoly József*: Az állami közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek Szegeden. In: Szeged története 1849-1919. Szerk. Gaál Endre. I–II. Szeged 1991. II. 640. *Ruszoly József*: A Város és polgára. Válogatott írások Szegedről. Szeged 1999. 8. *Reizner J.*: Szeged i. m. 264–265. *Szimyei József*: Magyar írók élete és munkái. I–XIX. Bp. 1893. II. 589–590. *Péter László*: Szegedi sereg számla. Szeged 1999. 46.

57 SzH. 1871. augusztus 6. 94. sz.

Véleményem szerint a két főispán életpályája jól mutatja, hogy olyan személyeket neveztek ki, akik jogi végzettségük mellett megfelelő szakmai gyakorlattal is rendelkeztek. Azt is megfigyelhetjük, hogy nemcsak a közigazgatásban vettek részt, hanem az aktuális politika alakításában is.

A város elsőszámú tisztviselőjének a polgármester számított. Olyan személyeket akartak megválasztani a városi polgárok, akik hazafiak, tiszta jelleműek és szakmailag rátermettek, mert ezáltal látták biztosítottnak a város jólétét és emelkedését. Ezen tulajdonságokat a Szegedi Híradó azért is tartotta fontosnak, „mert városunk magyar hazánkban az első város, s mióta a főváros nagy költönket egy ösmeretlen nagy emberért megbuktatta, a tapasztalt vén Európa, a valódi magyar szellemet, csakis tiszta magyar városunktól – illetőleg a város értelmiségét és szellemét képviselendő tisztikartól mérlegelheti – továbbá jusson eszünkbe a választásoknál az is, hogy a tényleges kormány által a szabadválasztások jobb résziből meg vagyunk fosztva, ami még belőle létezik talán attól is nemsokára megfosztatunk.”⁵⁸ Arra kellett törekedni, hogy a szabad választás elve érvényesüljön, és olyan tisztikart hozzanak létre, amely az utókornak is mintául szolgálhat.

Az új törvény jelentős jogokat ruházott polgármesterre, mindamelllett a közösségi vagyron kezelése is a feladatkörébe tartozott. Mindkét városra elmondható, hogy oly polgármestert akartak megválasztani, aki megfelelő tudással, különösen közigazdasági és pénzügyi ismeretekkel és világnézettel rendelkezett, és „aki a közügy harcosai közül szellemileg, miként Szent László testileg, egy fejjel magasodjék ki.”⁵⁹ Ezen igényeket mérsékelten kielégítő személyt is elfogadtak volna. A Szegedi Híradó jelentései alapján a polgárok azt szerették volna, hogy alaposan ismerje a város közviszonyait, normális elveket valljon, a város anyagi és szellemi gondjait orvosolni tudja, közigazgatási múltja legyen, bírja az országos politikai szereplés viharát, elősegítse a város jólétének emelését, fedhetetlen jellemű és becsületes személy legyen.

A választásról elmondható, hogy „Debrecen város népe a legnagyobb egyetértésben megválasztotta a város atyáit, a tisztviselőket, s nyugodtan bízá rájuk az anyagi és szellemi élet körében való szabad

58 SzH. 1872. július 28. 90. sz. A választás után V.

59 SzH. 1871. december 24. 154. sz. A tisztújítás előtt II.

rendelkezést. Oly férfiak állottak a város élén, kik egyetemes akarattal választottak s kik ismerték a város viszonyait. A közbizalom dicső koszorúja övezte körül a leghatalmasabb polcon álló egyén halántéka-it. [...] De miért idézzük a halottakat csendes álmaikból? Miért me-rengjünk a letűnt időkön, mikor a jelen tette szólít bennünket? A tör-ténelem dolga megőrizni a múlt emlékeit. Nekünk haladni kell, a jövő-re függesztvén a tekintetünket. Új tér áll nyitva előttünk.”⁶⁰

A debreceni polgármester Kovács Lajos (1803 – 1881) gimnázi-umi tanulmányait Debrecenben végezte, amelyet követően jogot hall-gatott Eperjesen, majd pedig Budapesten Kiss Nagy Gábornál volt jurátus. 1833-ban megválasztották városi tanácsi esküdtnek. Közigaz-gatási tanácsnok volt 1848-ig.⁶¹ Debrecen város magánlevéltárnoka lett.⁶² A debreceni református kollégium főgondnoki posztját is betöl-tötte.⁶³ „Annyira lelkiismeretes, pontos, szorgalmas munkás volt, hogy a hivatal által csaknem minden idejét, gondolatát elengedte raboltatni, a miért aztán több ízben vissza akart lépni, de lemondása egyszer sem fogadtatott el.”⁶⁴ Az 1861-ben alakult szinegyelet elnöke is volt.⁶⁵

Részt vett az ún. „bizalmi férfiak” testületében, amelynek tagjai a zálogos földeket érintő ügyek tárgyalásában a birtokosokat képvisel-ték. Később már, mint levéltárnok tevékenykedett az ügyek elintézésé-ben.⁶⁶ Részt vett a Birtokrendező Választmány munkájában is.⁶⁷

60 Db. 1872. augusztus 1. 152. sz. A debreczeni tisztújítás.

61 Debreceni Ellenőr (továbbiakban: DE.) DE. 1881. december 12. 244. sz.

62 Farkas Károly után lett levéltárnok 1846-ban. A város titkos levéltárnoka volt haláláig. Amikor az uralkodó Debrecenben volt azt kérdezte tőle, hogy milyen titkai vannak a városnak, mire ő azt felelte, hogy „a titkok azért titkok, hogy azok marad-janak.” vö. Uo. 224. sz.

63 *Szinnyei József*: Magyar írók élete és munkái. I–XIX. Bp. 1899. VI. 1311. Névé-hoz köthető az 1871. évre vonatkozó jelentés beterjesztése. Db. 1872. április 25. 83. sz. Kivonat a Debrecen sz. k. város polgármesterének az 1871-ik évről beterjesztett évi jelentéséből.

64 DE. 1881. december 12. 244. sz.

65 *Szűcs I.*: Debrecen i. m. 1083.

66 *Orosz István*: Földbirtoklás, mezőgazdasági termelés és agrártársadalom Debrecenben 1850-1918 között. In: Debrecen története 1849-1919. Szerk. Gunst Péter. Debrecen 1997. 85–87. Itt különböző vitás birtokügyekben létrehozott bizottságok-nak volt a tagja. Ilyen volt Szauer László ügye is. Rajta kívül részt vettek még a bizottságban: Poroszlay Frigyes, Szöllősy János, Zurics Ferenc, Komlóssy László, Dohányossy József, Kémeri Lajos, Nagy Mihály, Budai István és Erdélyi Mihály.

67 Uo. 90.

Az 1867-es tisztújítások alkalmával indult a polgármesteri posztért. Három jelölt volt: Kovács Lajos, Simonffy Imre és Király József. Kovács Lajos győzött 1198 szavazattal, míg Simonffy 85 és Király 18 szavazatot kapott.⁶⁸

Az 1869. évi országgyűlési választások alkalmával Kovács Lajos és Simonffy Imre kerületi követválasztási elnökök voltak, akik biztosították a választások szabadságát.⁶⁹ A köztörvényhatósági törvény bevezetését követően is megválasztották polgármesternek Debrecenben.⁷⁰

A hivataláról 1875 nyarán mondott le,⁷¹ „aki 35 éven át jelentős szerepet töltött be a város közéletében, 1867-től pedig polgármesterként meghatározó személyiség volt a helyi politikai élet és várospolitika irányításában.”⁷² 1876-tól kezdve folyamatosan betegeskedett „szélhűdés” miatt.⁷³ Debrecenben halt meg 1881-ben.⁷⁴

A szegedi polgármester is jártas volt a közigazgatásban, amelyet életpályája is bizonyít. Pálffy Ferenc (1824. március 28. – 1907. január 26.) a törvényhatósági joggal felruházott Szeged városának első polgármestere volt. Meglehetősen jó oktatásban részesült. Szegeden a piaristáknál tanult, majd pedig Pesten jogot hallgatott. Részt vett a reformkorszak jelentős eseményeiben is. Ügyvédi oklevelet is szerzett és bekapcsolódott a helyi közéletbe.

Tagja volt a Kaszinónak. Az 1848-as forradalom és szabadságharc idején a 33. honvédszászlóalj főhadnagya volt. 1849-ben tisztii alügyésszé választotta a közgyűlés, amelyet el is fogadott, de a szabadságharc bukását követően bujdosnia kellett. Békésben, báró Rudnyánszky Sándornál talált menedéket. Az alügyészi hivatalról, amelyet időközben megkapott, csak 1852-ben mondott le. Ezt követően a csorvai apai birtokon gazdálkodott. Külföldön is járt, Németor-

68 Szűcs I.: Debreczen i. m. 1058. *Irinyi Károly: A politikai közgondolkodás és mentalitás Debrecenben (1867-1918)*. In: Debrecen története 1849-1919. Szerk. Gunst Péter. Debrecen 1997. 274. DE. 1881. december 12. 244. sz.

69 Úo. 283-284.

70 Db. Kjkv. 1871:8.

71 DE. 1881. december 12. 244. sz.

72 *Irinyi K.: Közgondolkodás i. m. 301.*

73 DE. 1881. december 12. 244. sz.

74 Úo. 244. sz. DE. 1881. december 12. 244. sz. A gyászjelentése megtalálható: Debreceni Református Kollégium (továbbiakban: DRK.) DRK. iratanyagai, Gyászjelentések Kovács-Kre. 402. lad.

szágban és Olaszországban. A Csongrád Megyei Gazdasági Egyesület alapító tagja volt 1860-ban. A következő évben városi képviselővé választották.

A kiegyezést követően visszatért a szegedi közéletbe, tagja lett a Szeged-Csongrádi Takarékpénztárnak. Országgyűlési képviselő lett 1869-ben.

1872-ben a város polgármesterévé választották.⁷⁵ Az árvaszék elnöke is volt 1875 és 1884 között. Többször megválasztották polgármesternek, amely tisztségről csak 1904-ben mondott le. Hivatali ideje alatt volt a nagy árvíz Szegeden. Élete végéig a kormánypárt tagja maradt. „Az ő polgármestersége alatt készültek el a város polgári kori igazgatásának első szervezési és később újabb szabályrendeletei. Vita dúlt a bürokratizmus csökkentéséről, legyen-e polgármester helyettes, vagy a főjegyző lássa el a tisztséget.”⁷⁶

Munkásságának elismeréseként megkapta a Vaskorona Rendet és a királyi tanácsosi címet. Hivatali ideje alatt lépett Szeged a modern fejlődés útjára. Csak a halálát megelőző pár évben kérte a nyugdíjazását. Mintegy 5040 koronát kapott és még 2460 korona kegydíjat. Számos anekdota maradt fenn róla, sokszor természete miatt a jóságos jelzővel illették.⁷⁷ „A szelid lelkületű aggastyán, aki otthagyta valamikor tanyai tuskulánumát, mert kötelességének tartotta, hogy [...] a városnak szentelje életét.”⁷⁸ A város érdekében véghezvitt munkásságát a gyakorlati ésszerűség jellemezte.

A polgármestereknél is megállapítható az, ami a főispánoknál, hogy igen aktívan részt vállaltak a helyi ügyek intézésében. A szegedi polgármester szintén jogvégzett volt és meglehetősen nagy szakmai gyakorlattal rendelkezett. Ez utóbbi Kovács Lajosról is elmondható. A

75 *Czímer Károly*: A Szeged-belvárosi Kaszinó százéves története (1829-1929). Szeged 1929. 152. *Péter László*: Szegedi tudósítások. Szeged 2002. 79. Uő.: Szegedi seregszámla. Szeged 1999. 46. *Blazovich László*: Szeged rövid története. (Délalföldi évszázadok 21.) Szeged 2005. 152–153. Réh János halálát követően Pálffy Ferenc úgy döntött, hogy az utóknak is megörökíti az arcképét, ezért a halott polgármestert fényképeztetette le a családdal. *Péter László*: Mindörökké Szeged. Szeged 1997. 208. Réh János 1861-ig volt Szeged polgármestere.

76 *G. Tóth Ilona*: A városi bírótól a polgármesterig Pálffy Ferenc. Szeged, (1996) 11. Idős korában azonban már szerette volna, ha több helyettese lett volna.

77 Uo. 11. *Szinnyei József*: Magyar írók élete és munkái. I–XIX. Bp. 1905. X. 160. Életről: *Cs. Sebestyén Károly*: Utcák, terek, templomok, házak. Szeged 2004. 80.

78 *Kiss Ferenc – Tonelli Sándor – Szigethy Vilmos*: Szeged. Bp. 1927. 27.

városok első számú tisztviselője meghatározó szerepet töltött be a közigazgatási reformok végrehajtásában és később a törvény gyakorlati megvalósításában.

Mindkét személy többször is betöltötte ezt a jelentőségteljes tisztséget, amely azt bizonyítja, hogy megfelelő munkavégzésükkel és szakértelmükkel hozzájárultak a városok közigazgatási életének hatékony előmozdításához.

A tisztviselők körének a meghatározása külön problémát jelentett Szegeden. A szegedi szervező bizottság közgyűlése október 22-én ült össze és 26-án fejezte be működését. Az első néhány ülésen alapvető elvek fölött vitatkoztak és határoztak.

Az első elvi vita az volt, hogy a tanítók legyenek-e városi tisztviselők, vagy sem. A városi tanítókat tisztviselőknek tekintette a szervező küldöttség. Ezzel a tanítói hivatás erkölcsi megítélését emelték. Így eleget kívántak tenni a népiskolai törvény 133. §-ának, amely szerint: „tanítói hivatalra ezentúl csak oly egyének képesíttetnek, aki valamely nyilvános képezdében az egész tanfolyamot bevégezték s a kötelezett vizsgákat letévén oklevelet nyertek.”⁷⁹ A küldöttség „e kérdés fölött határozni föladata körén kívül esőnek tartotta.”⁸⁰ Néhányan védelmezték az indítványt. A nagy többség azonban nem tartotta érdemlegesnek e téma megtárgyalását. „Nézetünk szerint nálunk e kérdés fölvetése legalább is fölösleges, miután azt a tényleges viszonyok nem indokolják, ha már fölvetett inkább óhajtották volna az indítvány elfogadását, nem ugyan a tanítótestület, melynek tekintélye nem áll alantabb a tisztviselőknél, hanem ezen vidéki kisebb közösségeként, melyek még máig sem ismerték föl és tudják méltányolni a tanítói állás fontosságát.”⁸¹ Ha Szeged város közgyűlése e témában a végző szót kimondta volna, akkor annak kétségtelenül pozitív hatása lett volna a helyi társadalom alsóbb rétegeire nézve, mert „mely még sok helyen cselédsorba helyezi gyermekei nevelőjét.”⁸² Mégis inkább a vélemények a nemleges válasz felé hajlottak.

A második elvi kérdés a kórházi főorvos személye körül bontakozott ki. Lényeges problémaként merült fel, hogy a főorvos köztiszt-

79 SzH. 1871. október 18. 125. sz. Tisztviselők-e a városi községi tanítók?

80 SzH. 1871. október 27. 129. sz. Szeged város szervező közgyűlése.

81 Uo. 129. sz.

82 Uo. 129. sz.

viselő legyen-e, vagy sem.⁸³ A tisztiorvosi hivatal szervezése kérdésében beadott szervezőbizottsági alválasztmányi jelentés és a küldöttségi jegyzőkönyv szerint nehézségek merültek fel a közkórházi orvos, a kezelő- és a szolgazemélyzet tekintetében. Ezen kérdések felvetését nem csak az alválasztmány, hanem maga a küldöttség is javasolta. E személyzetet a városi tisztí főorvostól függetlenítették és közvetlenül a tanács hatásköre alá helyezték, azon az alapon, hogy a közkórház, mint városi hatóság felügyelete alatt álló intézet tisztviselői a városi köztisztviselők soraiba tartoznak. A kórház pénzügyeit a tervezet szerint a kórházi pénztár kezelte volna. Az egészségügyi bizottságnak jelentős szerepet akartak biztosítani az egészségügyi kérdések eldöntésében. A szervező bizottság javaslatát a közgyűlés elfogadta, amely a kórház és személyzetének ügyét szabályozta.⁸⁴

A második alválasztmány javaslatának a tisztí ügyész hatás- és munkakörét tárgyaló pontját a küldöttség módosította.⁸⁵ Az ügyész fizetéséről (2000 ft) is vita bontakozott ki, amely arról szólt, hogy mi történjen a részére bíróilag megállapított díjakkal, amelyeket a városi pénztárba kellett volna befizetni. Az is felmerült, hogy a fizetését alacsonyabb összegben kellene meghatározni. Az első variációt fogadták el a képviselők.

Természetesen nem szabad elfeledkeznünk a jegyzőkről sem. Szegeden a jegyzői hivatal egy főjegyzőből és két aljegyzőből állt, míg Debrecenben a főjegyző mellett három aljegyző tevékenykedett. A jegyzők jogait és kötelességeit az 1870:XLII. tc. 9., 22., 46., 51., 59. §-ai határozták meg. Ezen felül a jegyzők az idézett törvény 38. §-ában rendszeresített bírálóválasztmánynál, mint tollvivők és előadók működtek közre.⁸⁶

Nem utolsó sorban beszélni kell a szakigazgatás kapcsán a városi mérnökökről is. Szegeden a mérnöki hivatal állt egy főmérnökből, két almérnökből, két útbiztosból és egy írnokból. Debrecenben a két útbiztos helyett egy gyakornokot alkalmaztak. Mindkét városban rögzítették, hogy a mérnököknek a korabeli igényeinek megfelelő műszaki végzettséggel kellett rendelkezniük.

83 Uo. 129. sz.

84 Sz. Kjkv. 1871: 229.

85 Sz. Kjkv. 1871: 228.

86 HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872-1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., Sz. Kjkv. 1871:233.

A közigazgatási feladatok szakszerű ellátásáért a tisztségviselők megfelelő fizetést kaptak. A hivatalnokoknak olyan összeget akartak biztosítani, amelyért maximálisan ellátják tisztségükből eredő feladataikat. Figyelembe vették továbbá azt az elvet, hogy a „tisztségviselőnek a város belterületén soha semmiféle díj nem jár, s bármelyik ajándékot, fegyelmi vizsgálat terhe alatt, elfogadniuk tilos!”⁸⁷ A korrupció megakadályozása érdekében a megélhetéshez elegendő fizetést akartak biztosítani, így az eddigieknél azokat jóval magasabbra kellett volna emelni. A főbb tisztségviselők fizetését a bírói járulékhöz igyekeztek közelíteni, mert úgy gondolták, hogy ha ezt nem teszik meg, akkor a közigazgatási állások üresen maradnak. A rendes fizetésen kívül a pótlékátalányt (irodai szerek, stb.) is meghatározták.

A szakigazgatás kialakulását nem csak az egyes hivatalnokokkal kapcsolatban támasztott szakmai követelmények bizonyítják, hanem a testületi szervek megreformálása, szabályozása és hatáskörük meghatározása is.

Mindkét városban nagy küzdelem bontakozott ki a belső szervezeti szabályok gyakorlati megvalósítása körül. Ha ugyanis egy, a helyi állapotoknak megfelelő, reális és célszerűnek mondható szabályzatot fogadott el a város, akkor azt a belügyminiszter sok esetben nem támogatta, mert úgy vélte, hogy nem felel meg a törvényi előírásoknak. Ez ellentétet gerjesztett a városok és a minisztérium között.

A szervezeti szabályzatnak rögzítenie kellett mindkét városban azon elveket, amelyeket a legideálisabbnak véltek, amelyeket az alkotmányosság helyreállítása szempontjából fontos 1867-es közgyűlések fogadtak el. A két város egymástól sok tekintetben eltérően szabályozta a közigazgatást.

A törvényhatósági bizottság járt el a legfontosabb ügyekben, de a mindennapi munkát a városi tanács látta el. A debreceni városi tanács tekintetében az elvi alap az volt az átszervezés során, hogy „az ügymenetnek mindkét ágában gyorsítása s általában az eljárás célszerűsége tekintetéből a közigazgatási és gazdasági ügyek kezelése egymástól” elkülönítsék. „Mert ha mind a közigazgatás mind a nagyvárosi vagyron kezelését ugyanazon személyek látják el, akkor ez

87 SzH. 1871. szeptember 27. 116. sz.

vagy az egyik vagy mindkét ágban helyrehozhatatlan kárt fog okozni.”⁸⁸

Az egyik legjelentősebb különbség a két város között a szervező küldöttség tervezete alapján a városi tanács kialakításában jelentkezett. Debrecenben a javaslatok alapján külön közigazgatási és gazdasági tanácsot terveztek felállítani, amely Szegeden összevontan, városi tanácsként jött létre. A november 9-én tartott bizottsági ülésen tárgyalták Debrecenben azt a javaslatot, amely szerint a közigazgatási és gazdasági ügykezelést el kellett volna különíteni egymástól. Ezért külön közigazgatási és gazdasági tanácsot szerettek volna felállítani.

Látható, hogy Debrecenben el akarták különíteni a feladatokat a városi tanácsban. Célszerű lett volna ez a szakszerűbb közigazgatás megvalósítása érdekében. A törvény azonban nem ismerte a közigazgatási és gazdasági tanács kategóriáját, amelyre alapozva a belügyminiszter nem is támogatta a tervet. A szegedi javaslatban eredetileg sem szerepelt ilyen szeparatív megoldás a tanács szervezetén belül, amelynek következtében az megegyezett a később elfogadott tanács-szervezeti megoldással. Ez tovább késleltette a szervezeti szabályzat elfogadását Debrecenben. A szervezeti szabályzatokban pontosan rögzítették az egyes testületi és egyedi szervek feladatköreit, elhatárolva egymástól őket, amelyek elősegítették a szakszerűbb közigazgatás kialakítását.

Megállapítható, hogy a szakigazgatás egyre nagyobb szerepet kapott a közigazgatásban, különösen a reformok során. Arról azonban nem feledkezhetünk meg, hogy nem érvényesülhetett teljes mértékben egy olyan politikai rendszerben, ahol a törvényhatóságoknak közvetíteniük kellett a kormány akaratát. A központi végreható hatalom szemszögéből vizsgálva elfogadható, hogy a kormány érvényt akart szerezni törekvéseiknek, amelyet csak úgy látott biztosítva, hogy politikájához hű emberekkel bátyázza körül magát. Ez azonban ellent mondott a városok célkitűzéseinek, hogy a legalkalmasabb személyek töltsék be a legfontosabb pozíciókat. Ez a kettősség szintén a dualizmus közjogi berendezkedésének volt a következménye és jellemzője.

88 Db. 1872. január 13. 9. sz. Debreczen sz. k. város szervező küldöttségének jelentése a közgyűléshez.

Steps towards the working up of a civil administration in the era of Dualism

Norbert Varga

The big challenge of the administration and politics at the age of compromise of 1867 was to change the bases of 1848 so that both the traditions of the Hungarian constitutional law and the civil way of life in the age of absolutism had to be considered, all this in the light of the Austro-Hungarian Monarchy's point of view. The discrepancy between the power of government and the real self-government was more emphasized by the structure as defined by the political law of Dualism. The author writes about the must of professional skill as a positive progress, which was not so easy because they had to surpass the experience of centuries. For example the dividing of the administration and jurisdiction. At the same way the municipal boards were self-governing and elected board so through the right naming, they could make the influence of the government sure. During the building of the modern Hungarian administration the Hungarian county system was sanctioned, as well.
