

A járások kialakítása Magyarországon az 1870. évi XLII. tc. alapján

dr. Pétervári Máté, PhD-hallgató
Szegedi Tudományegyetem Magyar Jogtörténeti Tanszék
Konzulens: Dr. Varga Norbert, egyetemi docens

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés.....	4
2.	A vármegye egyetlen tisztviselője – a szolgabírói tisztség megjelenése és kifejlődése	5
	a) A szolgabíró elnevezés eredete	5
	b) A szolgabírák jellemzői a nemesi vármegye első két évszázadában.....	6
	c) Társbíróból a vármegyei feladatok betöltője	10
	d) A járások – a szolgabíráktól független adószedési körzetek.....	14
	e) Az esküdtek feltűnése a vármegye életében	15
	f) A szolgabírói tisztség kialakulásának középkori gyökerei	17
3.	A járás mindenese – a szolgabírói tisztség újkori története.....	18
	a) A szolgabírói hatáskörök átalakulása.....	21
4.	A szolgabírói hivatal jellegzetességei a 19. század első felében	25
5.	A neoabszolutizmus szolgabírói hivatala.....	28
6.	A magyar közigazgatás polgári átalakítása.....	29
	a) A közigazgatás modernizálásának követelményei a 19. században	35
7.	A közigazgatási szervezet törvényhatóságok általi kiépítése	37
	a) Az 1870. évi XLII. tc. végrehajtása	39
8.	A járások területi beosztása a törvényhatóságok szervezési munkálataiban.....	42
	a) A partikuláris fogalomhasználat egységesítése	42
	b) Egyszintű járási beosztás	44
	c) A járások kialakítását befolyásoló tényezők	46
	d) A járási szervezet a korábbi területi beosztás és a lakosság szám tükrében	53
	e) A járási székhelyek.....	55
	f) A vármegye területén található városok.....	60
9.	A szolgabírói hivatal felépítése	62
	a) Az átalakításra váró járási szervezet	63
	b) A szolgabíró járás élére állítása.....	64
	c) Alszolgabíró vagy segédszolgabíró?.....	67
	d) Az esküdti pozíció kiiktatása a polgári közigazgatás szervezetéből.....	72
	e) A szolgabírói írnok szerepe.....	74
	f) A polgári kor szolgabírói hivatala.....	75
10.	Pénzügyi kérdések	78
11.	A belügyminisztérium befolyása a vármegyei autonómiára.....	78
12.	A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. alapján	84
	a) A szolgabírói tisztség elnyerésének szabályai	85

b)	A szolgabírák javadalmazása az 1870: XLII. tc. alapján	88
c)	A szolgabírák felelősségével összefüggő kérdések az 1870: XLII. tc. árnyékában	94
d)	A törvényhatósági tisztviselők összeférhetetlensége az országgyűlési képviselői megbízással	97
e)	A szolgabírói életpálya bemutatása	100
13.	A közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása	108
14.	Összegzés	113
1.	melléklet: A vizsgált vármegyék járási beosztása	120
	Felhasznált irodalom (SZAB-ból még kiegészíteni)	126
	Felhasznált levéltári források	140

1. Bevezetés

Az alsóközép szintű közigazgatás intézménytörténete végigkíséri a teljes magyar alkotmánytörténeti fejlődést, ám ennek ellenére nem tartozik a történészek vagy az alkotmánytörténettel foglalkozó kutatók népszerű témái közé. Összesen három járásokkal foglalkozó monográfia jelent meg Magyarországon a járásokkal részben vagy egészben foglalkozó tanulmányok és könyvfejezetek mellett. Az első ilyen munka már igen korán napvilágot látott, ugyanis 1842-ben Zsoldos Ignác kétkötetes munkával jelentkezett, amelyben a szolgabírói hivatallal kapcsolatos kérdéseket tárgyalta. Az első olyan közigazgatási joggal foglalkozó jogtudós volt, aki a Magyar Tudományos Akadémia tagjai közé emelkedett. Monográfiája csupán egy rövid történeti bevezetőt követően a szolgabírák hatáskörével foglalkozott. Az első kötet az igazságszolgáltatási feladatokat vázolta, míg a második a közigazgatási ügyköröket. Zsoldos a szolgabíróként eltöltött évei alatt gyűjtött tapasztalatait gyűjtötte össze a kötetekben, így elsősorban kézikönyvként alkalmazható munkával segítette a korabeli közigazgatási tisztviselőket.

Kassay Adolf 1866-ban szintén a szolgabírák és az esküdtek munkáját segítő könyvvel jelentkezett, amely szintén kizárólag a hatásköri kérdéseket tárgyalta a Zsoldosnál található történeti bevezetőt is elhagyva. A szolgabírákkal tudományos igénnyel foglalkozó monográfia 2008-ban jelent meg Béli Gábor tollából, amely a szolgabírói tisztség XIII. századi feltűnését tárgyalja.

Gábor Gyula álláspontját elfogadva nem kívánom a tisztség fejlődésének vizsgálatát olyan módon egyszerűsíteni, hogy a rendi korszakot egyetlen idősíknak tekintve mutatom be a szolgabírák jellemzőit, mert az egyes századokban eltérő módokon épült fel a vármegye szervezete, így természetesen a szolgabírák államéletben betöltött szerepe is változatos képet mutat.¹

Jelen tanulmány arra kíván rámutatni, hogy miképpen alakították át a reformkori szolgabírói hivatalt úgy, hogy a polgári kor kívánalmainak is megfeleljen és az évszázados történeti fejlődés által kialakult jellemvonásait is megőrizze, ezáltal mintegy hidat képezve a rendi és a polgári korszak határán. A munka támpontokat kíván nyújtani a történeti hagyományokra építő 21. századi államszervezeti reformok számára az

¹ GÁBOR 1908. 3.; 91.

alsóközép szintű igazgatás 19. századi modernizációjának bemutatásával, ugyanis a járási szintű közigazgatás 2013. január 1-jétől ismételen a magyar intézményrendszer része lett.

2. A vármegye egyetlen tisztviselője – a szolgabírói tisztség megjelenése és kifejlődése

a) A szolgabíró elnevezés eredete

A szolgabírák eredetét kutatva érdemes először az elnevezés etimológiai hátterét megvizsgálni. A szolgabíró latin megfelelője a *judex nobilium*, vagy annak összevont változata a *judlium*, amely a kora újkorban terjedt el.² A tisztség magyar nevének eredetét már a 19. század első felében onnan eredeztették, hogy a szerviensek, a királyi szolgák bírái voltak.³ A királyi szolgák megnevezés társadalmi rangként való megjelenését Béli Gábor a XIII. század elejére teszi, amely időszakban a csak a királynak szolgálattal tartozó, módosabb közsabadokat illeték ezzel a névvel.⁴ A kifejezést minden bizonnyal még a XIV. században is használta a köznyelv, így a szolgabíró megjelölés XIII. századi eredetét nem igazolja az, hogy a királyi szolgák megjelenése ezzel az időszakkal azonosítható.⁵ A szolgabíró név latin tükörfordítása egy 1332-ben kelt idézésben tűnt fel elsőként.⁶ A szóalak magyar változatának első nyomát pedig egy 1404-ben kelt oklevélben találta meg Iványi Béla.⁷

A szolgabíró elnevezés eredetét a királyi szolgákra visszavezető egyértelmű álláspontot Zsoldos Attila kérdőjelezte meg, ugyanis csupán a már említett, egyetlen oklevélben megjelenő latin elnevezésre építve alakult ki ez a nézet.⁸ A források segítségével arra a következtetésre jutott, hogy mivel a nemesek magukat nem a király szolgáinak titulálták, így nem valószínű, hogy ez alapján nevezték volna meg bírójukat. A másik problémás része az elnevezésnek, hogy a szolgabírói tisztség megjelenésének idejéből származó adatok arra mutatnak, hogy nem csupán a nemesek ügyeiben járt el a nádori közgyűlés vagy a megyei bírósági közgyűlés, így nem csupán a királyi szerviensek bírāja volt a szolgabíró. Ezen okokból Zsoldos egy XVII. századi nyelvészeti példát visszavetítve azt állapította meg, hogy az elnevezés a bíráskodásban

² TRINGLI 2009. 498.

³ PERGER 1831. 109-110.; HOLUB 1917. 239.; TAGÁNYI 1899. 12.

⁴ BÉLI 2008. 25.

⁵ Uo. 89-90.

⁶ WERTNER 1909. 155.; BÉLI 2008. 86.

⁷ IVÁNYI 1917. 257.

⁸ TRINGLI 2009. 498.

betöltött szerepre utal, ugyanis az ispán mellé beosztott társbírákként, önálló joghatóság nélkül segédkeztek az ítélezés során a szolgabírák.⁹ A korszakkal foglalkozó újabb munkák nagy része elfogadja Zsoldos ezen kutatási eredményét.¹⁰

A tisztség latin megfelelője a *judex nobilium* terminus abból az időszakból származik, amikor már a királyi szerviensek nemesként titulálták magukat. A két jogállás azonosulásának deklarálása IV. Béla 1267. évi dekrétumának tulajdonítható.¹¹ Ennek megfelelően Béli Gábor a XIII. század 70-es éveinek végére teszi a latin terminus *technicus* meggyökeresedését.¹²

b) A szolgabírák jellemzői a nemesi vármegye első két évszázadában

Szent István államalapítási törekvéseinek egyik fontos eleme volt a vármegyerendszer létrehozása, amely elsősorban hadszervezetként funkcionált a kezdeti időszakban.¹³ A királyi vármegyék élén az uralkodó által kinevezett és neki felelős ispán állt, aki feladatai ellátása során igénybe vehette az általa kialakított segédszemélyzet munkáját. Az ispán segítői között azonban nem található a királyi vármegye időszakában olyan alak, amely a szolgabírói tisztség jellegzetességeit magán viselné.¹⁴ Különösen, hogy a várszerkezet méltóságviselői látták el az ispán által rájuk bízott feladatokat, így elkülönített megyei tisztikar sem jött még létre.¹⁵

A vármegyeszervezet nemesivé alakulásának legfontosabb mérföldköve a szolgabírák XIII. század utolsó harmadára tehető feltűnése volt az igazságszolgáltatás vidéki szerveiben.¹⁶ A legújabb kutatások ugyanis cáfolták azt az álláspontot, hogy a kehidai oklevélben eljáró bírák ennek a tisztségnek az előzményeiként lennének azonosíthatóak, ugyanis az ügyben eljáró bírák nem valamiféle szervezeti tagolódásnak köszönhetően nyerték el a tisztségüket, hanem fogott bírákként jelentek meg.¹⁷

A történészek és jogtörténészek álláspontja eltérő abban a kérdésben, hogy mikor jelentek meg a vármegye életében ezek az új tisztviselők. Béli Gábor Szűcs Jenőhöz hasonlóan az 1267. évi dekrétum 5. cikke alapján a király által a jogtalanul elfoglalt földekkel kapcsolatos eljárásra kiküldött bíróságok tagjai között azonosította a szolgabírákat az 1268-ban kelt ítéletlevelekben.

⁹ ZSOLDOS 1988. 12–17.

¹⁰ TRINGLI 2009. 498.; C. TÓTH 2008. 62.;

¹¹ BÉLI 2008. 46.

¹² Uo. 89.

¹³ OSVÁTH 1912.; OSVÁTH 1911.; 15-16.; KRISTÓ 1988. 191.

¹⁴ HOLUB 1938. 90-94.; HOLUB 1929. 34-44.; KRISTÓ 1988. 182–183.

¹⁵ KRISTÓ 1988. 185–187.

¹⁶ TRINGLI 2009. 497.

¹⁷ BÉLI 2008. 83-84.; ZSOLDOS 1997. 8–9.

Szűcs azonban a iudex nobilium gyökereit korábbra teszi, míg Béli szerint ez az első alkalom, amikor a szolgabírák feltűnnek a vármegyék működésében.¹⁸ Zsoldos ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedik, hogy a földek visszavételére kiküldött személyek nem tekinthetők a szolgabírák előképének, hanem Csák Máté 1273. évben a szlavóniai gyűlésen kelt rendelkezéseiben az ispán mellé rendelt négy nemesi bíró azonosítható a jogintézmény történeti gyökereként.¹⁹ A szolgabírák első feltűnése a vármegyékben eltérő időpontokra tehető, de egységesen a XIII. század végére és a XIV. század első felére adathatóak.²⁰

Azt a feltevést viszont egységesen elvetik az újabb kutatások, hogy a szolgabírák elődjének tekinthető négy nemesi bíró a nemesi önszerveződés eredményeképpen létrejövő választott tisztségviselő lett volna a XIII. században. A szolgabírák vármegyei ítélkezésben való szerepvállalása ugyanis felülről jövő kezdeményezésként a királyi udvar hatására gyökeresedett meg a hazai joggyakorlatban. Arra egyértelmű adatok mutatnak, hogy az első iudex nobiliumokat a XIII. század második felében a király nevezte ki és királyi parancs alapján kiküldött bírakként jártak el.²¹ Zsoldos véleménye szerint a nemesi bírók a sedria működésébe való bevonásának országos elterjedéséhez Erzsébet özvegy királyné 1273-as régeni működése járult hozzá, amelyre IV. (Kun) László kiskorúsága miatt volt szükség.²²

A XIV. század harmadik évtizedétől vált a iudex nobilium egyértelműen választott tisztségviselővé, ezáltal a vármegyei autonómia egyik első megjelenése volt a szolgabírák nemesek általi választása.²³ Az 1435. évi dekrétum már egyértelműen a nemesek által választott tisztséggént jelölte meg a szolgabírák feladatkörét. A iudex nobilium volt az első olyan tisztség, amely pozícióját a nemesség szavazatainak eredményeképpen nyerte el, mivel a korszakban a főispán még maga nevezte ki alispánját.²⁴

Egyértelműnek tűnhet, hogy a vármegye teljes nemesi közössége választhatta meg a szolgabírákat. Ennek azonban ellentmond egy 1464-ben Pozsony vármegyében kelt oklevél, amely szerint a szolgabírák csak az adott járás nemességének akaratából nyerhették el tisztségüket.²⁵ Egyetlen forrásból azonban nem vonható le az a következtetés, hogy ez minden

¹⁸ BÉLI 2008. 47-49.; SZŰCS 1984. 378-380.

¹⁹ ZSOLDOS 2003. 791.; 797-798.

²⁰ ZSOLDOS Attila: A megye intézménye a 14. sz. második felében. In: *Korai magyar történeti lexikon (9-14. század)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1994. 488-489.; NOVÁK Veronika: Nyitra, Bars és Abaúj vármegyék tisztségviselői és oklevélkiadásuk 1526-ig. *Szabolcs-szatmár-beregi levéltári évkönyv*. (16) 2003. 30.

²¹ GERICS József: Árpád-kori jogintézmények és terminológia törvényhozásunk egyik keltezetlen emlékében. *Századok*. 103 (4) kötet 103 1969. 617-619.; BÉLI 2008. 64-69.; TRINGLI 2009. 499.

²² ZSOLDOS 2003. 806-807.

²³ BÉLI 2008, 117-118.

²⁴ GÁBOR 1908. 85.; 1486. évi decretum 60. cikkely; GYURIKOVITS 1841. 52-53.

²⁵ GYURIKOVITS 1841. 53-56.

vármegyében így történhetett, sőt C. Tóth Norbert már a XVI. századból származó Szabolcs vármegyei jegyzőkönyvvel arra hozott példát, hogy a teljes vármegye nemessége választotta a szolgabírákat.²⁶ A szolgabírák megválasztása a középkori vármegyékben a sedria jogosultsága volt, mivel ez volt az a szerv, amelyen meghatározott időközönként köteles volt megjelenni a vármegye nemessége.²⁷

A tisztséggel járó feladatokat a hivatal megjelenésétől jellemzően négy szolgabíró látta el az egyes vármegyékben, amelyet igazol az 1290. évi dekrétum 3. és 8. fejezete is.²⁸ Az erdélyi vármegyék mellett azonban Árva, Bács, Bodrog, Kraszna, Krassó, Moson, Pilis, Pozsega, Szerém, Külső-Szolnok, Torna, Trencsén, Verőce és Zólyom vármegyében is csupán két szolgabíró alkotta a főispánnal a vármegye hatóságát.²⁹ A két iudex nobiliummal rendelkező vármegyék amiatt térhettek el az általános gyakorlattól, mert a vármegye területén csekélyebb számú nemes élt.³⁰

A szolgabírák a XIII. század második felében a XIV. század közepéig az előkelőbb, nagyobb vagyonnal rendelkező nemesek közül kerültek ki, akiknek azonban a bárói rendbe emelkedésére kevés esély mutatkozott.³¹ A tisztség meggyökeresedésével is megmaradt az a jellegzetessége, hogy csupán nemesek tölthették be.³² A XV. századi példák arra mutatnak, hogy a nemesség közepesen vagy kevésbé tehető rétegéhez tartozó családjaiból kerültek ki a vármegye e tisztviselői.³³ Az azonban az egész országra kiterjedően nem jelenthető ki, hogy csupán az egytelkes nemesek jövedelemforrásává vált volna a szolgabírói tisztség viselése.³⁴ A hivatalviselők szegényebb társadalmi rétegből való kikerülését Engel Pál a vármegye ítélkezési hatáskörének csorbításával magyarázta, ugyanis a megye joghatósága alól a bírósági exemptiók

²⁶ C. TÓTH 2008. 62-63.

²⁷ C. TÓTH 2008. 61.; TRINGLI 2009. 506.; TRINGLI 1997. 397.

²⁸ BÉLI 2008. 53.; GÁBOR 1908. 85-86., DRMH I. 44-45.; HOLUB 1929. 153.; C. TÓTH 2008. 54.; GYURIKOVITS 1841. 55-56.; BAKÁCS 1971. 22.; C. TÓTH 2008. 58-59.; HAVASSY 1986. 45.

²⁹ GÁBOR 1908. 180.; W. KOVÁCS 2010. 36.; CSUKOVITS 1997. 379.; C. TÓTH 2007. 397.; RÜSZ-FOGARASI 2009. 3.; C. TÓTH Norbert: A világi igazgatás Magyarországon a Zsigmond-korban, különös tekintettel Veszprém megyére. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkáptalani Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 321-323.

³⁰ C. TÓTH 2010, 324.

³¹ BÉLI 2008. 179.; ZSOLDOS 2003. 803-804.; ENGEL 1998. 108.

³² GÁBOR 1908. 85.

³³ KÁDAS István: Északkelet-Magyarország szolgabírói a Zsigmond-korban (Archontológia). In: BELUCZ Mónika- GÁL Judit- KÁDAS István & TARIÁN Eszter (szerk.): *Magister historiae: válogatott tanulmányok a 2012-ben és 2013-ban megrendezett középkorral foglalkozó, mesterszakos hallgatói konferenciák előadásaiból*. Budapest, ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, 2014. 108.; KÁDAS István: Szolgabírói társadalom Sáros megyében a 15. század elején. In: KÁNTOR Balázs- MIHALIK Béla & ZARNÓCZKI Áron (szerk.): *Tanulmányok Badacsonyból III.: a Fiatal Levéltárosok Egyesületének konferenciája*. Budapest, Fiatal Levéltárosok Egyesülete, 2015. 28-30.

³⁴ C. TÓTH 2008. 67.; KÁDAS 2014. 127.; ENGEL 1998. 108.

segítségével bizonyos privilegizált személyek birtokait kivonták, valamint egyre gyakoribbá vált a földesurak számára a „pallosjog” adományozása.³⁵

A tisztség betöltésére vállalkozók társadalmi rangjának visszaesését mutatják a XV. századi törvényeink is. Az 1415/1417. évi „Javaslatok” 18. cikkelye a szolgabírói hivatal tekintélyét még nem a jelöltek megfelelő vagyoni háttérének biztosításával kívánta megőrizni, hanem úgy rendelkezett, hogy a derék és lelkiismeretes férfiak közül kerüljenek ki a szolgabírák.³⁶ Luxemburgi Zsigmond a vármegyék megerősítésére hozott törvényei között az 1435. évi második dekrétum már azt mondta ki, hogy a szolgabírák a tehetősebb és jómódú nemesek közül választandók.³⁷ Ez célszerűnek mutatkozott amiatt, mert ebben az időszakban még fizetést nem húztak a vármegyétől a tisztviselők, valamint azért is, mert a megfelelő háttér tekintélyt biztosított a feladat ellátóinak a vármegye lakosai körében.

A tehetősek háttérbe szorulását vagy inkább háttérbe vonulását a hivatalviselés terén az is igazolja, hogy I. Mátyás 1486. évi dekrétumában megismétli, hogy a szolgabírákat a vármegyében lakó birtokos nemesség köréből a jómódúak és érdemesek közül válasszák a nemesek. A XV-XVI. századi Tolna megyei példák arra utalnak, hogy ezen törekvések, amelyek a szolgabírói tisztségbe igyekeztek a jómódú, tekintélyes személyeket juttatni, sikertelenek maradtak és inkább a kishemesi réteg jövedelemkiegészítő tevékenységeként funkcionált e vármegyei tisztség betöltése.³⁸ Ez a megállapítás azonban nem érvényesült az egész országban, mivel Heves megyében főként éppen a jómódú nemesek jutottak a tisztségbe.³⁹

A nemesi cím megléte mellett a tisztségre való megválasztásnak másik feltétele az volt, hogy a jelölt az adott vármegye birtokosai közül kerüljön ki, amely szabály érvényesülését mutatják Magyarország és Erdély eddig vizsgált vármegyéi.⁴⁰

A *judex nobilium* mandátumának időtartama egyértelműen nem mutatható ki a XIII-XV. századi oklevelek alapján. Holub és munkája alapján Béli is egy évre tette a megbízatásuk hosszát azzal, hogy minden bizonnyal az alkalmas egyének újraválaszthatók voltak.⁴¹ Az 1435. évi második dekrétum 2. cikkelye ezt a nézetet nem erősítette meg, mivel csupán azt határozta meg, hogy a szolgabírák kötelesek egy évig viselni a tisztséget. C. Tóth így a korábbi

³⁵ ENGEL 2001. 154-155.

³⁶ C. TÓTH 2008. 61.

³⁷ ENGEL 2001. 186-188.

³⁸ SZAKÁLY 1997. 421.

³⁹ HAVASSY 1986. 45.

⁴⁰ C. TÓTH 2008. 65.; W. KOVÁCS 2010. 33-35.; SZAKÁLY FERENC 1997. 418.; KÁDAS 2015. 27-28.

⁴¹ BÉLI 2008. 118.; HOLUB 1929. 152.

kutatásoknak ellentmondva úgy véli, hogy csak lemondásuk, felmentésük vagy haláluk esetén került sor új judex nobilium választására. Ez az oka annak, hogy a XV. században több vármegyében is hosszabb ideig töltötték be a szolgabírák tisztségüket.⁴² A Béli Gábor által a XIV. századból citált adatok is részben egybevágóak ezzel a feltevéssel, ugyanis arra mutatnak, hogy legalább egy évig tartott egy-egy megválasztott mandátuma, de többen is hosszabb ideig töltötték be a tisztséget.⁴³

A hivataluk betöltésekor a nemesi bírák esküt tettek, amely már a szolgabírák megjelenéséről tanúskodó 1268-ban kelt oklevélből kiolvasható.⁴⁴ Az eskütételre emellett még a XIV. század közepéről is található adat.⁴⁵ Az eskütételi kötelezettséget és annak szövegét végül az 1435. évi második dekrétum foglalja törvénybe, amelyet Mátyás nagyobb dekrétumának 73. cikkelye erősített meg azzal a kikötéssel, hogy az esküt a vármegyében szükséges letenniük a szolgabíráknak.

Az 1435. évi második dekrétum 2. cikkelye már arról is rendelkezett, hogy a megválasztott egyének kötelesek voltak elvállalni a szolgabírói tisztséget, ugyanis ellenkező esetben 25 márka büntetés terhelte a vármegyei nemesség akaratát visszautasító személyt. Ez a rendelkezés arra utal, hogy a tehetősebb nemesek között már kevésbé volt népszerű a hivatal viselése, amely magyarázható az ezzel járó feladatok szaporodásával, főként a népszerűtlen adóbehajtás terén. A mandátumuk lejártával azonban öt évig nem terhelte őket a hivatalviselési kötelezettség. A bírság terhe mellett hivatalviselési kötelezettséget megerősíti I. Mátyás is nagyobb dekrétumában, ami azt mutatja, hogy a Zsigmond uralkodása alatt felmerült problémákat nem sikerült orvosolni a század végére sem.

c) Társbíróból a vármegyei feladatok betöltője

A tisztség elnevezése is azt jelzi, hogy a létrejöttkor a szolgabírák feladatainak jelentős hányadát az igazságszolgáltatási teendők ellátása tette ki. A nemesek bírái az 1290. évi dekrétum 8. cikkelyének rendelkezései alapján a nádort a nádori közgyűlésen, a 3. cikkely szerint az ispánt pedig a vármegye bírói fórumán törvénykezési feladataiban segítő bírótársak voltak, akiknek részvétele kötelező volt az ítélezési tevékenységben.⁴⁶ Az 1268-ban kelt oklevél szintén a vármegyei törvényszéken történő társasbíráskodásban való szerepvállalásra

⁴² C. TÓTH 2008. 64–65.; SZAKÁLY 1997. 417.; RÜSZ-FOGARASI 2009. 4-5.

⁴³ BÉLI 2008, 118–120.

⁴⁴ BÉLI 2008. 47–48.; C. TÓTH 2008, 67.

⁴⁵ GÁBOR 1908, 85.

⁴⁶ BÉLI 2008. 47.; 80.; STIPTA 1998. 37.; HOLUB 1929. 167.; 193.

utal.⁴⁷ Az 1290. évi dekrétum így nem új bírói fórumokat hozott létre, hanem a már működő szervek számára szabályozta egységesen az eljárásuk módját.

A nádori közgyűlés feladata a nyilvános gonosztevők felkutatása és megbüntetése volt, de emellett a királyi birtokokkal és a rendi állással kapcsolatos vitás kérdésekben is eljárta.⁴⁸ A bírói közgyűlések tartása a XIII. századot követően nem kizárólagosan a nádorhoz kötődött, hanem ezen keretek között a király parancsára az ország más nagybírája, más báró vagy éppen az ispán is intézhette egy vagy több vármegye peres ügyeit az adott vármegyében, amelyen az érintett vármegyék nemesei számára kötelező volt a megjelenés.⁴⁹ A nyilvános gonosztetteket elkövetőkkel szembeni eljárás az úgynevezett levelesítés volt, amely során a megye alispánjai, szolgabírái és a közgyűlésre választott esküdtek egy listát állítottak össze a vármegye ismert gonosztevőiről. Az így elkészített jegyzéket adták át a közgyűlés vezetőjének, aki az összeállítók segítségével meghozta a végső ítéletet.⁵⁰

A megyei törvényszék, a sedria a vármegyei hatóság egyetlen önállóan működő szerve volt a későközépkorban, amely főként az igazságszolgáltatás terén látta el a vármegyei feladatokat.⁵¹ A megyei törvényszék hatásköre szintén kiterjedt a nyilvános gonosztevőkkel szembeni eljárásra, valamint ítéletet hozhatott a hatalmaskodási ügyekben és az ingatlan tulajdonjogát érintő perek kivételével a magánjogi vitás kérdésekben.⁵²

A bírói közgyűlések voltak a vidéki bíraskodás meghatározó fórumai a XIV. században,⁵³ hogy aztán a XV. században veszítsenek jelentőségükből, majd I. Mátyás 1486-ban nagyobb dekrétumában megszüntesse a törvénykezési szerv működését,⁵⁴ bár bizonyos megyék ennek ellenére még a XVI. század elején is fenntartották a jogintézményt.⁵⁵ A nádor vidéki igazságszolgáltatási tevékenységének visszaszorulásával párhuzamosan erősödhetett meg a vármegyei törvényszékek működése, amelyek meghatározó szerepüket egészen a polgári korig megtartották.⁵⁶ A szolgabírák mindkét szerv működésében társbírákként vállaltak szerepet, a nádori közgyűlés esetében annak megszüntetéséig, míg a sedria esetében a teljes rendi korban.⁵⁷

⁴⁷ BÉLI 2008. 90.

⁴⁸ STIPTA 1998. 36.; HOLUB 1929. 178.; TRINGLI 1997. 398.

⁴⁹ TRINGLI 1997. 387.

⁵⁰ TRINGLI 1998. 3.; 10-11.

⁵¹ TRINGLI 2009. 502.; TRINGLI 2001. 162.

⁵² BÉLI 2008. 140.; C. TÓTH 2008. 105–107.; 1454:15. tc.

⁵³ GÁBOR 1908, 95.

⁵⁴ STIPTA 1998, 36.

⁵⁵ TRINGLI 1998. 6–8.

⁵⁶ STIPTA 1998, 37–38.

⁵⁷ GÁBOR 1908. 150–152.

Látható, hogy a szolgabírák önálló bírói fórummal nem rendelkeztek a középkorban.⁵⁸ A z 1290. évi dekrétum azonban hatékonyan korlátozta a nádor és az ispán törvénykezési hatáskörét azzal, hogy nem bíraskodhattak a szolgabírák részvétele nélkül.⁵⁹ A négy szolgabíró az ispánnal és a helyettes ispánnal képviselte a megyei hatóságot, így a vármegye legbefolyásosabb tisztségviselői közé tartoztak a *iudex nobiles*.⁶⁰ A szolgabírák és az ispán együttes eljárási kötelezettsége alól képezett kivételt Pest és Pilis vármegye, mivel ispán hiányában Pest vármegyében 1342-től, Pilis vármegyében pedig a XV. századtól a szolgabírák látták el a vármegyei feladatokat.⁶¹ Ezeket a kivételes megyei gyakorlatokat erősítette meg az 1495. évi dekrétum 20. cikkelye akképpen, hogy a szolgabírák a jobb módú nemesekkel kiegészülve ítélkezzenek. A források azonban nem tanúskodnak arról, hogy az esküdtek valóban részt vettek volna az igazságszolgáltatásban.⁶²

A XIV. század második feléből már találhatóak arra is adatok, hogy általában a szolgabírák vettek részt az úriszéki jogszolgáltatás munkájában, a vármegye képviselőjeként ellenőrizve a földesúr bíraskodási tevékenységét. A *iudex nobiles* az e bírói fórumon történekről a megyének jelentést tett a legközelebbi sedrián.⁶³

A szolgabírák hatásköre a XIII. század végére és a XIV. század elejére már nemcsak az igazságszolgáltatásban bírótársként való közreműködésben merült ki, hanem hiteleshelyi tevékenységet is folytattak mind a vármegyei törvényszék keretében, mind a négy bíró önállóan eljárva. Ezen tevékenység során a feladataik közé tartozott a határjárás, a tudományvételek fogantatása és a birtokfoglalások hitelesítése.⁶⁴ A teendőik közé tartozott még a kamarahasznának és Luxemburgi Zsigmond korától az új adónemnek, a hadiadónak a kiróvásában és a beszédésében való részvétel.⁶⁵ A kamarahasznával kapcsolatos eljárást Róbert Károly 1342. évi dekrétumának 3.§-a és 21.§-a részletezte, amely szerint a pénzváltás öt személy, köztük egy szolgabíró jelenlétében történt. Már Nagy Lajos korától az adószedő és a

⁵⁸ EMBER 1946. 41.

⁵⁹ HOLUB 1929. 154.; BÉLI 104.

⁶⁰ GÁBOR 1908. 86.; 98.; TRINGLI 2009. 510-511.

⁶¹ TRINGLI István: Pest megye a késő középkorban. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 155.; 169-170.

⁶² TRINGLI István: Pest és Pilis megye sajátos viszonyai a török hódítás előtt. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkapitányi Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 394–395.

⁶³ GÁBOR 1908. 35–36.; HOLUB 1929, 155.; 229.; TRINGLI 2009. 502.; LIKTOR 2017. 222–223.; HAJNIK 1899. 98.; C. TÓTH Norbert: A nemesi megye a középkori Magyarországon. Öt megye példája. *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet*. 45 (4) kötet 45 2010. 406.

⁶⁴ BÉLI 2008. 104.; 147-149.; 178.; GÁBOR 1908. 87.; 96.; HOLUB 1929. 154.

⁶⁵ BÉLI 2008. 146-147.; GÁBOR 1908. 115–117.; HOLUB 1929. 154.; 279-289.; LENGYEL 1965.223-224.; TRINGLI 2009. 504-505.; NEUMANN 2009. 183.

szolgabírák feleltek a kamarahaszna beszédéséért,⁶⁶ amelyet az 1435. évi második dekrétum 7. cikkelye is megerősített és az adó meg nem fizetése esetén a büntetés beszédését az ispán és a szolgabírák feladataként deklarálta.

A szolgabírák vármegyei hatóságként más bírák vagyoni büntetéseit és egyéb bírságokat is végrehajtottak.⁶⁷ Emellett igazgatási jellegű tevékenységek is megjelentek a hatáskörükben a XV. század elejére, amelynek bizonyítéka az 1435. évi második dekrétum 7. cikkelye és az 1458. évi dekrétum 15. cikkelye, amelyek alapján a szolgabírák az ispánnal járnak el a földesúr és a szabad költözködési joguk gyakorlásában erőszakkal gátolt jobbágyok ügyeiben.⁶⁸ A szolgabírák feladatai közé utalta még Luxemburgi Zsigmond az 1435. évi első dekrétum 6. cikkelye szerint a katonaállítási kötelezettség meghatározásához szükséges lajstromok összeállítását, amelyek az egyes bárókhoz és nemesekhez tartozó jobbágyok számát tartalmazta. Ezzel a telekkatonaság intézményét megvalósító törvények végrehajtását bízta az uralkodó a vármegye e tisztviselőire.⁶⁹

A szolgabírák javadalmazását biztosította, hogy az ítélezési tevékenység során kiszabott bírságok 2/3 része a szolgabírakat és az ispánt illette, a már említett vagyoni büntetések végrehajtása esetében pedig a behajtott pénzösszeg 1/3-án osztoztak a szolgabírák az ispánnal.⁷⁰ Az 1435. évi második dekrétum 3. cikkelye meghatározza azt is, hogy az ispán és a szolgabírák egyenlő részben osztoznak a vármegyei törvényszéken kiszabott büntetéseken.

A megyei hatóság által elkövetett visszaélések esetében a király és a király nevében az országbíró rendelkezett hatáskörrel, hogy felelősségre vonhassa a vármegye képviselőjében eljáró tisztviselőket. Gábor Gyula kutatásai nyomán ismertek olyan oklevelek, amelyek arról tanúskodnak, hogy a hatósági felelősség egyetemlegessége okán a szolgabírákkal szemben is indultak ezzel kapcsolatos eljárások.⁷¹

Annak ellenére, hogy az ispán vagy az alispán és a négy szolgabíró a vármegye nevében jártak el az általuk kiállított okleveleket nem a vármegye pecsétjével látták el, hanem a tisztviselők a családi pecsétjeikkel hitelesítették a dokumentumokat. E megoldáson az 1435. évi második dekrétum 2. cikkelye sem változtatott, ugyanis csupán a pecsét könnyű felismerhetőségét követelte meg. Ennek oka, hogy a megyei pecsétek ismeretlenek voltak a XIV. és XV. században, ugyanis először 1498-ban jogosította fel II. Ulászló Somogy vármegye

⁶⁶ C. TÓTH 2008. 138–139.; TRINGLI 2001. 179.

⁶⁷ BÉLI 2008. 143–146.; GÁBOR 1908. 172–177.

⁶⁸ LIKTOR 2016. 343.; C. TÓTH 2008. 63.

⁶⁹ MÁLYUSZ 1984. 108.; ENGEL-KRISTÓ-KUBINYI 1998. 146.

⁷⁰ BÉLI 2008. 145.; GÁBOR 1908. 86.; HOLUB 1929. 155.

⁷¹ GÁBOR 1908. 98–102.; C. TÓTH 2008. 111.

nemességének egyetemét az általuk készített okiratok közhitelűségének vármegyei pecséttel történő igazolására. Ezt a gyakorlatot terjesztette ki minden bizonnyal a király az 1550. évi 62. tc-ben,⁷² amely szerint a vármegyék önálló pecséthasználati jogot nyertek.⁷³

A szolgabírák jellemzően nem önállóan jártak el, hanem több szolgabíró együttes munkája hitelesítette a cselekményt,⁷⁴ vagy a megyei emberek kísérték el a szolgabírákat, akik tanúsították az elvégzett feladatok eredményét.⁷⁵ Önállóan csak kisebb jelentőségű ügyeket végezhettek, mint a határjárások vagy a tudományvételek lefolytatása.

d) A járások – a szolgabíráktól független adószedési körzetek

Az egyes szolgabírák között a középkorban még nem alakult ki a terület szerinti munkamegosztás, így járásokra osztott eljárási területről nem beszélhetünk. Gábor Gyula cáfolta a korabeli oklevelek segítségével azokat az állításokat, amelyek szerint a szolgabírói tisztség létrejötte egyúttal a járások kialakítását is indukálta az Árpád-korban. Zsigmond király 1399-ben kiadott rendeletével bizonyította, hogy ebben az időszakban még biztosan nem beszélhetünk járásokról, mivel a szolgabírákra rótt hadkötelesek összeírásánál nem történik arra utalás, hogy a vármegye bármilyen eljárási területekre lenne osztva a szolgabírák számára. Véleménye szerint a járások kialakulása a szolgabírákkal az élükön a XV. század első évtizedére tehető, amely következtetését arra alapozta, hogy az 1427-ből fennmaradt adóösszeírási lajstromot az egyes szolgabírák már csupán a vármegye meghatározott területére nézve készítették el.⁷⁶

C. Tóth Norbert és Engel Pál is az 1427. évi lajstromok segítségével igazolta a járások létét. C. Tóth azonban kétségbe vonta, hogy ez a területi egység első megjelenése lenne, ugyanis Ung vármegye esetében arra a megállapításra jutott, hogy a XIV. század végi jobbágyokat összeíró

⁷² BORSA 1984. 60–62.

⁷³ GÁBOR 1908. 110–111.; HOLUB 1929. 317-319.; C. TÓTH 2008. 109–110.; LENGYEL 1965. 218.; FÖGLEIN 1924. 481.

⁷⁴ BÉLI 2008. 171.; TÖRÖK 1907. 31.

⁷⁵ NEUMANN Tibor: Választott nemesi esküdtek Nyitra megyében : Az 1486. évi 8. tc. végrehajtása. *Századok*. 139 (2) kötet 139 2005. 268.; KÁDAS István: Sárosi „reform” Miklós fia Miklós ispánsága idején (1374-1380)? In: FÁBIÁN Laura- GÁL Judit- HARASZTI SZABÓ Péter & UHRIN Dorottya (szerk.): *Micae mediaevales V. Fialat történészek dolgozatai a középkori Magyarországról és Európáról*. Budapest, ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, 2016. 128.; KÁDAS István: Megyei emberek az északkelet-magyarországi megyei oklevelekben. In: GÁL Judit- Kádas István – Rózsa Márton – Tarján Eszter (szerk.): *Micae mediaevales IV. Fialat történészek dolgozatai a középkori Magyarországról és Európáról*. Budapest, ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, 2015. 121–122.

⁷⁶ GÁBOR 1908. 42-44.;

lajstrom már a járások nyomait mutatja.⁷⁷ Mivel a járások eredete az adóigazgatáshoz köthető, emiatt vetette fel azt is C. Tóth, hogy a járások létrejötte a Károly Róbert király által 1336-ban bevezetett kamara haszna beszédésével hozható összefüggésbe.⁷⁸

Holub József a járások gyökereit onnan eredeztette, hogy Zala vármegyében több megyei törvényszék is működött és ezek személyi illetékességének meghatározása okozta a vármegye területének felosztását. A következtetésének alapjául szolgál, hogy egy XV. századi oklevél a districtus, a járás latin megfelelőjét használja a megyei törvényszékek kerületeként. A szolgabírákat pedig az egyes törvényszékekhez osztották be, amely alapjául szolgált az egyes tisztviselők megjelölésének.⁷⁹ C. Tóth Norbert fejtette ki véleményét a megállapítás helytelenségéről, ugyanis a vármegyei ítélszék illetékességi területe és a járások között nem fedezhető fel közvetlen kapcsolat. A jelenkori kutatások arra mutatnak rá, hogy a középkorban a szolgabírák eljárása nem volt szoros kapcsolatban a járásokkal, eljárási területük nem igazodott a járási felosztáshoz.⁸⁰ A kutatási eredményekből arra a megállapításra juthatunk, hogy a nemesi vármegye működését nem befolyásolta a járási beosztás, az csupán a pénzügyigazgatás adminisztrációjának területi kereteit biztosította.⁸¹

A járási beosztás szerkezete kapcsán érdemes még megemlíteni C. Tóth Norbert azon következtetését, hogy több vármegye esetében is a járások területét a vármegye központjából kiindulva alakították ki, mintegy nyúlvánnyal kapcsolódtak a járások a vármegye székhelyéhez.⁸² A járásokat a középkori néhány adat szerint leggyakrabban csupán sorszámmal jelölték az adó-összeírásokban, de már ekkor megjelent a tájnévvel való azonosításuk.⁸³ A járások területét befolyásoló tényező a domborzat és a vízrajz mellett a nemesség létszáma volt.⁸⁴

e) Az esküdtek feltűnése a vármegye életében

Az esküdtek már a XIV. század elején megjelentek bírótársakként a törvénykezési eljárás során, ám még nem az egyes szolgabírákhoz rendelt bizonyágtevőként és csupán az egyes

⁷⁷ C. TÓTH 2007. 399.; 402; 409–410.; C. TÓTH 2008. 26.; ENGEL 1989. 12.

⁷⁸ C. TÓTH 2010, 320.

⁷⁹ HOLUB 1929, 214-215.

⁸⁰ C. TÓTH 2008, 25–26.; LENGYEL 1965. 223-224.; TRINGLI 2009. 505.

⁸¹ C. TÓTH 2010. 412-413.

⁸² C. TÓTH 2005. 180.; NEUMANN 2009. 186.

⁸³ C. TÓTH - TRINGLI - DRASKÓCZY 2005. 519.

⁸⁴ C. TÓTH 2010. 413.

közgyűlésekre választva, így nem is nevezhetők tisztviselőknek.⁸⁵ Az 1444:10. tc. rendelte el azt, hogy a vármegyékben a törvénykezési és oklevélkiadási feladatokban való segédkezés céljából négy becsületes személyt válasszon a nemesek közössége, akik az ispán és a négy szolgabíró társaikként járjanak el a vármegyékben.⁸⁶ A megválasztott személyek ezáltal az egyes közgyűlésekre választott esküdtek és a megyei emberek szerepét vették át, ugyanis a vármegyei hatóság vizsgálatok lefolytatására is kiküldte őket.⁸⁷ Az okleveles források tanúsága szerint a tisztség ismeretlen okból kérészetűnek bizonyult, mivel 1445 utáni évekből már nem találhatóak adatok a tisztség betöltőiről.⁸⁸ A középkor jogi gondolkodásában nem számított ez kivételes jelenségnek, ugyanis az érvényesülő jogot elsősorban az oklevelekből kiolvasható szokásjog határozta meg és nem volt ritka, hogy a törvények a mindennapokra nézve hatástalanok maradtak.⁸⁹

I. Mátyás nagyobb dekrétuma ismételten úgy rendelkezett, hogy olyan tisztviselők választandók a vármegyékben a tehetősebb és helyben lakó nemesek közül, akik a hiteleshelyek küldöttjeivel ellátják a törvénykezéssel kapcsolatos feladatokat.⁹⁰ Egy évre választotta őket a vármegyei törvényszék és bírság terhe mellett kötelesek voltak elfogadni a tisztséget. Emellett eskütételi kötelezettség is terhelte az esküdteket, akik számát 8 és 12 között határozhatták meg a vármegyék igényük szerint.⁹¹ Az újonnan megjelent választott vármegyei tisztviselők a megyei hatóság részévé váltak és az alkalmasszerűen kiválasztott királyi ember feladatait vették át.⁹² A szerepüket elvesztő királyi emberek a XIII. századtól vizsgálatokat, birtokba iktatásokat, idézéseket és megintéseket végeztek.⁹³ Az egyes eljárások elvégzésére esetleg az ügy kezdeményezője választhatta ki az oklevél kiadója által megjelölt személyek közül.⁹⁴ Az egyes eljárási cselekményekre megbízott királyi emberek helyébe így egy állandó tisztségviselőt állított az uralkodó.

⁸⁵ BÉLI 2008. 161.; GÁBOR 1908. 90.; TRINGLI 2009. 507.

⁸⁶ DRMH II. 101.

⁸⁷ KÁDAS István: Sárvári László és az 1444. évi X. törvénycikk. In: TERNOVÁZ Bálint (szerk.): *Opuscula Historica I. Történeti tanulmányok a XIV. és XV. Eötvös Konferenciáról*. Budapest, ELTE Eötvös József Collegium, 2015.

⁸⁸ HOLUB 1929. 159-160.; C. TÓTH 2010. 410.; KÁDAS 2015. 46-47.; NOVÁK 2003. 30.

⁸⁹ ECKHART 1931. 285-286.

⁹⁰ 1486:8. tc.

⁹¹ NEUMANN TIBOR: Választott nemesi esküdtek Nyitra megyében : Az 1486. évi 8. tc. végrehajtása. *Századok*. 139 (2) kötet 139 2005. 264.

⁹² LIKTOR 2016. 337.

⁹³ ENGEL Pál: Királyi emberek Valkó megyében. In: CSUKOVITS Enikő (szerk.): *Honor, vár, ispánság: válogatott tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2003. 578.; 585.

⁹⁴ ZSOLDOS Attila: Királyi ember. In: *Korai magyar történeti lexikon (9-14. század)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1994. 354.

Látható, hogy az 1444. évi 10. tc-ben megjelenő esküdti tisztségnél bővebb hatásköröket szabott meg számukra Mátyás dekrétuma.⁹⁵ A megyei feladatok elvégzése során jellemzően a szolgabíróval együttesen jártak el, így a törvényszéki eljáráshoz szükséges vizsgálatokat végezték, valamint az állami és egyházi adó beszedése során az adószedők munkáját a szolgabírák és az esküdtek közösen segítették.⁹⁶

Annak ellenére, hogy a törvény szövege az ítélkezésben való részvételt nem nevesíti az esküdtek esetében, az oklevelek szerint megjelentek bírótársakként a sedrián,⁹⁷ amelyet alátámaszt az is, hogy az 1492. évi dekrétum 53. cikkelye kifejezetten megtiltotta, hogy a vármegyei törvénykezésben az ispán és a szolgabírák mellett esküdtek is szerepet vállaljanak. II. Ulászló dekrétuma az igazságszolgáltatáshoz járuló teendők elvégzését ismételten csupán a királyi és káptalani emberekre bízta, mivel az esküdti tisztség megszüntetése mellett döntöttek a túlzott anyagi terhekre hivatkozva. Az újabb vizsgálatok szerint azonban ez a túlzott teher inkább az esküdtekre hárulhatott, mint az országlakosokra.⁹⁸ Az 1492. évi 53. törvénycikk rendelkezései ellenére a vármegyei gyakorlat azt mutatja, hogy az esküdtek közreműködése továbbra is kimutatható a törvénykezésben és a vármegyei feladatok ellátásában.⁹⁹ Az esküdtek így vármegyei tisztviselőként csupán a XV. század közepén tűntek fel, amelyek a Mátyás nagyobb dekrétumában bevezetett tisztviselők előzményeiként vehetők számba.¹⁰⁰

f) A szolgabírói tisztség kialakulásának középkori gyökerei

Összegzésképpen leszögezhető, hogy az Árpád-kor utolsó évtizedeiben kialakult szolgabírói tisztséget a középkor jogi gondolkodásának megfelelően a hagyományos szokásjog őrizte meg,¹⁰¹ az 1435. évi dekrétum és I. Mátyás nagyobb dekrétuma csupán a tisztség kapcsán felmerülő problémákat kívánta orvosolni azzal, hogy az arra alkalmas személyeket juttatja hivatalba. Ettől függetlenül a XIII. században életre hívott hivatal legfontosabb jellemzőit meghatározta Zsigmond 1435. évi második dekrétumának rendelkezései, hogy a *judex nobilium* éves mandátummal rendelkező a nemesek által, a nemesek közül választott megyei tisztviselő voltak, akinek a javadalmazását az ispánnal való eljárásukból befolyó büntetések és

⁹⁵ KÁDÁS 2015. 54.

⁹⁶ NEUMANN 2005. 269–270.

⁹⁷ HOLUB 1929. 160-161.; NEUMANN 2005. 267–268.

⁹⁸ NEUMANN 2005. 286–287.

⁹⁹ HOLUB 161-162.; NEUMANN 2005. 287–288.; NOVÁK 2003. 30.; C. TÓTH 2010. 410-411.

¹⁰⁰ GÁBOR 1908. 91.

¹⁰¹ BÓNIS 1976. 57.

bírságok fedezték. Az ispán után a szolgabírák a vármegye egyetlen tisztségviselőjeként, annak legfontosabb alakjai voltak,¹⁰² akiknek hatáskörét az Árpád-korban az ítélkezési tevékenység határozta meg, de a vegyesházi királyok időszakában az uralkodók közhatalmi tevékenységének bővülésével a nemesi bírák feladatai is szaporodtak. A középkorban még hiányzik a judlium és az esküdt közötti szoros együttműködés a hivatali tevékenység során és a vármegyék meghatározott területére, a járásokra korlátozódó eljárási terület sem igazán hangsúlyos a korszakban, amely jellemvonások a reformkorra a szolgabírói tisztséget meghatározó elemekké válnak. A tisztség középkori gyökerei, amelyek egybeesnek a nemesi rend létrejöttével azonban a reformkorig meghatározták a szolgabírák tekintélyét.

3. A járás mindenese – a szolgabírói tisztség újkori története

Az I. Mátyás uralkodásának utolsó éveiben hozott törvények hozzájárultak a rendek megerősödéséhez,¹⁰³ amelynek köszönhetően a vármegyei nemesség képes volt maga kialakítani az új közigazgatási és bíraskodási eljárásokat az ország három részre szakadását követően, amikor Magyarország erős központi hatalom nélkül maradt.¹⁰⁴ Ezen átalakítás következtében fejlődhetett ki a vármegyei közgyűlés a korábbi sedriából,¹⁰⁵ amely a közigazgatási és törvényhozási feladatok ellátását végezte. A XVI. század elejére alakult ki a megyei szervezet önkormányzati jellege a vármegye legfontosabb szervének, a közgyűlésnek a létrejöttével.¹⁰⁶ A nemesség újonnan létrejövő szerve gyökeresen átalakította a vármegye működését, emiatt érdemes új korszakként vizsgálni a tisztviselők működését a Mohács utáni Magyarország vármegyéiben. Tringli István javasolta azt, hogy érdemes lenne a XIII. század és a XVI. század között működő nemesi vármegyét elkülöníteni a Mohács után létrejövő konstrukciótól, amelyet önkormányzati vármegyeként lehetne titulálni.¹⁰⁷

A rendi korban a vármegyéket ügyeik vitelében, a lakosság igazgatásában és a törvények végrehajtásában nagyfokú autonómia illette meg, így egységes vármegyei apparátus nem jöhetett létre. Ennek köszönhetően összefüggő kép a közigazgatás XVI-XVII. századi vidéki

¹⁰² TRINGLI 2009. 510.

¹⁰³ LIKTOR 2016. 344–345.

¹⁰⁴ DEGRÉ 2004.b 163.

¹⁰⁵ TRINGLI 1998. 7–8.

¹⁰⁶ DEGRÉ 2004.b 163.

¹⁰⁷ TRINGLI 1997. 397.

szerveiről csak az egyes vármegyék közigazgatását feldolgozó munkákból kaphatók, a teljeskörű kutatással azonban napjainkig adós maradt a magyar jogtörténetírás.¹⁰⁸

A vármegyei közgyűlés egyre nagyobb teret nyert a megye irányításában, így a sedriától a megyegyűlés hatáskörébe csúszott át a tisztviselők megválasztása. A két intézmény konzekvens elkülönítése ugyan csupán a XVIII. század elején történt meg, azt megelőzően előfordult, hogy keveredtek az ügyek a két vármegyei szerv munkája során.¹⁰⁹

A szolgabírák megválasztásának szabályait a XVI. században kialakuló vármegyei közgyűlés határozta meg. A tisztújító közgyűlést a legtöbb megye évente tartotta, azonban voltak olyanok, amelyek csupán 3-4 évente.¹¹⁰ Az 1723. évi 56. tc. három évente kötelezővé tette ennek összehívását. Ennek megfelelően a szolgabírák hivatalviselésének időtartama is igen eltérő volt az egyes vármegyékben, általában egy évre szólt, de ezt nem lehetett egy szigorúan betartott szabályként értelmezni.¹¹¹ A hivatal betöltői újraválaszthatók voltak, így a munkájukat jól végző szolgabírák az esetek többségében hivatalukban maradhattak.¹¹² A gyakorlati példák azt mutatják, hogy nem volt ritka a hosszú, akár évtizedes hivatalviselés sem.¹¹³

Az alispánt és a főszolgabírákat a vármegyei közgyűlés résztvevői közfelkiáltással a főispán által jelölt három vagy négy személy közül választhatták a török hódoltság korától a XVIII. század elejéig.¹¹⁴ A XVIII. század második felében már előfordult, hogy némely esetben fejenkénti szavazás útján nyerték el a tisztségüket a főszolgabírák. Az alszolgabírákat szintén a közgyűlés választotta. Az esküdtek kapcsán Degré Alajos a Zala vármegyei jegyzőkönyvek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a választás helyett a főispán nevezte ki őket.¹¹⁵ Erdélyben ezzel szemben a megyei tisztviselőket a főispán nevezte ki és vonta felelősségre, a közgyűlés csupán hozzájárult ehhez.¹¹⁶

A szolgabírákat a vármegye és nem csupán a járás nemessége választotta a vármegye birtokos nemesei közül, amely szokást az 1723. évi 56. tc. erősített meg. A jelöltek pedig bírság terhe

¹⁰⁸ ECKHART 1931. 277.

¹⁰⁹ DEGRÉ 2004.b 173.

¹¹⁰ DOMINKOVITS Péter: A rendi jogok védelmezője - a központi utasítások végrehajtója: a 17. századi magyar vármegye. *Századok*. 139 (4) kötet 139 2005. 866.

¹¹¹ DEGRÉ 2004.b 175.; FEKETE 1914. 31.; DOMINKOVITS 2005. 868.

¹¹² SZIJÁRTÓ M. István: Hivatalviselő elit a 18. századi Somogy vármegyében. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkáptalani Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 448.

¹¹³ SZAKÁLY Ferenc: A hódolt megye története. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 444.

¹¹⁴ FEKETE 1914. 32.; DOMINKOVITS 2005. 867.; MEZNERICS 1933. 14.; OSVÁTH 1912. ; OSVÁTH 1911. 63.

¹¹⁵ DEGRÉ Alajos: *Szavazási rend a megyegyűléseken 1848 előtt*. In: Degré Alajos: *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*. Osiris, Budapest, 2004. 181–183.

¹¹⁶ EMBER 1946. 529.

mellett megválasztásuk esetén kötelesek voltak elvállalni a tisztséget,¹¹⁷ amely XV. századi törvényi rendelkezést az 1559. évi 54. tc. ismételt meg. Az ünnepélyes beiktatásuk alkalmával a megyei közgyűlés előtt esküt tettek a megválasztottak. A középkor végén kialakult gyakorlatnak megfelelően jellemzően a kis- és középbirtokos nemesek közül kerültek ki a szolgabírák.¹¹⁸

A teljes apparátus fizetését és napidíját is ezen testületi szerv határozta meg.¹¹⁹ Hamisnak bizonyult az a nézet, hogy a vármegye tisztikara ingyenesen látta el feladatait és csupán a bírságokból részesült és napidíjat kapott,¹²⁰ ugyanis vármegyénként és tisztségenként eltérő nagyságú fizetést nyújtott számukra a vármegye a XVI. századtól,¹²¹ amelyet valóban kiegészített még a napidíjából, a bírságokból és a perköltségből befolyó pénzösszeg.¹²² A vármegyei tisztségek nobile officiumként való megjelölése Meznerics szerint nem az ingyenes hivatalviselési kötelezettséget jelentette a nemesek számára, hanem azt, hogy a hivatal elnyerését csupán bírság terhe mellett utasíthatták vissza.¹²³

Az ország nagybírának megmaradt a jogosultsága vármegyei tisztviselők felelősségre vonására, amellyel azonban nem éltek, így a hivatalnokok ellenőrzését és a velük szembeni eljárások lefolytatását a közgyűlés végezte.¹²⁴ A XVI. századra már megjelentek a vármegyei pecsétek, amelyekkel a szolgabírák a vármegyei kiadványokat erősíthették meg, de ennek ellenére még a XVII. században is fennmaradt az a gyakorlat, hogy a vármegyei tisztviselők saját pecsétjeiket használták hivatalos eljárásuk során.¹²⁵

A vizsgált korszakra esik a török hódoltság időszaka, amikor az ország egyes területein a korábbi közigazgatási berendezkedést részben felváltotta a török adminisztráció,¹²⁶ azonban ezeken a területeken sem szakadt meg a vármegye és a szolgabírák működése.¹²⁷ A tisztviselők nem ritkán a szomszédos vármegyéből intézték a török megszállás alatt álló vármegyék ügyeit.¹²⁸ A XVII. század első felére azt a megoldást alakították ki a vármegyék, hogy

¹¹⁷ FÖGLEIN 1924. 485.

¹¹⁸ EMBER 1946. 535.; FEKETE 1914.,; FÖGLEIN 1924. 483.; DOMINKOVITS 2005. 876.; GECSÉNYI Lajos: Győr megye közigazgatása és tisztikara a XVII. században. *Levéltári szemle*. 38 (3) kötet 38 1988. 15.; 25-27.

¹¹⁹ EMBER 1946. 526.

¹²⁰ OSVÁTH 1911. 65.; OSVÁTH 1912. 62-63.

¹²¹ DEGRÉ 1980. 63–64.; FEKETE 1914. 61.; SZAKÁLY 2001. 457.

¹²² 1546:37. tc.; 1550:31. tc.; 1567:10. tc.; 1609:75. tc.; FÖGLEIN 1924. 485.

¹²³ MEZNERICS 1933. 15–17.; FEKETE 1914. 33.

¹²⁴ EMBER 1946, 526.

¹²⁵ Uo. 541.

¹²⁶ HEGYI Klára: Az oszmán hatalom berendezkedése és működése. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 270-273.

¹²⁷ SZAKÁLY Ferenc: A hódolt megye története. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 394-399.

¹²⁸ Uo. 444-445.

hódoltsági tisztviselőkkel bővítették a vármegyei tisztkart, akik ellátták a török uralom alatt álló területeken is a vármegyei kötelezettségeket.¹²⁹

a) A szolgabírói hatáskörök átalakulása

A XVI. századtól a sedria vált a vidéki igazságszolgáltatás legfontosabb fórumává a központi bíróságok és a vándorbíráskodás megbízhatatlansága miatt,¹³⁰ amelyhez hozzájárult, hogy az 1495. évi 15. tc. a vármegyei törvényszékeknek is lehetőséget biztosított a főpapok és bárók ügyeinek elbírálására. A vármegye ítélezési fóruma nem állandó bíróságként működött egészen az 1861. évi Országbírói Értekezlet rendelkezéseiig. A vármegyei törvényszékek tagjai a Mohács utáni időszakban is a szolgabírák és a már választott tisztviselőként rendszeresített esküdtek maradtak az alispán mellett. A XVI-XVII. században a négy szolgabíró és az esküdtek megjelenése kötelező a sedrián a statútumok szerint.¹³¹ A szolgabírák és az esküdtek feladatainak megnövekedésével azonban szükségessé vált tehermentesítésük, amelyet az 1613. évi 24. tc. orvosolt, ugyanis kimondta, hogy a rendes esküdtek mellett a közgyűlés által választott rendkívüli esküdtek (törvényszéki ülnökök) is részt vehetnek a vármegyei törvényszéken.¹³² A tisztség létrejötte hozzájárult ahhoz, hogy a szolgabírák törvénykezésben betöltött szerepe csökkent, így hangsúlyosabbá vált számukra a közigazgatási teendők ellátása. A vármegyei törvényszékeken ezt követően ugyanis már nem volt szükséges mindegyik szolgabírónak és esküdtnak a megjelenésére, míg a 19. századra már csak egy szolgabírónak kell részt vennie az esküdtjével a sedrián.¹³³

A vármegyei törvényszék tehermentesítésére létrejött az alispáni szék és a szolgabírói szék is, amelyektől a sedriához lehetett fellebbezni. A szolgabírói szék különleges vármegyei gyakorlatként már a XV. század második felében megjelent Pest vármegyében, amely a sedriától kapott alkalmi felhatalmazások alapján, a kisenemesi igényeknek megfelelő sommás eljárást folytathatott le.¹³⁴ Országos szinten a XVI. században a szolgabírák igazságszolgáltatási hatáskörét törvényileg a jobbágyok költözésével kapcsolatos ügyekre és 20 forintig a világos adóssági ügyekre vonatkozóan rögzítették,¹³⁵ a vármegyék azonban statútumaikban ennél több bíráskodási feladatot is a járási tisztviselőkhöz utalhattak. A szolgabírói ítélőszék hatáskörét a vármegyei igazságszolgáltatás jelentős fórumaként az 1729. évi 35. tc. szabályozta, amelyben

¹²⁹ Uo. 449-450.

¹³⁰ DEGRÉ 1980. 59.

¹³¹ MEZNERICS 1933. 10.; FEKETE 1914. 41.; FÖGLEIN 1924. 491.

¹³² DOMINKOVITS 2005. 867.

¹³³ EMBER 1946. 527.; MEZNERICS 1933. 10.

¹³⁴ TRINGLI 2001. 167-168.

¹³⁵ 1547:31. tc.; 1588:40. tc.; 1659:69. tc.

a kisebb értékű magánjogi perekben nyert eljárási jogosultságot. A büntetőügyekben pedig a kihágási jellegű ügyekben szabhatott ki büntetéseket.¹³⁶ A szolgabírák bíraskodási hatáskörüket az egész vármegyére kiterjedően gyakorolhatták a törvény értelmében és nem csupán saját járásukban. A vármegyei úriszéken a vármegyéket a szolgabírák és esküdtjeik képviselték a „törvényes bizonyág” biztosítása céljából, akik jelentést tettek a vármegyei közgyűlésnek és az úriszéktől a vármegyéhez fellebbezett iratokat eljuttatták a sedriához.¹³⁷ A nemesek ügyei mellett az úriszék tartását elmulasztó földesurak helyett a XVIII. század elejétől gyakran a szolgabírák jártak el a jobbágyok ügyeiben is a megyei statútumok alapján, amely főként a kisnemesek jobbágysági esetében vált gyakorlattá.¹³⁸

Az ítélezési tevékenység mellett a szolgabírák elvégezték a törvénykezést segítő részfeladatokat is, így a tanúkihallgatások lefolytatása, a bizonyítékok felvétele vagy a peres felek idézése is a járás elsőszámú tisztségviselőjéhez tartozott.¹³⁹

A XVI. századtól fokozatosan bővültek a megyék által ellátandó feladatok,¹⁴⁰ amelynek következményeképpen a járási tisztviselők leterheltsége is folyamatosan növekedett. Erre az időszakra tehető, hogy az igazgatási tevékenységek végzése terén a járások a szolgabírák illetékességi területeivé váltak. Ennek egyértelmű jele az, hogy az 1647:153. tc. és az 1649:86. tc. a járásokat a szolgabíróik nevével azonosítja.

A jobbágyok szabad költözési jogának biztosítása már Zsigmond korában a vármegye hatáskörébe került, így a jobbágyok költözésére irányuló eljárás lebonyolítását az 1504. évi 16. cikkely a szolgabírákhoz utalta, amely eljárást az 1547. évi 27. tc. ismételtén bevezetett a jobbágyok szabad költözési jogának visszaadásával.¹⁴¹ 1548:42.; 1556:28. tc. 1659:69. tc. Emellett a szolgabírák megőrizték az adóbevételekkel kapcsolatos feladataikat is, ugyanis mind az adók kiróvásban, mind az adók beszedésében részt vettek esküdtjeikkel az adókiróvók mellé rendelve.¹⁴² A másik közteherrel, a közmunkákkal kapcsolatos teendők ellátása is a szolgabírákat terhelte.¹⁴³ A katonatartás koordinálását szintén a járás első embereként

¹³⁶ MEZNERICS 1933. 27–29. 1729:22. tc.

¹³⁷ EMBER 1946. 538.; MEZNERICS 1933. 31.; DEGRÉ 2004. c 118-119.; 1609:29.tc.; 1613:23. tc.; 1729:28. tc.

¹³⁸ DEGRÉ 2004.c 109.; 112.

¹³⁹ 1609:29.tc.; 1613:23. tc.; 1723:30. tc.; FÖGLEIN 1924. 491.

¹⁴⁰ DEGRÉ 1980. 59.

¹⁴¹ FEKETE 1914. 65.

¹⁴² 1523:4. tc.; 1536:32. tc.; 1546:9. tc.; 1550:24. tc.; 1554:4. tc.; 1603:3. tc.; 1609:62. tc.; 1618:41. tc.; FÖGLEIN 1924. 493.; DOMINKOVITS Péter: Vármegyei vezetők, közigazgatási feladatok a 17. századi Sopron és Vas vármegyék példáján. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére.* Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkapitányi Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 426.

¹⁴³ FEKETE 1914. 68.; 1563:20. tc.; 1613:8. tc.

végezték.¹⁴⁴ A szolgabírák ügyeltek a gyakori tüzesetek okán a lakosság tűzhasználati szokásaira is. Összességében elmondható, hogy a járást illető minden igazgatási teendőt a vármegye a szolgabírákhoz utalt.¹⁴⁵

A szolgabírák feladata volt a járásukban az alispán parancsára a vármegyei közgyűlés és törvényszék időpontjának kihirdetése és a közgyűléstől igazolatlanul távolmaradók bírságolása.¹⁴⁶ A közgyűléseken a szolgabírának kötelező volt megjelenni. A szolgabírák a levelesítés során végzett segítő tevékenységéből alakulhatott ki azon hatásköre, hogy a vármegyékben a közbiztonság fenntartásával járó feladatokat a szolgabírákhoz utalták.¹⁴⁷

A vármegyei gyakorlatban megőrzött esküdti intézményt I. Ferdinánd rendelkezései rendszeresítették újra az egész ország területén a sedria bírótársaiként. A számukat a megye kiterjedésétől függően hat és tizenkettő között határozták meg.¹⁴⁸ A XVI. században az esküdtek még megmaradtak a sedrián működő bírótársakként, akiket évente választottak és a tisztséget a szolgabírákhoz hasonlóan kötelesek voltak elvállalni.¹⁴⁹

A rendes esküdt ülnökök a XVII. század elejétől fokozatosan a szolgabírák segédeivé váltak a törvénykezési és a közigazgatási feladatok ellátásában.¹⁵⁰ A szolgabíró és az esküdt hivatalos működésük során együttesen jártak el.¹⁵¹ Az esküdtek a szolgabírák ellenőreiként funkcionáltak a vármegyékben.¹⁵² A járásokban az ügyviteli terhek függvényében váltakozó számú esküdteket választottak, akik önálló intézkedésre nem voltak jogosultak és rendszeres fizetéssel is csak néhány vármegyében rendelkeztek, inkább az általuk ellátott feladatok utáni napidíj biztosította a szegényebb nemesek közül kikerülő esküdtek jövedelmét.¹⁵³

Emellett pedig az 1613. évi 24. tc. értelmében megjelentek a vagyonosabb nemesek közül választott törvényszéki ülnökök, akik csupán a vármegyei törvényszék munkáját segítették a szolgabíraktól függetlenül és csak napidíjban részesültek. Az újonnan létrejött tisztség célja a szolgabírák és esküdtjeik munkaterhének csökkentése volt, az elnevezésük a XVIII. században táblabíró lett,¹⁵⁴ amely időszaktól viszont már a főispánt illeti meg a kinevezésük joga.¹⁵⁵

¹⁴⁴ 1593:16. tc.

¹⁴⁵ FEKETE 1914. 72-73.

¹⁴⁶ DEGRÉ 2004.b. 165-167.; FEKETE 1914. 50.; DOMINKOVITS 2005. 867.

¹⁴⁷ FEKETE 1914. 67.; 1548:50. tc.

¹⁴⁸ 1527. évi decretum 6. cikkely; 1528. évi decretum 4. és 6. cikkely

¹⁴⁹ FÖGLEIN 1924. 487-488.

¹⁵⁰ DOMINKOVITS 2010, 424-425.

¹⁵¹ EMBER 1946. 535-536.

¹⁵² FEKETE 1914. 78.

¹⁵³ DEGRÉ 1980. 66-68.; FEKETE 1914. 77-78.

¹⁵⁴ FÖGLEIN 1924. 487.; FEKETE 1914. 81.

¹⁵⁵ MEZNERICS 1933. 8.;13.

Erdélyben csak a XVII. század elején jelentek meg a választott esküdtek, akik megmaradtak a sedrián bíraskodók bírótársainak és nem váltak a szolgabírák segédeivé a közigazgatási feladatok ellátásában.¹⁵⁶

A szolgabírói feladatok szaporodásával jelentek meg a vármegyék igazgatási struktúrájában az alszolgabírák, a XV. századi feltűnésüket követően Zala vármegyében 1536-ban már tízen is ezt a tisztséget töltötték be. Dominkovits és Degré kutatásai arra mutatnak, hogy a szolgabírák mellé rendelt alszolgabírák a XVIII. század első felében tűnnek fel, amely a megyei tisztikar szakszerűvé válásának jele volt.¹⁵⁷ 1753-ból ismert adat arra nézve, hogy különálló kerülettel rendelkeztek a járáson belül.¹⁵⁸ Az alszolgabírák szintén a vármegye által választott tisztviselők voltak.¹⁵⁹

A járások a XVI. században váltak adószedési körzetekből fokozatosan megyei szint alatti közigazgatási egységgé. Ennek első nyomait Tringli István egy 1521-ből származó Nógrád megyei vizsgálatról szóló oklevélben fedezte fel.¹⁶⁰ A vármegye kisebb egységekre bontása általánossá vált a XVI. századra, bár az egységes elnevezések nem fedezhetőek fel, ugyanis a vármegye területi felosztását jelölték járásként és kerületként is, tovább bonyolítva a helyzetet azzal, hogy esetenként a kerületeket további járásokra is bontották. A kerület elnevezés főként Erdélyben volt elterjedt.¹⁶¹ A továbbiakban járásként a vármegyék legmagasabb szintű területbeosztását jelölöm.

A szolgabírák eljárása nem korlátozódott még szigorúan csupán a saját járásának területére, bár főként ennek a közigazgatási egységnek az ügyeit intézték. A járások meghatározása szintén a vármegyei közgyűlés hatáskörébe tartozott, amely ezeket további kerületekre vagy körökre oszthatta fel. A körök és kerületek élére a vármegyei közgyűlés által választott alszolgabírák álltak.¹⁶²

A kora újkorban a szolgabírák száma a középkorban kialakult szokás szerint a legtöbb vármegyében négy volt, míg egyes vármegyékben kettő, amely szabályszerűségnek megfelelően ezzel megegyező számú járás jött létre a vármegyékben.¹⁶³ A XVI. század végén és a XVII. század elején azonban ez a szabályszerűség megbomlott és a szükségleteknek

¹⁵⁶ EMBER 1946. 536.

¹⁵⁷ DEGRÉ 1980. 66.; DOMINKOVITS Péter: A rendi jogok védelmezője - a központi utasítások végrehajtója: a 17. századi magyar vármegye. *Századok*. 139 (4) kötet 139 2005. 856-857.

¹⁵⁸ DEGRÉ 1980. 66.

¹⁵⁹ HOLUB 1929. 153.; EMBER 1946. 41.

¹⁶⁰ TRINGLI 2009. 515.; Az oklevél szövege publikálva: SZABÓ 1909. 172.

¹⁶¹ W. KOVÁCS 2010. 36.

¹⁶² EMBER 1946. 531.

¹⁶³ TRINGLI 2009. 505.; MEZNERICS 1933. 10.

megfelelően változott a járások száma a vármegyékben,¹⁶⁴ Erdélyben azonban megmaradt a szolgabírák számának megfelelő két-két járásra való felosztás. Erdélyben a járások nemcsak saját szolgabírákkal és esküdtekkel rendelkeztek, hanem önálló főispánt és alispánt is állítottak az élükre.

A közgyűlés a szükségleteknek megfelelően a szolgabírák és a járások számát csökkenthette és növelhette. Ezen közigazgatási egységekből kiemelték a nagyobb összefüggő uradalmak területét, amelyek esetében a főszolgabíró feladata főként az uradalmi tisztekkel való együttműködés volt. A járásoknak központja, székhelye nem alakult ki, azok jellemzően a szolgabírák lakhelyéhez igazodtak.¹⁶⁵ Ennek megfelelően a vármegyei közgyűlés mindig járásbelit választott szolgabírónak, vagy kötelezték a járáson kívül lakó megválasztottat a járás területére való költözésre.¹⁶⁶ Az újkorban jelent meg egységesen az a gyakorlat, hogy a járások önálló névvel rendelkeznek, amelyek általában a szolgabírák nevéhez, ritkábban a járás székhelyéhez vagy valamilyen tájnévhez igazodtak.¹⁶⁷

A szolgabírák a korszakban egyértelműen a közigazgatás központi szereplőjévé váltak. A járásra vonatkozó igazgatási teendők tisztességes ellátása immáron a szolgabíraktól egész embert kívánt a korábbi kiegészítő, időszakos tevékenységként elvégezhető hivatal helyett.

4. A szolgabírói hivatal jellegzetességei a 19. század első felében

A helyi igazgatás egységes központi szabályozása a 19. század első felében hiányzott, ugyanis a vármegyei apparátus kialakításának jogát fenntartották maguknak az egyes vármegyék. Ennek megfelelően egységes vármegyei szerkezetről és egységes járási rendszerről sem beszélhetünk. A vármegyei apparátust átfogóan szabályozó törvény nem született Magyarországon a rendi korszakban. A vármegye közigazgatási szervezetének megismeréséhez így a 19. század elején megélénkülő magyar jogtudomány eredményeinek vizsgálata szükséges. A jogtudósok is kiemelték, hogy azonos szervezeti felépítés hiányában a fontosabb közös jellemzőit gyűjtötték egybe a területi önkormányzatoknak. A vármegyék területükhöz mérten járásokra osztották be, amely a közigazgatási és törvénykezési feladatok ellátásának illetékességi területét határozta meg. Puky Károly és Palugyay Imre a vármegyék közös jellemzői között említette, hogy a

¹⁶⁴ GECSÉNYI 1988. 17.

¹⁶⁵ DEGRÉ 1980, 67.

¹⁶⁶ FEKETE 1914. 60.

¹⁶⁷ C.TÓTH - TRINGLI - DRASKÓCZY 2005. 519.; DEGRÉ 1980, 65.; FEKETE 1914. 60.; SZAKÁLY 2001. 457-462.; DOMINKOVITS 2005. 871.; 1647:129. tc.; 1681:7. tc.

járásokat további kerületekre osztották. Véleményük szerint az egyes járásokat általában két vagy három kerületre bontották a vármegyék.

A járással kapcsolatos ügyeket az annak élén álló, a vármegye által választott fő- és alszolgabírák végezték. Puky adott magyarázatot művében az elnevezésbeli különbségre, ugyanis a járás élén állt a főszolgabíró, aki a saját kerületének ügyei mellett felelt a járási feladatok ellátásáért és a vármegyével, valamint az alispánnal közvetlen kapcsolatot tartott a járással kapcsolatos ügyekben. Ezzel szemben az alszolgabírák a főszolgabíró ellenőrzése alá tartoztak és csupán az adott kerületre vonatkozó feladatok ellátása tartozott a hatáskörükbe.¹⁶⁸ Erre a felosztásra példaként szolgál Pest vármegye, amely 1840-ben 5 járásra oszlott, amelyeken belül egyenként 3-3 kerületet különítettek el. Ezek élén álltak a fő- és alszolgabírák, a kerületeket a tisztségviselők osztották fel egymás között.¹⁶⁹

A Helytartótanács 1819-ben elrendelte, hogy a tisztújítás alkalmával közfelkiáltás útján ne történhessen választás, hanem kötelezte a vármegyéket, hogy fejenként történő szavazással történjen a lebonnyolítás. Egyes megyei közgyűlések a rendeletet nem alkalmazták, így a Helytartótanács 1821-ben ismételten megerősítette ezt az eljárási szabályt. 1827-ben azonban végül enyhítettek a rendelkezésen és abban az esetben, ha a nemesség egyértelmű akarata kitűnt közfelkiáltás útján is, akkor nem kívánták a fejenkénti szavazás elrendelését. Ennek köszönhetően a legtöbb esetben továbbra is közfelkiáltással történt a tisztújítás és csak ritkán került sor fejenkénti szavazásra. A 19. század első felében már minden tisztviselőt, így az esküdteket is a vármegyei közgyűlés választotta.¹⁷⁰

Azt is szükséges megvizsgálni, hogy Puky Károly a korszak közigazgatását összefoglaló műve a szolgabírákat hol helyezte el a vármegyei tisztségviselők ranglétráján. A főispán, az alispán és a másodalispán elsőse a szolgabírákkal szemben nem is lehetett kétséges, de különös, hogy a főjegyzőt egyértelműen a főszolgabírák elé helyezte a szerző és a főadószedővel, valamint a tiszti főügyésszel tartotta azonos rangúnak.¹⁷¹ Ez annak fényében igazán különös, hogy a szolgabírák a török hódoltság kezdetéig az ispánok utáni legtekintélyesebb tisztviselők voltak. A tisztség betöltőit ítélkezési és igazgatási feladatok egyaránt terhelték. A szolgabírák közigazgatási teendői folyamatosan bővültek a vármegyei hatáskörök szaporodásával. A járás első embere végezte az adókiróvással és a katonatartással kapcsolatos feladatokat, a közmunkák koordinálását valamint még több járásukkal kapcsolatos tevékenységet utaltak a törvények és

¹⁶⁸ PUKY 1828. 56-62.; RÉCSI 1861. 482.; MEZNERICS 1933. 11.

¹⁶⁹ NYÁRY 1840. 69-70.

¹⁷⁰ DEGRÉ 2004.a 184-190.

¹⁷¹ PUKY, 1828. 75.

statútumok hatáskörükbe, amelyek a járás lakosságának életéhez kapcsolódtak.¹⁷² Zsoldos Ignác mintegy 53 különböző közigazgatási feladatot gyűjtött össze a szolgabírói hivatalról írt művében, amelyek ellátása csupán a járásuk vagy a kerületük területén tartozott a szolgabírák hatáskörébe.¹⁷³

A szolgabírák aktív közreműködésével mentek végbe a vármegyei tisztújítások is, ugyanis a nemesek összeírására volt szükség a tisztújítások megtartásához, amelyre járásonként került sor egy háromtagú bizottság által, amelynek a járás szolgabírája volt az egyik tagja két esküdttel vagy táblabíróval eljárva. A tisztújítás a régi tisztikar lemondásával kezdődött. A nemesség nyilvántartása és így a szavazatokat összegyűjtő bizottság is járásonként szerveződött.¹⁷⁴

A szolgabírák a vármegyei törvényszékek társbíráiként is részt vállaltak a rendi vármegye életében. A 19. századra már csak egy szolgabírónak kellett részt vennie az esküdtjével a sedrián.¹⁷⁵ Emellett a vármegyei törvényszék tehermentesítésére a szolgabírói széken is ítéleztek a járást vezető tisztviselők, amelytől a sedriához lehetett fellebbezni. A szolgabírói ítélőszék hatáskörét a vármegyei igazságszolgáltatás jelentős fórumaként az 1729. évi 35. tc. szabályozta. Ez a fórum a kisebb értékű magánjogi perekben nyert eljárási jogosultságot, a büntető-igazságszolgáltatás területén pedig a kihágási jellegű ügyekben szabhatott ki büntetéseket.¹⁷⁶

A szolgabírák mind törvénykezési, mind igazgatási feladataik jelentős részét az esküdtek közreműködésével végezték, akik a járás élén álló tisztviselők segédjeiként jártak el ezekben az ügyekben.¹⁷⁷ Zsoldos a következőképpen fejezte ki a két tisztség összetartozását: „Sz[olga]bíró és Eskütt két test, de egy léleknek tekintetik törvényileg.”¹⁷⁸ Az esküdtek között megkülönböztettek rendes (rendszerént való) és tiszteletbeli (Pukynál becsületbeli) esküdtet. A rendes esküdtek az egyes szolgabírák mellé rendelve állandó jelleggel teljesítették szolgálatukat, ezzel szemben a tiszteletbeli esküdtek meghívás alapján az egyes ügyekben vettek részt a szolgabírák feladatainak ellátásában.¹⁷⁹

A szolgabírói hivatal legfontosabb reformkori jellemzőit az alábbiakban lehet összefoglalni: egy a járások élén álló választott tisztviselő, aki az esküdttel együttműködve végezte el a rá

¹⁷² MARJANUCZ László: *A járás a magyar történelemben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. SZTE-ÁJTK, Szeged, 2013. 444–445.

¹⁷³ ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal. A közrendtartási rész*. Pápa, Református Főiskola, 1842. 5–265.

¹⁷⁴ DEGRÉ 2004.a 195.

¹⁷⁵ EMBER, 1946. 527.; MEZNERICS, 1933. 10.

¹⁷⁶ MEZNERICS, 1933. 27–29.; 1729:22. tc.

¹⁷⁷ BEÖTHY 1846. 112.; NYÁRY 1840. 90.

¹⁷⁸ ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Református Főiskola, Pápa, 1842. 222.

¹⁷⁹ PUKY, 1828. 64-65.

háruló közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatokat. A járások és a szolgabírák jogi helyzetét az elszórt törvényi szabályozások mellett a vármegyei szokások és a közgyűlés által alkotott statútumok határozták meg, mivel a vármegyék hatáskörébe tartozott a közigazgatási szervezet kialakítása és erre vonatkozó egységes törvényi szabályozás nem létezett.

Fényes Elek

5. A neoabszolutizmus szolgabírói hivatala

A szabadságharc leverését követően, a neoabszolutizmus évtizedében született meg a járásokra és a szolgabírákra vonatkozó első részletes szabályozás Magyarországon 1853. január 10-én kelt legfelsőbb császári elhatározásban, amelyet az 1853. január 19-én kelt belügyi, igazságügyi és pénzügyi minisztériumi rendelet tartalmazott.¹⁸⁰ Ez a jogszabály, amely a teljes magyar közigazgatási szervezet felépítését meghatározta, azonban nem a szerves, alkotmányos fejlődés eredményeképpen jött létre, hanem Ferenc József császár 1851. december 31-én kiadott legfelsőbb kabineti iratában, a „szilveszteri pátensben” meghatározott elvek Magyarországon történő végrehajtásaként. A pátens 4. és 5. pontja foglalkozott a koronaországokban felállítandó járási hivatalokkal. A 4. pontban lefektetett elvnek megfelelően az alsó szintű közigazgatási feladatokat ellátó szerv megtarthatta a történeti elnevezését, így szolgabírói hivatalnak nevezték.¹⁸¹ Ez azonban nem jelentette azt, hogy a szervezeti egység a történeti fejlődés eredményeképpen kialakult jellegzetességei közül bármely más sajátosságát is megtarthatta volna, ugyanis a császár centralizációs törekvéseinek megfelelően a teljes birodalomra kiterjedő egységes államirányítási szervezetrendszer részévé vált, amely csak elnevezésében térhetett el az osztrák örökös tartományokban kiépülő járási hivataloktól.¹⁸² Ennek ellenére ez volt az első olyan rendelkezés, amely a magyar közigazgatás szervezetét azonos módon szabályozta, így a kerületi beosztással csonkított Magyarország alsószintű közigazgatási egységének, a járásoknak szervezeti felépítését, hatáskörét és működését is megszabta.

Jelentős változás volt a rendi korszakból megismert járási szervezethez képest, hogy a vármegyei autonómia szervéből a központi államigazgatás legalsó egysége alakult ki, amely a központi államigazgatás parancsait hajtotta végre.¹⁸³ Az Erdélytől, Horvát-Szlavóniától, a

¹⁸⁰ REICHS-GESETZ-BLATT 1853. 15.

¹⁸¹ RÉCSI 1854. 28.

¹⁸² EREKY 1939. 31.

¹⁸³ SASHEGYI 1981. 110.

határőrvidékektől, a Szerb Vajdaságtól és a Temesi Bánságtól elkülönített magyar területeket kormányzati kerületekre osztotta fel az 1853. évi rendelet, amelyeken belül fennmaradhattak némi területrendezést követően a megyei hatóságok és a megyék területi beosztása, viszont a megyék széleskörű autonómiája semmivé foszlott, mivel ez is csupán az államigazgatás végrehajtási közegévé vált és önkormányzati hatásköreit elveszítette.¹⁸⁴ A megyei hatóságok alá rendelt legalsó igazgatási szint volt a szolgabírói hivatal, amelynek élén a szolgabíró állt. Ezzel a korábbi partikuláris jellegű járási beosztást, amely további kerületekre is felosztható volt, megszüntették, és felváltotta az egységes államigazgatási járási szint. A szolgabírói hivatal személyzete is egységesült, az esküdti tisztség megszűnt és a szolgabíró munkáját segédek, tollnokok és írnokok segítették.¹⁸⁵ Az így létrehozott a modern alapelvek mentén kiépített igazgatási szervezetet azonban a neoabszolútizmus megszüntetésével felszámolta Magyarországon.

6. A magyar közigazgatás polgári átalakítása

Az 1848. évi forradalmat követően létrejövő áprilisi törvények a polgári állam alapját képező közjogi keretek megteremtését célozták. Az államszervezet kialakításakor az országgyűlésre és a kormányra vonatkozó rendelkezések komolyabb viták nélkül megszülettek, azonban a közigazgatási törvények megalkotása igencsak problémásnak mutatkozott. Az ország vezetését ellátó politikai erők nem tudták eldönteni, hogy mely alapelvek mentén építsék fel a polgári Magyarország közigazgatási szervezetét. A vármegyék különös jelentőségét adta, hogy a magyar történeti alkotmány egyik lényeges eleméről, a magyar függetlenség védbástyájáról kellett rendelkezniük a törvényhozóknak, amelyet a magyar államiság alapkövének tekintettek.¹⁸⁶ A megegyezés hiánya és a ráirányuló fokozott érdeklődés miatt az áprilisi törvények csak ideiglenesen intézkedtek a vármegyék további működéséről, és a jövőbeni törvényhozás feladatául szabták az erre vonatkozó törvények megalkotását.¹⁸⁷ A városok 1848-

¹⁸⁴ SZITA 1983. 332-334.; SASHEGYI 1981. 111-112.

¹⁸⁵ RÉCSI 1854. 70-94.

¹⁸⁶ EREKY István, *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. A vármegyék*, I. k. 2. kiadás. Grill Károly, Budapest, 1910, 69.

¹⁸⁷ STIPTA István, *Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI.tc.)*, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 1992, 3.; RUSZOLY József, *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944*, Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2004, 7.

ban részletesebb, de szintén keretjellelű szabályozást nyertek az 1848. évi XXIII. törvényben.¹⁸⁸

A forradalom leverése lehetetlenné tette a magyar polgári közigazgatás létrehozását, amelyet a neoabszolutizmus időszakában az osztrák kormányzat egységes birodalmi közigazgatása helyettesített.¹⁸⁹ Ennek következtében az 1867-ben megkötött kiegyezésig nem született új törvény az 1848-ban ideiglenesnek szánt rendelkezések helyett. A kiegyezés létrejöttével Magyarország visszanyerte közjogi önállóságát, így a magyar kormányzatnak ismételten lehetősége nyílt az 1848-ban megszakadt polgári átalakulás befejezésére.¹⁹⁰ Egyértelmű volt, hogy az új magyar kormány egyik legfontosabb feladata az új polgári közigazgatást szabályozó törvény országgyűlési elfogadtatása.¹⁹¹ A kiegyezést követően ugyanis azzal kellett szembesülnie az Andrássy-kormánynak, hogy a helyi igazgatás végrehajtására alkalmatlan a rendi korszakból „örökölt” közigazgatási szervezet.¹⁹² Az államháztartási hiány miatt azonban nem gondolhatott arra a központi hatalom, hogy új az eddigitől független államigazgatási apparátust alakítsanak ki.¹⁹³ A törvényhatóságok pragmatikus átalakításával kívánták emiatt a szükséges helyi igazgatási szerveket megteremtteni, amelynek véghezvitelére született meg az 1870. évi XLII. törvény.¹⁹⁴

A közigazgatás átszervezésére irányuló törekvések viszont a vármegyék és az azok egyes szerveire nosztalgiával visszatekintő lakosság és ellenzék ellenállását váltották ki,¹⁹⁵ így a

¹⁸⁸ ANTAL Tamás, *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.), *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2001, 95.; ANTAL Tamás, *A debreceni népképviselői közgyűlés (1848-1867) : az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben*, Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica 2005/1. 8.; KAJTÁR István, *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 47-68.; VARGA Norbert, *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*, Debreceni Szemle 2007/4. 466.

¹⁸⁹ CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976, 101.

¹⁹⁰ STIPTA István: *Az első polgári kori vármegyétörvény: 1848:XVI. tc.* JATE, Szeged, 1992. 3.; ANTAL Tamás: *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése 1867-ben. A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXVIII. évf.*, 1 (2001) 95-96.

¹⁹¹ ZSUPPÁN F. Tibor, *A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben*, Századok 1980/2. 260.; STIPTA István, *Vármegyei reformkonceptiók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában*, Állam és igazgatás 1985/10. 910-911.; RUSZOLY József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944*. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2004. 7.

¹⁹² KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio*. Ráth, Pest, 1867. 123-124.

¹⁹³ STIPTA István: *Vármegyei reformkonceptiók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. Állam és igazgatás XXXV. évf.*, 10 (1985) 910.; Uő: *Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886)*. In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris, Budapest, 1998. 89-91.

¹⁹⁴ KI. V. k. 188. 485. sz. Indokolása a köztörvényhatóságok, és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslatokhoz.; STIPTA, 1998. 87.; PAPP László: *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. De iurisprudencia et iure publico VI. évf.*, 1-2 (2012) 4-5.

¹⁹⁵ Erre például szolgál a 48-as Párt nevében benyújtott határozati javaslat (NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-ik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*. (továbbiakban: KN) IX. k. Légrády Testvérek, Pest, 1870. 19-20.; *Az 1869-ik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai*. (továbbiakban: KI) VI. k. Deutsch-féle Könyvnyomda és Kiadói-Részvénytársaság Intézete, Pest, 1870. 195-196.);

tradíciók megőrzése fontos feladata volt a törvényjavaslat készítőinek.¹⁹⁶ Az országot vezető Deák-párt viszont felismerte, hogy a törvény körüli feszültség és a kompromisszum hiánya továbbra is terheli a magyar politikai elitet.¹⁹⁷ Emiatt, valamint a hatalmát visszanyerő országgyűlésre háruló rengeteg feladat miatt, csak 1870-ben született meg a közigazgatási szervezet alapjául szolgáló törvény.¹⁹⁸

Nehezítette a szervezet kialakítását, hogy két egymással nehezen összeegyeztethető alapelv szerint kellett a törvényt megalkotni. Egyrészt a magyar kormány bizalmatlannak mutatkozott a császár szándékaival szemben, így olyan intézményeket is kívántak az újonnan létrehozott közjogi szervezetbe iktatni, amelyek biztosítékul szolgálhattak a császár abszolutisztikus hatalmával szemben, ha az a kiegyezés felrúgására törekedne. Ezért a vármegyék alkotmányvédő szerepének megőrzése mellett döntött a törvényalkotó.¹⁹⁹ Ezen kívül azonban a modern polgári állam követelménye megkívánta, hogy a felelős kormánnyal összeegyeztethető igazgatási szervezet jöjjön létre, amely a rendi korszakból ismert jogosultságokkal nem gátolja, nem lehetetleníti el a felelős magyar kormány működését.²⁰⁰

A belügyminisztérium ezen elvek mentén alakította ki azt a közigazgatási szervezetet, amely sikeresen megfelelt az irányában támasztott elvárásoknak. A törvény biztosította az aktuális kormányzat befolyását a közigazgatásra, hogy ezzel is megakadályozhassa a kormány és a helyi igazgatás esetleges konfliktusait. Minden olyan feladatkört igyekeztek a vármegyék kezében meghagyni, amely a modern közjogi elképzelésekkel összeegyeztethető volt. Ennek egyik oka az volt, hogy olyan hatásköröket telepítettek a vármegyékhez, amelyek képessé tették őket az alkotmányvédő funkció ellátására. A vármegyei hatáskörök megóvásával az ellenzék és a közvélemény felháborodását kívánták elkerülni. Az országgyűlésben már a közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztását szolgáló 1869. évi IV. tc. megalkotásakor is erőteljesen sérelmezték, hogy a bírák kinevezési jogosultságát a törvény elvonja a vármegyéktől.²⁰¹ Emiatt várhatóan felzúdulás övezte volna, ha a korábban törvényhozási, igazságszolgáltatási és végrehajtási feladatokat ellátó vármegyétől további feladatokat vettek volna el.

VARGA Norbert: A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872). *Debreceni Szemle* XV. évf., 4 (2007) 467.

¹⁹⁶ VARGA Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega* VI. évf., 2 (2002) 59.

¹⁹⁷ VARGA Norbert, *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.), *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2006, 230-231.

¹⁹⁸ SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 13-16.

¹⁹⁹ SARLÓS 1976. 14-15.

²⁰⁰ VARGA 2009. 229.

²⁰¹ MÁTHÉ 1982. 37-39.

Ezen alapelvek ismeretében érdemes vizsgálunk az 1870. évi XLII. tc. rendelkezéseit. Az újonnan kiépítendő közigazgatás egyik fontos feladata a rendi, partikuláris közigazgatás átalakítása a polgári kormányzást megvalósítani képes államszervezetté. A korszak modern közigazgatásának alapelvei, ahogyan azt Récsi Emil is kiemelte az egységesség és a bizonyos fokú központosítás volt.²⁰²

Magyarország közigazgatási területi beosztása évezredes történelmi fejlődés eredményeképpen alakulhatott ki, így az egyes közigazgatási egységek területeit a hagyomány és nem a tervszerű területrendezés hozta létre.²⁰³ Ereky a kiegyezéskori Magyarországot három történelmi alapokon kiépült, különböző elvek szerint kialakított területrészeire osztotta.

1. A vármegyei rész 275 323 km²-en terült el és mintegy 11 millió 800 ezer lakossal bírt.
2. A szabad kerületi és királyföldi területek a vármegyei igazgatás alól kiemelt országrészek voltak, amelyek összesen 693 ezer lakossal és 15 302 km²-nyi területtel rendelkeztek. Ereky a következő területeket sorolta a szabad kerületek közé: a turpolyai nemesi, a jászkun, a hajdú és a fiumei kerületet, a 16 szepesi várost, a nagykikindai kamarai és a tiszai koronai kerületeket.
3. A korlátlan katonai igazgatásnak alávetett terület szintén nem tartozott vármegyei igazgatás alá, amelynek lakosság száma 1 millió 38 ezer, területe pedig 34 225 km² volt.²⁰⁴

Az azonos elnevezésű területi beosztás alá tartozó területi önkormányzatok szervezeti felépítése sem egyezett meg egymással. Magyarország területe 58 megyére, négy kerületre, öt vidékre és 14 székre volt felosztva, így az állam területe 81 önálló önkormányzatisággal rendelkező területre tagolódott.²⁰⁵ A magyar kormányzatnak ezekből a partikuláris, eltérő igazgatási szervezetekkel rendelkező területi önkormányzatokból kellett a polgári közigazgatás igényeit kielégítő, modern szervezetet kialakítani, úgy, hogy a történelmi nosztalgiára hajlamos közvélemény rosszallását minél kevésbé váltsa ki, így alapjaiban ne borítsa fel a több évszázados vármegyei intézményt.

A törvényalkotó ennek megoldására a neoabszolutizmus során az osztrák kormányzat által is alkalmazott receptet vette mintául, ami azt jelentette, hogy az eredeti tisztségviselő elnevezéseket igyekezett megőrizni, azokat azonban eltérő tartalommal töltötte meg, így

²⁰² RÉCSI 1854. 20-22.

²⁰³ CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga*. (Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1888. 77-78. pp.); MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 293. p.)

²⁰⁴ EREKY, 1910: i.m. 4. p.

²⁰⁵ EREKY 1910. 73-74.

teremtve meg a régi szervezeti keretek között a modern jogelvek átültetését.²⁰⁶ A legfontosabb tisztviselők szerepét, hatáskörét az eredeti elnevezéseket megőrizve szabta meg a jogalkotó. A kisebb jelentőséggel bíró tisztviselők feladatmegosztását, alkalmazását a vármegyék hatáskörében hagyta, megőrizve nekik azt a jogosultságot, hogy az egyes tisztviselők hagyományos neveiket ebben az esetben is megtarthatták.²⁰⁷

A központosítás és az egységesség igénye megkívánta a centrális intézkedéseket a közigazgatási szervezet helyi szintű kialakításánál. A kiegyezést követő közigazgatási reformok legfőbb célja az volt, hogy az ország igazgatásának irányítását a felelős magyar kormány végezze. Emiatt az egyes területi önkormányzatok igazgatási szervezetének létrehozását a központi kormányzat nem bízhatta teljesen a köztörvényhatóságokra, különösen, hogy ez a szervezet nem csupán a helyi önkormányzati feladatokat látta el, hanem az állami közigazgatás közvetítését is végezte.²⁰⁸ A törvényhozó ugyanis nem alakított ki az önkormányzati szervezettől független, a központi közigazgatás feladatait helyi szinten ellátó szervezetet, hanem úgy szervezte meg a köztörvényhatóságokat, hogy azok tisztségviselői mind az önkormányzati, mind az állami közigazgatás feladataiért feleljenek. Emiatt nem engedhette meg a kormányzat azt, hogy tőle teljesen függetlenül alakítsák ki a törvényhatóságok szervezetüket. A miniszterek tevékenységükért csak úgy vállalhattak felelősséget, ha tudták, hogy intézkedéseiket helyi szinten mely szervek fogják végrehajtani.

Ezen okokból az 1870. évi XLII. tc. úgy szabályozta a területi önkormányzatok igazgatási szervezetének kialakítását, hogy az a köztörvényhatóságok hatáskörébe került a minisztérium ellenőrzése mellett. A fentebb sorolt indokok mellett az a körülmény is ezt a megoldást támogatta, hogy a köztörvényhatóságok igen eltérő területtel és lakosságszámmal rendelkeztek, így a központi kormányzat egységes, minden területi önkormányzat esetében azonos igazgatási szervezetet nem tudott volna kialakítani. Emiatt is tanácsos volt a helyi viszonyokat ismerő helyi politikai szervekre bízni a közigazgatási szervezet kialakítását.

A köztörvényhatóságok számára a törvény megszabta a középfokú igazgatási szervezet lényeges kereteit, amelyek alapjául szolgáltak a törvényhatóság szervezési munkájának. A törvény 62.§-a pedig a törvény által nem szabályozott tisztviselők feladatkörének, a segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámának és hatáskörének meghatározását a törvényhatóságokra bízta. Az itt meghatározott feladatokat a 91.§ konkretizálta, amely azt mondta ki, hogy a belügyminiszter által kitűzött határidő alatt minden törvényhatóság

²⁰⁶ STIPTA 1992. 481.

²⁰⁷ SARLÓS 1976. 91.

²⁰⁸ STIPTA 1998. 83.

közgyűlést tart, és a főispán vagy az önkormányzati szervezet élén álló személy vezetésével egy küldöttséget alakít ki, amely kidolgozza a törvényhatóság szervezetét. A küldöttség munkálatáról ezután a közgyűlésnek kellett határoznia és az így létrejött megállapodást a belügyminiszternek kellett felterjeszteni megerősítésre.

Látható, hogy a kiegyezést követően létrejött közigazgatási szervezetet a 81 középszintű önkormányzat törvényértelmezése alakította ki, amelyet a belügyminisztérium koordinált. A kormányzat ezzel a rendszerrel kívánta megoldani az ország igazgatását végző egységes szervezet kialakítását, ugyanis a minisztérium számára való felterjesztéssel ellenőrizhették a törvény végrehajtását és az esetleges eltéréseket javíthatták.²⁰⁹ A küldöttségi munkálatokat a főispán irányította, akit a belügyminiszter javaslatára a király nevezett ki a törvényhatóság élére.²¹⁰ A főispán szakmai hozzáértése már biztosíthatta, hogy az utólagos megerősítés csak kisebb átalakításokat végezzen a tervezeteken.

A magyar királyi belügyminisztérium tanácsosai végezték a tervezetek ellenőrzését, akik egyrésztől sürgették a törvényhatóságokat a tervezetek felterjesztésére, másrészt pedig a törvénytörvény és a tervezetek közötti eltéréseket igyekeztek korrigálni.

Az 1870: XLII. tc. létrejötté és a szolgabírói hivatalra vonatkozó rendelkezései

Az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc leverését követően a neoabszolutizmus évtizedében az április törvények és a rendi hagyományok figyelembe vétele nélkül valósították meg az uralkodói pátensek a közigazgatás polgári átalakulását.²¹¹ Ferenc József 1860-ban az októberi diploma kiadásával kívánta orvosolni a problémát, ugyanis Magyarországon felváltva az egységes birodalmi adminisztrációs szervezetet helyreállította az 1847 előtti vármegyei berendezkedést.²¹² A magyar országgyűlés viszont elutasította az októberi diplomát, aminek következményeként az uralkodó feloszlatta az ellenzéki megyei és városi bizottmányokat.²¹³

A kiegyezés megkötése ismételten megteremtette a lehetőséget az újonnan kinevezett felelős magyar kormány és az országgyűlés számára, hogy a tradícióknak megfelelően rendezhessék a magyar közigazgatás szervezetét. Gr. Andrássy Gyula, Magyarország miniszterelnöke 1867-ben elmondott programbeszédjében a magyar kormány legfontosabb feladataként jelölte meg a

²⁰⁹ SÁRLOS 1976. 77.

²¹⁰ VARGA 2006. 606-623.

²¹¹ PAPP László: A rendes bírósági szervezet Magyarországon 1849-1861 között. *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Acta Juridica et Politica*. IV. évf. 1. sz. 157.

²¹² R.F.I. [RAJKAY FRIEBEISZ István]: *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. okt. 20-tól, 1861. ápril 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig*. Pest, Müller, 1861. VI-VII.; STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris, 1995. 71.

²¹³ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akad. Kiadó, 1976. 95.

vármegyei rendszer újjászervezését.²¹⁴ Az országgyűlés a kormány előterjesztése alapján határozatilag döntött a köztörvényhatóságok helyreállításáról,²¹⁵ amely során az áprilisi törvények közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit vették alapul.²¹⁶ Erdélyben pedig az 1848. év előtt működő vármegyei és széki struktúrának megfelelően szabályozták a közigazgatási szervezet létrehozását.²¹⁷ E rendelkezéseket a kormányzat deklaráltnak csak ideiglenesnek szánta a közigazgatás törvényhozás útján való rendezéséig, amelyre végül az 1870: XLII. tc. ben került sor a köztörvényhatósági törvény megalkotásával.²¹⁸

E törvény rendelkezett az alsóközép szintű közigazgatás kiépítéséről is. Az 1869: IV. tc. rendelkezései alapján ugyanis a járási szinttől elvonták az igazságszolgáltatási teendők ellátását,²¹⁹ így a jogalkotó feladata az volt, hogy a közigazgatási feladatok elvégzésére alkalmas egységeket hozzon létre. A törvényhatósági törvény eltérően szabályozta a városi törvényhatóságok és a megyei törvényhatóságok közigazgatási szervezetét.²²⁰ A járások és a szolgabírák csupán a vármegyei törvényhatóságok részei voltak.

a) A közigazgatás modernizálásának követelményei a 19. században

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvénycikk alapján létrejövő járási szervezet elemzéséhez érdemes azokat az elveket áttekinteni, amelyek keresztülvitelét a korszak gondolkodói a modern közigazgatási szervezet feltételének tekintették. A törvény indoklása ezen elvek ismertetését elmulasztotta, de a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szabályozásánál érezhetően vezérfonalul szolgáltak ezen elméleti megoldások. Az indoklás

²¹⁴ KISS Péter (szerk.): *Magyar kormányprogramok 1867 - 2002*. I. k. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004. 146.

²¹⁵ 17. A ministerium előterjesztvénye 1867. febr. 25-ről a köztörvényhatóságok visszaállítása tárgyában. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf. 30-33.

²¹⁶ STIPTA István: *Az első polgári kori vármegyetörvény: 1848: XVI. tc.* Szeged, JATE, 1992. 1–8.; ANTAL TAMÁS: A szabad királyi városokról szóló javaslatok az utolsó rendi országgyűlésen és az 1848: XXIII. tc. keletkezése. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*. 75. évf. 1. sz. 31–38.; ANTAL Tamás: A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben. In: Radics Kálmán: *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. XXVIII. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2001. 95.

²¹⁷ 86. Az összes m. k. ministeriumnak 1867. évi jun. 27-kén közzétett rendelete, az erdélyi köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének visszaállítása iránt. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf. 187.

²¹⁸ VARGA NORBERT: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. XXXI. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 227.; VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870: XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*. IV. évf. 4. sz.

²¹⁹ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867-1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 39–40.

²²⁰ VARGA Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870: XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*. VI. évf. 2. sz. 59–63.;

csupán azt tűzte ki célul, hogy gyors és pontos közigazgatás jöjjön létre olyan módon, hogy a miniszteri felelősséggel összhangba kerüljenek a törvényhatóságok szervezetei.²²¹

Récsi Emil A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve című 1854-ben megjelent művében a neoabszolútizmus államszervezetének bemutatása kapcsán vázolta az alapelveket, amelyek meghatározták annak felépítését és ennek során kifejtette azokról vallott nézeteit. Ennek köszönhetően képet kaphatunk arról, hogy a korszak kiemelkedő közigazgatási jogtudósa mely szempontokat tartott a 19. századi modern adminisztráció kiépítésének legfontosabb követelményeinek.²²² A járási szint vizsgálatánál felhasználható öt kritérium közül első helyen a központosítás és egyformaság fontosságát emelte ki. A központosítás alatt azt értette, hogy minden igazgatási tevékenységről a központi hatóságoknak legalább tudomással kell bírnia. Az egyformaság elve pedig megkövetelte, hogy az ország minden részében azonos módon épüljenek fel a hatóságok. Récsi hangsúlyozta a testületi és az egyszemélyi döntéshozatal közötti egyensúly megteremtésének jelentőségét is. Az alsóbb hivatalokban az egyszemélyi vezetés biztosítását és a felelősségre vonhatóság megteremtését tartotta a modern közigazgatás nélkülözhetetlen elemének. Véleménye szerint az államszervezet ötödik fejlesztendő eleme a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása. E kérdést két szempontból tartotta vizsgálhatónak: elsődlegesen a két hatalmi ághoz tartozó ügyek egymástól független elbírálását vélte kívánatosnak, a szervezeti elkülönítésüket ehhez képest másodrangú követelményként jelenítette meg.²²³

²²¹ KI. V. k. 188-189.

²²² KOI Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 69.

²²³ RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*. I. k. Heckenast, Pest, 1854. 21–27.

7. A közigazgatási szervezet törvényhatóságok általi kiépítése

Az 1870. évi XLII. tc-et úgy alkotta meg a törvényhozó, hogy a korábbiakban a magyar közigazgatást jellemző nagyfokú autonómiát a vármegyék megőrizhessék.²²⁴ Emiatt a törvényszöveg tartózkodott a részletekbe menő szabályozástól és inkább csak a kiépítendő szervezet kereteit kívánta megszabni.²²⁵ Ennek megfelelően a közigazgatás legalsó szintjéről csupán egyetlen szakasz erejéig rendelkezett, amelyben meghatározták a szolgabíró feladatait és a közigazgatási szervezetben elfoglalt helyét, de a hivatali felépítésről és a járások beosztásának kérdéséről már a köztörvényhatóságok döntöttek. Ennek oka, hogy a rendi korszak vármegyei autonómiáját a közigazgatás helyi szintű megvalósításában vélték fenntarthatónak.

Ennek az elképzelésnek a megvalósítására született meg az 1870. évi XLII. tc. 91.§-a, amely a vegyes és átmeneti rendelkezések között található. A törvényhatóságok közgyűléseit a főispánok vagy a polgármesterek elnökletével működő küldöttségek létrehozására kötelezte, amelyeknek öt eltérő az átalakuláshoz kapcsolódó tervezetet kellett elkészíteniük:

1. a törvényhatóságok szolgabírói járásokra osztásáról az országos választókerületek figyelembevételével;
2. a törvényhatósági bizottságok tagjainak megválasztásához szükséges választókerületek kialakításáról;
3. a tisztikar, segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámának, fizetésének, napi díjának, hatáskörének meghatározásáról;
4. a törvényhatósági joggal bíró városoknak az igazgatási szervezetük kialakításáról;
5. az árvaszékek létrehozásáról és az árvaügyek a törvénykezéstől való átvételéről, valamint a törvényhatósági bizottság ügyeit előkészítő állandó választmány megalakításáról.

Emellett a küldöttségnek kellett ellátnia a törvényhatósági bizottságok megalakulásához szükséges munkálatokat, így összeállította a választókerületek választóinak névjegyzékét,

²²⁴ KI 1869. V. k. 189 – 485. Indokolása a köztörvényhatóságok, és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslatokhoz

²²⁵ MNL BM K150 117. 17803/1871. Csanád vármegye a következőképpen fogalmazta meg az általuk készített tervezet bevezetőjében: „Maga a törvény, melynek alkotóit szintén e cél lelkesíti, már határozott kör vonalakat szabott elénk”

elkészítette a legtöbb adót fizetők névsorát, intézkedett a községi alválasztókerületek létrehozásáról a községek útján.

A városi és a területi törvényhatóságok eltérő közigazgatási szervezettel rendelkeztek, így azok küldöttségeinek a saját közigazgatási szervezetükhöz leginkább illeszkedő tervezeteket kellett elkészíteniük.²²⁶ Ezekről a tervezetokről aztán a közgyűlés határozott, majd a küldöttség és a közgyűlés közös munkájából létrejött javaslatokat felterjesztették a belügyminiszternek megerősítés céljából.²²⁷ A kormányzat a belügyminisztériumi megerősítéssel kívánta biztosítani az egységes és a törvény rendelkezéseinek megfelelő közigazgatási szervezet létrejöttét.²²⁸

Ennek a megoldásnak az értékeléséhez érdemes figyelembe vennünk azt, hogy a kiegyezést megelőző időszakokban miképpen történt a vármegyék területének beosztása. A rendi korszakban teljes mértékben a vármegye autonómiájába tartozott ennek a meghatározása. Hiányzott a központi szabályozás, amelynek köszönhetően nagyfokú partikularizmus jellemezte a vármegyék igazgatási szervezetét. Csupán a központi kormányzat tájékoztatására volt szükség a tisztviselői reformok esetén, azonban ezen kötelezettség betartása a vármegyék esetében kétséges volt. Ennek köszönhetően eltérő szervezeti megoldásokkal és beosztási módszerekkel operáltak az egyes vármegyék, így egységes alsó közigazgatási szintről nem beszélhetünk.

Ezzel szakítva a neoabszolutizmus korában született szabályozás megszabta a járások területét, a szolgabírói hivatalok pontos személyzeti és feladat beosztását. A központi hatalom, amely a vármegyei önkormányzatiságot figyelmen kívül hagyta, rendeletben szabta meg a megyék területét és rendelet szabályozta azt is, hogy az egyes községek mely járáshoz tartoztak.²²⁹ A centralizált hatalom így tudta megteremteni az egységes közigazgatás feltételeit és így volt képes megfelelni a korszerű közigazgatás egyformaságra törekvésének.²³⁰ Ezt az egységesítési szándékot, melyet a korszak gondolkodói a korszerű közigazgatás egyik fontos követelményének tekintették, a magyar polgári közigazgatás kiépítésére törekvő kormányzat sem hagyhatta figyelmen kívül. A vármegyék függetlenségének és az ebből fakadó partikuláris igazgatási szervezetnek ugyanis az előnyei mellett a kiegyezés korára már a hátrányait is felismerték, hiányoztak ugyanis a kormányzásához szükséges, az ország minden részében azonos hatóságok. A központosítást és az egyformaságra törekvést kellett egyensúlyba hozni a

²²⁶ VARGA, 2010. 119-120.; VARGA, 2002. 60.; RUSZOLY, 1982. 55-61.

²²⁷ STIPTA, 1992. 482-483.

²²⁸ PAPP, 2012. 3.

²²⁹ REICHS-GESETZ-BLATT 1853.

²³⁰ RÉCSI, 1854. 21.

törvényhatóságok önkormányzati jogainak biztosításával, amelynek célja a közigazgatási feladatokat ellátni képes azonos szerkezetű és szervezetű törvényhatóságok létrehozása.²³¹ A centralizáció szükségességét a kormányzat a miniszteri felelősség és az államszervezet összhangba hozatalával igyekezett indokolni.²³²

A törvényhozó a közigazgatási szervezet létrehozása során azt a megoldást választotta, hogy a törvényben megszabta azokat a kereteket, amelyek korlátai között a törvényhatóságok létrehozhatták saját közigazgatási szervezetüket.²³³ A törvény szabta keretek megtartása érdekében emellett elrendelték, hogy a belügyminiszter megerősítése szükséges a közigazgatási szervezet véglegesítéséhez.²³⁴

a) Az 1870. évi XLII. tc. végrehajtása

A törvényben meghatározott feladatok végrehajtásának megkezdésére azonban csupán egy évvel később került sor. A belügyminiszter 1871. május 15-én adta ki 12183. számú leiratát, amelyben utasította a köztörvényhatóságok főispánjait, főkapitányait, főkirálybíráit és kerületi grófját (a továbbiakban egységesen főispán), hogy június 15-ére hívják össze vármegyéjük közgyűlését a közigazgatás újjászervezéséről szóló tervezetek elkészítését végző küldöttségek megalakítása céljából. A belügyminisztériumi leirattervezetben még június 14-e szerepelt, ám furcsa módon a törvényhatóságoknak megküldött leiratban már június 15-ét tüntették fel a közgyűlés összehívásának időpontjaként.²³⁵ A szokásoktól eltérő megoldás volt, hogy a belügyminiszter határozza meg a közgyűlés összehívásának napját, emiatt kijelentette leiratában, hogy erre a köztörvényhatósági törvény hatalmazza fel a küldöttségi munkálatokról döntő közgyűlési esetben.²³⁶ A belügyekért felelős kormánytag magyarázata azonban csak részben helytálló, ugyanis a törvény csupán a határidő kitűzésére adott számára jogosultságot nem pedig a közgyűlés pontos napjának meghatározására.

A főispánoknak írott első leirattervezet még tartalmazott utalást arra nézve, hogy a törvényhozás az 1848:XVI. tc. céljainak megfelelően alkotta meg a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvényt, amelyet a tervezet ellenőrzésekor kihúztak a szövegezésből.²³⁷

²³¹ HENCZ, 1973. 108.; STIPTA, 1992. 482.

²³² ZSUPPÁN, 1980. 264.

²³³ „A kormány biztosítva látván az állami közigazgatás érdekeit, a törvényjavaslatban felvett intézkedések által nem látta szükségét annak, hogy a megyék, székek, kerületek, vidékek, különösen pedig a szabad királyi városok szervezetét szabatosan meghatározza, hanem annak megállapítását a törvény korlátai között magokra bizza a törvényhatóságokra.” KI. V. k. 198.

²³⁴ VARGA, 2007.

²³⁵ MNL CSML IV.B. 252.b. 35.d.; MNL BM K150 117. 12183/1871.

²³⁶ MNL BM K150 117. 12183/1871.

²³⁷ MNL BM K150 117. 12183/1871.

Ennek oka az lehetett, hogy az 1870. évi XLII. törvénycikk megalkotásakor a Képviselőházban az ellenzéki képviselők leginkább azt vitatták, hogy az áprilisi törvények által tervezett közigazgatási elveknek megfelelően született meg a polgári közigazgatást létrehozó törvény. Ennek oka az volt, hogy a vármegyék elveszítették az új polgári államszervezetben törvényhozói és igazságszolgáltatási hatásköreiket, amely változásnak ellenzői azzal érveltek, hogy ez ellentmond az 1848. évi III. tc. azon rendelkezéseinek, amely szerint: „Az ország minden törvényhatóságainak eddigi törvényes hatósága ezentúl is teljes épségében fentartandó.” - Kecskeméthy

A belügyminisztérium a főispánoknak és a törvényhatóságoknak külön-külön leiratot küldött. A belügyminiszteri leirat nem tartalmazott részletes utasítást a törvényhatóságok számára, mivel a minisztérium szerint: „A törvénynek a rendezésre vonatkozó határozott intézkedése minden bővebb utmutatást feleslegessé tevé.” A megerősítésre beérkező munkálatok cáfolták később a belügyminisztérium optimizmusát.

A minisztérium csupán néhány alapvető alapelvet fogalmazott meg a köztörvényhatóságok számára: „...részemről csak azon reménynek adok kifejezést, miszerint a megye közönsége áthatva az átalakulás e nagy művének fontosságától, a megye rendezésére nézve oly tervezetet fog kidolgozni, és jóváhagyás végett hozzám mielőbb felterjeszteni, mely a gyors, és jó adminisztráció biztosítása mellett, az ország illetőleg az adózó polgárok finanziaális érdekei megóvása iránti jogosult kívánalomnak is megfelelő.”²³⁸ A főispánok számára szintén ugyanezen követelményeket határozta meg a minisztérium a tervezetek létrehozására vonatkozóan. Annyiban kaptak részletesebb utasítást, hogy felhívták őket, hogy „a személyes befolyásuk érvényesítésével” a küldöttségeket törvényhatóságuk kiemelkedő képességű, arra alkalmas férfiakból állítsák össze. A törvény rendelkezései szerint ezzel szemben a közgyűlés jogosultsága a küldöttségek összeállítása a főispán elnöklete alatt. A főispánnak küldött leiratból egyértelműen kitűnik, hogy a kormányzat a főispánok útján kívánta érdekeit érvényesíteni. Emellett pedig a belügyminiszter kifejezte a határidők szoros megtartására és a tervezetek mielőbbi felterjesztésére irányuló akaratát a törvényhatóságokat vezető főméltóságok számára, amelynek célja az volt, hogy a minisztériumi megerősítésre kellő időt biztosítson.²³⁹

A leiratokat az összes szervezési munkálat elkészítésére kötelezett köztörvényhatóság és azok főispánjai számára megküldték, így a vármegyéknek, a székely székeknek, a Jász-Kun, Hajdú

²³⁸ MNL CSML IV.B. 252.b. 35.d.; MNL BM K150 117. 12183/1871.

²³⁹ MNL BM K150 117. 12183/1871.

és Nagykikindai kerületnek, a Szepesi 16 város kerületének és a szabad királyi városoknak.²⁴⁰ A Királyföldhöz tartozó törvényhatóságok számára azonban nem, mivel a szász egyetemhez tartozó kilenc szék és két vidék rendezéséről az 1870. évi XLII. tc-ben az országgyűlés nem rendelkezett. A törvény átmeneti és vegyes rendelkezései szerint a Királyföld átszervezését külön törvénynek kellett volna szabályoznia. Ennek megszületéséig azonban ideiglenes jelleggel a belügyminisztérium rendelete határozta meg a szász egyetem közigazgatásának működését a Magyarország és Erdély egyesítéséről rendelkező 1868. évi XLIII. tc-nek megfelelően.²⁴¹

A belügyminiszter 1871. június 19-én újabb leiratot intézett a megyei, széki, vidéki és kerületi törvényhatóságokhoz, amelyben ismételtén felhívja figyelmüket a tervezetek mihamarabbi elkészültének fontosságára.²⁴² A belügyminiszteri dokumentum útmutatást adott a törvényhatóságoknak a tervezetek elkészítéséhez, ugyanis a munkálatok eredményét nem összefoglaltan, hanem a köztörvényhatóságokról szóló törvény 91. §-ának pontjai szerint elkülönítve a szükségesnek tartott magyarázatokkal ellátva két-két példányban kérte a minisztérium felterjeszteni. Erre a belügyminisztériumi feladatmegosztás miatt volt szükség, mert az egyes tervezeteket más-más belügyminiszteri tanácsosok vizsgálták felül, így biztosítva a megerősítések egységességét.

1871. szeptember 25-én Tóth Vilmos belügyminiszter óvatos jelzéssel felszólította a 18 még késlekedő törvényhatóságot a tervezetek sürgős felterjesztésére.²⁴³ Egy hónappal később, október 26-án pedig Hont, Szabolcs és Turóc vármegye főispánját, Naszód vidék főkapitányát és a XVI Szepesi városkerület grófját a minisztérium táviratilag való tájékoztatására kérte a szervezési munkálatok állásáról.²⁴⁴

Látható, hogy a minisztérium kellő figyelmet fordított a közigazgatás felállításához szükséges tervezetek megszületésére, a késlekedő törvényhatóságokat igyekezett sürgetni. Az 1871. február 15-én Rajner Pál helyébe hivatalba lépett Tóth Vilmos belügyminiszterként is a szívében viselte az 1870. évi XLII. törvény végrehajtását, amelynek elkészítésében oroszánrészt vállalt államtitkárként miniszterségét megelőzően.²⁴⁵

²⁴⁰ MNL BM K150 117. 12183/1871.

²⁴¹ BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint.* kötet I Budapest, Athenaeum, 1876. 145-149.; 39. A Magyarország és Erdély egyesítésének részletes szabályozásáról szóló 1868 XLIII. t.cz 10. §-a értelmében a ín. k. belügyminister által kibocsátott ideiglenes szabályzat a képviselő-testületek, valamint a széki, vidéki és községi tisztviselők választására nézve, a Királyföldön.

²⁴² MNL BM K150 117. 15251/1871.

²⁴³ MNL BM K150 117. 24502/1871.

²⁴⁴ MNL BM K150 117. 27793/1871.

²⁴⁵ VARGA 2007.; CSIZMADIA 1976. 119.

8. A járásek területi beosztása a törvényhatóságok szervezési munkálataiban

A vármegyék autonómiáját sértetlenül hagyva igyekezett a belügyminisztérium a felterjesztett tervezetek jóváhagyásával operálva a lehetőségekhez képest egységes járási rendszert létrehozni. A belügyminisztériumnak felterjesztett küldöttségi munkák jelentős része megtalálható a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában. Az általam feldolgozott mintegy 22 törvényhatóság szervezési munkálataival kívánom illusztrálni a járásek létrehozása kapcsán felmerült problémákat. Ez olyan nagyságú minta, amely elegendő ahhoz, hogy megfelelő következtetéseket lehessen levonni az 1870. évi XLII. törvény nyomán kialakított járási rendszerre nézve.²⁴⁶ Érdemes megjegyezni, hogy a szervezési munkálatok színvonala igen egyenetlen. Némelyek részletes indoklást is tartalmaztak a kötelező tervezeteken kívül, míg mások, különösen, ha a belügyminiszter már az első változatot megerősítette, csupán a törvény által megkövetelt elemekre hagytakoztak.

a) A partikuláris fogalomhasználat egységesítése

A szolgabíró illetékességi területének megnevezésére a törvény 61.§-a járás fogalmat használta,²⁴⁷ a vegyes és átmeneti rendelkezések között pedig a törvényhatóság szolgabírói járásekra való osztására hívta fel a vármegyéket. A szolgabírák működési területére ennek megfelelően majd minden vármegye egységesen szolgabírói járásként vagy járásként utalt.²⁴⁸ Aranyosszék olyan szempontból tért el ettől, hogy az erdélyi szolgabírákra használt terminológiának megfelelően a „dulló járás” elnevezést is alkalmazta a szolgabírói járás mellett.²⁴⁹

Arad vármegye viszont a szolgabírói illetékességi területeket konzekvensen minden tervezetében szolgabírói kerületeknek titulálta.²⁵⁰ Ezen hiba korrekciójára konkrétan egyetlen alkalommal sem szólították fel, annak ellenére sem, hogy a törvényhatóságnak három járásekra

²⁴⁶ MNL BM K150 117. és 118. csomó, A feldolgozott szervezési munkálatok: Alsó-Fehér vármegye, Arad vármegye, Aranyosszék, Bars vármegye, Békés vármegye, Bereg vármegye, Csanád vármegye, Csongrád vármegye, Doboka vármegye, Felső-Fehér vármegye, Fejér vármegye, Fogaras vidék, Gömör-Kishont vármegye, Hont vármegye, Krassó vármegye, Nagykikindai kerület, Pozsony vármegye, Sáros vármegye, Szabolcs vármegye, Szepes vármegye, Trencsén vármegye, Zala vármegye.

²⁴⁷ BONCZ, 1876. 128e.); FÉSÜS, 1880. 64.

²⁴⁸ MNL BM K150 117. 21161/1871.–Békés megye, MNL BM K150 117. 17803/1871.–Csanád megye; MNL BM K150 117. 21068/1871.–Csongrád megye; MNL BM K150 117. 21272/1871.–Doboka megye, MNL BM K150 117. 17808/1871.–Fejér megye; MNL BM K150 117. 17731/1871.–Felső-Fehér megye, MNL BM K150 117. 21800/1871.–Fogaras vidék; MNL BM K150 118. 23816/1871.–Gömör és Kis Hont megye; MNL BM K150 118. 23346/1871.–Alsó-Fehér megye;

²⁴⁹ MNL BM K150 117. 20171/1871.–Aranyosszék;

²⁵⁰ MNL BM K150 117. 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.

vonatkozó tervezetet is be kellett terjesztenie. A belügyminisztérium csupán az utolsó alkalommal beérkezett, a községek járási beosztását tartalmazó tervezeten javította át az összes kerület megnevezést járásra, amelyet ugyan megküldtek a vármegyének, de ennek ellenére is különös, hogy a belügyminisztérium leiratban nem figyelmeztették a megyét a helytelen fogalomhasználatra.²⁵¹

A szolgabírák illetékességi területének kerületként való megjelölését Bars és Hont vármegye is alkalmazta első tervezeteikben, azonban a járásra vonatkozó egységes fogalomhasználatban ez nem okozott zavart, mivel ezek a járási szint alatti területi egységként jelentek meg.²⁵² Hont vármegye az igazgatás alsó szintjének egységesítését megvalósító második vármegyei felterjesztésében volt megfigyelhető némi eltérés a terminológiában, ugyanis a tervezethez küldött kísérőszövegben a törvényhatóság közönsége kerületként jelölte meg a szolgabírák illetékességi területét, viszont az egyes járáshoz tartozó települések beosztását és a lakosság számot feltüntető tervezetben már helyesen a járás elnevezést alkalmazta a vármegye. Minden bizonnyal ennek is köszönhető az, hogy a belügyminisztérium második tervezetre adott válaszában nem kívánta a fogalomhasználat egységesítését.²⁵³

Az 1870. évi XLII. tc. 61.§-ában és a vegyes és átmeneti rendelkezések 91.§-ban is úgy fogalmazott a jogalkotó, hogy a szolgabírói járás megnevezés mögött zárójelben a szakaszok szó szerepelt. Emiatt érdekes kérdésként merül fel, hogy a jogszabályban szereplő szakasz alatt mit értett a törvényhozó és vajon miképpen értelmezte a jogalkalmazó. A törvényben erre vonatkozóan nem található iránymutatás, emiatt érdemes a jogszabály értelmezésére is vállalkozó tervezeteket és ahhoz kapcsolódó belügyminisztériumi megerősítéseket megvizsgálni a kérdés megoldásához.

Bereg vármegye első tervezetében az öt általa létrehozott járása közül kettőt további két-két szakaszra osztott, amelyek együttes megnevezésére a szolgabírói fogalommal operált.²⁵⁴ Egyértelmű terminológia azonban nem figyelhető meg az esetükben, ugyanis a második felterjesztett tervezetükben az összes szolgabírói illetékességi területet szakaszként jelölték meg.²⁵⁵ Ezt végül korigálta a belügyminisztériumi tanácsos akképpen, hogy mivel ragaszkodtak a szakaszok fenntartásához, így azok területi beosztása járás néven fennmaradhat.²⁵⁶

²⁵¹ MNL BM K150 117. 32702/1871.

²⁵² MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars megye; MNL BM K150 118. 28726/1871.-Hont megye

²⁵³ MNL BM K150 118. 31986/1871.

²⁵⁴ MNL BM K150 118. 22592/1871.

²⁵⁵ MNL BM K150 118. 27001/1871.

²⁵⁶ MNL BM K150 118. 27001/1871.

A belügyminisztérium tehát nem adott magyarázatot a szakasz miképpen való értelmezésére és a vármegyei tervezetekben nem engedélyezte az ezzel való operálást. Amint majd a későbbiekben látható lesz a szolgabírák elnevezésének egységesítésénél sokkal határozottabban léptek fel a belügyminisztériumi tanácsosok, a járások esetében a szakasz vagy kerület elnevezéseket mintegy mellékesként javították csupán.

b) Egyszintű járási beosztás

A fogalomhasználat mellett az évszázados, központi szabályozástól mentes fejlődésnek köszönhetően az igazgatási szervezet is nagyfokú partikularizmust mutatott. A rendi korban ugyanis a járásokat a legtöbb vármegye további kerületekre, körzetekre vagy szakaszokra bontotta. Az egységesítés érdekében a belügyminisztériumi tanácsosok különös figyelmet fordítottak az eltérő megoldások korrigálására a törvényhatósági tervezetekben.

Bereg megye öt szolgabírói járásra osztotta fel területét, de két járásának területét aránytalanul nagyra tartotta, ezért azokból két-két szakaszt hozott létre, amelyek élére szintén szolgabírákat állított. A belügyminisztériumnak felterjesztett javaslatban azzal kísérelték meg elkerülni annak hangsúlyozását, hogy eltértek az egységes alsószintű területbeosztás követelményétől, hogy egységesen szolgabíróságoknak nevezték a szolgabírák illetékességi területeit, így összesen hét szolgabírói járást létesítettek.²⁵⁷ A belügyminisztérium leiratában először csupán a járások számának csökkentését kérte, de, mivel a megye közönsége ragaszkodott eredeti tervezetéhez, így a belügyminisztérium az újabb felterjesztést olyan módon hagyta jóvá, hogy a szakasz elnevezést elhagyva Bereg megye egységesen hét szolgabírói járásra oszlik.²⁵⁸ A belügyminisztériumi tanácsos azzal indokolta döntését, hogy „a szolgabírói járásoknak szakaszokra illetőleg aljárásokra osztása, a törvény szellemével ellenkezik”.²⁵⁹

Hont vármegye négy járást hozott létre, amelyeket szabályszerűen 3-3 kerületre osztott fel. Ez a szervezeti megoldás a megye régi szervezetének belügyminisztériumi jellemzése alapján a régi közigazgatási szervezet megőrzését jelentette volna, azzal a különbséggel, hogy az 1870. évben működő közigazgatási szervezetben a négy járás élén szolgabírák álltak és a kerületeket alszolgabírák vezették, míg az új szervezeti megoldás 12 szolgabírárt állított a kerületek élére és a főszolgabírákat elhagyta.²⁶⁰ A belügyminisztérium november 8-án kelt leiratában a törvénnyel

²⁵⁷ MNL BM K150 118. 22592/1871.

²⁵⁸ MNL BM K150 118. 22592/1871.; 27001/1871.

²⁵⁹ MNL BM K150 118. 27001/1871.

²⁶⁰ MNL BM K150 118. 28726/1871.

ellenkező megyei beosztás átdolgozását kérte.²⁶¹ Hont vármegye évnegyedes közgyűlése a határozott kérés ellenére fenntartotta a kerületek számát az addigi járások elhagyásával.²⁶² Ezzel egyszintűvé vált a megyén belüli igazgatási szervezet, bár helytelen fogalomhasználattal, de ezt ahogy már említettük a felterjesztés másik részében korrigálta a törvényhatóság. Minden bizonnyal ennek köszönhető az, hogy a belügyminisztérium második tervezetre adott válaszában végül nem kívánta a járási szervezet ismételt átalakítását, amelyet a vármegyének küldendő leirat előfoglalmazványából csupán a végső szöveget ellenőrző tanácsos húzott ki. A javított szövegrész ugyanis helytelenül még azt tartalmazta, hogy a vármegye továbbra is ragaszkodik ahhoz, hogy négy járást és 12 kerületet hozzon létre.²⁶³

Honthoz hasonlóan járt el Bars vármegye is, ugyanis a régi szervezeti kereteket fenntartva a járásokat az alszolgabírák illetékességi területét meghatározó kerületekre kívánta felosztani, de a vármegye ezen elképzelésére az első tervezetében csupán mellékesen a szolgabírák hatásköri leírásánál történt utalás, mivel elmulasztották a járások községekre lebontott felosztását felterjeszteni.²⁶⁴ A megerősítést végző minisztérium pedig az első tervezet beérkezését követően a szokott formula keretében kifejezte az egyszintű igazgatási szervezet létrehozására vonatkozó kívánalmát,²⁶⁵ amelyet a törvényhatóság végrehajtott a községek járási beosztásának benyújtása alkalmával.²⁶⁶

Sáros vármegye eredetileg hat járást alakított ki, amelyeket két-két kerületre osztott. A belügyminisztériumi megerősítés a vármegye közönségét figyelmeztetve a törvénnyel ütköző megoldásra 12 szolgabírói járásként fogadta el Sáros vármegye járási beosztását.²⁶⁷ Szabolcs vármegyét azért figyelmeztette a tervezeteket megerősítő tisztviselő, mert a járásokat a közgyűlés további szakaszokra osztotta fel.²⁶⁸ A teljes egyöntetűséghez viszont nem ragaszkodott a kormányzat. A Nagykikindai kerület megtarthatta az általa alkalmazott

²⁶¹ „A törvényhatóság területének felosztását előtűntető tervezetet, azonban, mely szerint a terület a törvény világos rendelete ellenére 4 járásra illetőleg 12 kerületre osztatott föl, mint a törvénybe ütközött helyben nem hagyhatván: azt a megye közönségének újbóli megállapítás végett ide mellékelten vissza küldöm.”-MNL BM K150 118. 28726/1871.

²⁶² MNL BM K150 118. 31986/1871.

²⁶³ MNL BM K150 118. 31986/1871.

²⁶⁴ „A járási tisztviselők hatáskörére vonatkozó utasítás 1.§ a) szerint a járási közigazgatás első tisztviselőnek főszolgabíró cím adatik, s jogában álland: járási területét az alszolgabírák között beosztani, kik a nekik kiosztott kerületben hivatalos helyiséget kötelesek tartani, s abban naponként eleve meghatározott órákban a közigazgatási ügyek elintézése végett megjelenni.”-MNL BM K150 117. 21799/1871.

²⁶⁵ MNL BM K150 117. 21799/1871.

²⁶⁶ MNL BM K150 117. 28287/1871.

²⁶⁷ „Miután az előidézett törvény a törvényhatóságoknak nem szakaszokra vagy kerületekre, hanem határozottan szolgabírói járásokra osztását rendeli, a sz[olga]bírói „kerület” elnevezés „járással” felcserélendő.” MNL BM K150 117. 20826/1871.

²⁶⁸ „A törvényhatóság területének felosztását előtűntető tervezetet (...) azon oknál fogva mert a törvény nem aljárásokról hanem járásokról tesz említést, meg nem erősíthetem.” MNL BM K150 118. 32644/1871.

tanácsnoki járás elnevezést, amely igazodott ahhoz, hogy tervezetükben a szolgabírákat tanácsnokoknak titulálták.²⁶⁹

A jogalkotó egységes alsóközép szintű közigazgatást kívánt kialakítani, így a járások további alegységekre bontását a belügyminisztériumi tanácsosok elutasították. A belügyminisztérium válaszeirataiban több alkalommal is figyelmeztette a törvényhatóságokat, hogy az eljárások létrehozását kifejezetten ellenzi. A korábban gyakran háromszintű közigazgatási szervezetet ezáltal egységesen kétszintűvé alakították.

c) A járások kialakítását befolyásoló tényezők

Az 1870. évi XLII. törvénycikk rendelkezése szerint a törvényhatóságoknak a területeik szolgabírói járásokra osztását az országos választókerületek figyelembevételével kellett elvégeznie. Az országos választókerületeket az országgyűlési követeknek népképviselő alapján való megválasztásáról szóló 1848. évi V. törvény hozta létre.²⁷⁰ Az 5. § B) pontja alapján az országgyűlés meghatározta, hogy az egyes megyék, szabad kerületek és városok vidékei mennyi képviselőt választhatnak. A konkrét választókerületek területének meghatározására pedig a területi önkormányzatok váltak jogosulttá.

A vármegyék és a szabad kerületek esetén a választókerületek meghatározásánál a saját jogon képviselőt küldő városokat nem kellett a népességszámba számítani. A törvény előkészítése folyamán a kerületi ülésen vita tárgyát képezte, hogy átlagban hány lakos legyen jogosult egy képviselőt választani. Az eredeti tervezet azt javasolta, hogy 30000 főre jusson egy képviselő. Andrassy Gyula Zemplén vármegyei képviselő ezt kívánta 40000-re módosítani, de ezt elvetették, így az országgyűlési vita során is az átlagosan 30000 fős választókerületek kerültek elfogadásra.²⁷¹

Az országos választókerületek igazodási pontként való megválasztásának az volt az oka, hogy a járásbíróságok területi illetékességét ekkor még nem határozták meg, így irányadóul csak az országos választókerületeket határozhatta meg az országgyűlés.²⁷² Ezzel a törvényhatóságok egy irányszámot kaptak arra nézve, hogy hány szolgabírói járást alakítsanak ki.

Bars vármegye a járási felosztás indoklásában rámutatott azokra az okokra, amelyek a törvényhozót arra készíthették, hogy a választókerületek figyelembevételéről rendelkezzen a törvényben. Két okot jelöltek meg: 1. amennyire lehetséges a közigazgatási, törvénykezési, pénzügyi és országos választókerületek essenek egybe, 2. a szervezési munkálatokat

²⁶⁹ MNL BM K150 118. 24696/1871.

²⁷⁰ RUSZOLY, 1986. 219.

²⁷¹ RUSZOLY, 1996. 291-293.

²⁷² RUSZOLY, 2013. 29.

megelőzően a járások száma a nagy kiterjedésű megyékben kevesebb volt, mint, amennyit a népességszám miatt megkívánt volna a célszerű közigazgatás. Emiatt a törvényhozó az országos választókerületek figyelembevételének kötelezettségével nyújtott zsinórmértéket ezen vármegyék számára. A véleményes javaslat Bihar, Temes és Torontál vármegyét említette példaképpen.²⁷³

A vizsgált tervezeteket áttekintve megállapítható, hogy a törvényhatóságok jelentős része figyelmen kívül hagyta az országos választókerületi beosztást. A vizsgált vármegyék közül csupán Fejér, Szepes, Hont és Csanád vármegye vette a járási beosztás alapjául az országos választókerületeket.²⁷⁴ A legtöbb vármegye indoklásában egyszerűen eltekintett ennek figyelembevételétől.²⁷⁵ Míg Sáros, Krassó, Trencsén, Bars, Békés, Pozsony és Szabolcs vármegye visszautasította azt az ehhez fűzött indoklásában.²⁷⁶ Különös, hogyha nem is egy szigorúan vett törvényi kötelezettséget utasítottak ezzel vissza a törvényhatóságok, de önkormányzati autonómiájuknál fogva a törvényhozó rendelkezéseivel szembehelyezkedtek ebben az esetben.

Az országos választókerületeket a beosztásuk alapjául elfogadó törvényhatóságok esetében is csak Szepes vármegye alakított hat szolgabírói járást a hat országos választókerületének megfelelően.²⁷⁷ Fejér vármegye az öt országos választókerületből hat járást hozott létre, mivel a bodaiki kerület területe és népessége a kétszerese volt a többi választókerületnek, így abból két szolgabírói járást állítottak fel.²⁷⁸ Csanád vármegye pedig két választókerületét csupán a beosztás alapjának tekintve, a vármegyében négy járást létrehozva két-két járást hozott létre belőlük.²⁷⁹ Hont vármegye állítása szerint szintén a földrajzi viszonyok által biztosított lehetőségekhez képest tekintettel volt az országos választókerületekre, azonban alsósintű igazgatási szervezetük felépítésén ez nem igazán érzékelhető, mivel a megye három országos választókerülettel rendelkezett, ehhez képest 12 szolgabírói kerületre osztotta fel területét. Érdeemes ehhez még hozzáfűzni, hogy csupán a belügyminisztérium által első alkalommal meg

²⁷³ MNL BM K150 117. 28287/1871.

²⁷⁴ MNL BM K150 117. 17803/1871.; 17808/1871.; 21797/1871

²⁷⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871. – Aranyosszék; MNL BM K150 118. 22592/1871. – Bereg megye; MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; MNL BM K150 117. 17731/1871-Arad vármegye; MNL BM K150 117. 22026/1871. – Felső-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 21800/1871. – Fogaras vidék; MNL BM K150 117. 21272/1871. – Doboka vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871. – Gömör és Kis Hont t. e. vármegye; MNL BM K150 118. 31726/1871. – Gömör és Kis Hont t. e. vármegye

²⁷⁶ MNL BM K150 117. 20826/1871.; 22226/1871.; 28525/1871.; 28287/1871.; 21161/1871; MNL BM K150 118. 26616/1871.; 28391/1871.

²⁷⁷ MNL BM K150 117. 21797/1871.

²⁷⁸ MNL BM K150 117. 17808/1871.

²⁷⁹ MNL BM K150 117. 17803/1871.

területének és székhelyének megállapítását az igazságügyi minisztériumra bízta. A törvény elfogadása egybeesett a közigazgatási tervezetek elkészítésének időszakával.²⁸⁵ A kormány 1871. július 10-én kelt rendeletével határozta meg a járásbíróóságok és a törvényszékek székhelyeit.²⁸⁶

Bihar vármegye a közigazgatási beosztását a járásbíróóságok székhelyeihez kívánta igazítani. Emiatt már június 19-én a tervezetek elkészítésére hivatott küldöttség kiküldését követően jelezte a belügyminisztérium irányába, hogy a járásbíróóságok területi beosztásáról szóló megállapodás közlését kéri. Azzal indokolta kérését Bihar megye közönsége, hogy ugyan nem kötelező a közigazgatási beosztás kialakításánál a törvénykezési beosztás figyelembe vétele, de a lakosság érdeke az, hogy a kettő illetékességi területe egybeessen. A belügyminisztérium reakciója az volt, hogy „ez érdemben jelenleg tárgyalások vannak folyamatban”, de ezek lezárultakor értesíteni fogja a törvényhatóságot.²⁸⁷ Egy hónap elteltével július 19-én Bihar vármegye előterjesztésében ismételten a belügyminisztériumhoz fordult a járásbíróósági beosztás megküldése érdekében azon figyelmeztetéssel, hogy a küldöttség munkáját késlelteti a beosztás hiánya, így a járások beosztását meghatározó tervezet elkészültéhez nélkülözhetetlenek ezek az adatok. A belügyminisztérium válaszában kifejtette, hogy az igazságügyi minisztérium felhívta a vármegyéket a javaslataik előterjesztésére, így a belügyminisztérium az ügyet elintézettnak tekinti.²⁸⁸ Az iratokból nem egyértelműen világlik ki, de feltételezhető, hogy az igazságügyi minisztérium csupán arra nyújtott lehetőséget a vármegyék számára, hogy a már elkészült és rendeletben publikált járásbíróósági beosztás kapcsán megtegyék észrevételeiket.

Nem csupán Bihar vármegye kívánta azonban a törvénykezési beosztást figyelembe venni a járási szervezet kialakításakor, a vizsgált törvényhatóságok öt tervezetében is felmerült a járásbíróósági beosztáshoz való igazodás, azonban csupán kettő járási beosztása egyezett meg a legalsóbb szintű törvénykezési szervezettel. Pozsony vármegye a járásbíróósági beosztással megegyező alsófokú közigazgatási szervezetet hozott létre azzal az indoklással, hogy ezzel sok költségtől és idővesztéstől óvják meg a lakosságot.²⁸⁹ Pozsony megye mellett Bereg megye is arra hivatkozott, hogy a törvénykezés és közigazgatás újonnan való elválasztása miatt az alsóbb néprétegek még nem tudják elkülöníteni az igazságszolgáltatási és közigazgatási

²⁸⁵ MÁTHÉ Gábor, *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867-1875*, Akadémiai Kiadó., Budapest, 1982, 153–155.

²⁸⁶ 39. A királyi ministerium rendelete *Az első folyamodású királyi törvényszékek és járásbíróóságok székhelyeinek megállapítása tárgyában*. Magyarországi rendeletek tára. V. évf. Ráth Mór, Pest, 1871.

²⁸⁷ MNL BM K150 117. 15501/1871.

²⁸⁸ MNL BM K150 117. 18839/1871.

²⁸⁹ MNL BM K150 117. 26616/1871.

feladatokat, ezért is előnyös, ha a két szervezetrendszer beosztása azonos.²⁹⁰ Békés valamint Gömör és Kis Hont t. e. vármegyében szintén a járásbírók illetékességi területéhez igazították a vármegyék járási beosztását.²⁹¹ Bereg vármegye azonban nem a járásbírói beosztással tökéletesen egyező járásokat hozott létre, hanem a nehéz közlekedési viszonyokkal, a természeti adottságokkal és a szolgabírók munkaterhének nagyságával indokolva két járásbírói kerületet is kettéosztott.²⁹² Arad vármegye már július 3-án megküldte a járási beosztást tartalmazó tervezetét a belügyminisztérium számára, amelyben teljes mértékben az országgyűlés 25-ös bizottsága által megállapított járásbírói székhelyekhez idomította a szolgabírói járásokat.²⁹³ A bizottság által kimunkált tervezet azonban nem lépett hatályba, aminek köszönhetően átalakultak a járásbírók székhelyei és illetékességi területei. A vármegye főispánja így még a belügyminisztériumi megerősítést megelőzően július 17-én kérte a tervezet visszaküldését.²⁹⁴ Arad vármegye ezt követően a törvénykezési beosztás figyelembevételét elvetve a vármegye számára meghatározott hét járásbíró mellé először 12, majd a belügyminisztériumi figyelmeztetés következtében 11 járást szervezett.²⁹⁵

Trencsén vármegye Aradhoz hasonló dilemmával szembesült, a járásbírókhoz kívánta igazítani a szolgabírók illetékességi területét, de az általuk tervezett 9 járásbíró helyett az igazságügyminiszter csak nyolcat hozott létre a vármegye területén. A szervezési munkálatok során emiatt megmaradtak az általuk tervezett 9 járásnál az alsófokú közigazgatás létrehozásánál.²⁹⁶ Krassó vármegye szintén azt emelte ki indoklásában, hogy nem kívánta figyelembe venni a járásbírói székhelyeket, mivel a kormányzat az általuk javasolt hat alsófokú törvénykezési székhelyet elutasította, így megghiúsult a választókerületek,

²⁹⁰ MNL BM K150 117. 26616/1871. – Pozsony vármegye; „Tekintve azt, hogy a lakosság egy része tájékozatlan az iránt, vajjon ügye a szolgabíró vagy a járásbíró elébe tartozik s tekintve azt is, hogy az árvaügyek körében felmerülő jogi esetek a törvénykezés körébe tartoznak, s így tehát kívánatos, hogy az egyik hatóságot megkereső egyén a másik hatóságot lehetőleg közel találja: a megyének szolgabírói felosztásánál a járásbírói felosztások elfogadását ajánljuk.” – MNL BM K150 118. 22592/1871. - Bereg vármegye

²⁹¹ MNL BM K150 117. 21161/1871. – Békés vármegye; „a megye közigazgatási tekintetben a járásbírói kerületekkel egy formán, ugyanazon beosztással, 5 szbírói járásra osztassék fel.” - MNL BM K150 118. 23816/1871. – Gömör és Kis Hont t. e. vármegye

²⁹² „Mint hogy azonban a munkácsi és beregszászi járásbírók a többiekénél aránytalanul nagyobbak, a munkácsi a Latorcza folyó áradásai által úgy szólva: két felé szakíttatik, 's így az ambulansnak mondható szolgabíró egész járásának összefüggő beutazásában olykor olykor gátolva lenne; a beregszászi járás szolgabíráját pedig a megye nagy részének érdekében a Tisza folyó védmunkálatainak figyelemben tartása igen elfoglalja, ennél fogva a munkácsi és beregszászi járást két két szakaszra ... véleményezzük felosztani.” – MNL BM K150 118. 22592/1871.

²⁹³ MNL BM K150 117. 17731/1871.

²⁹⁴ „felette óhajtanódnak vélem, ha Nagyméltóságod [a belügyminiszter-a szerző] (...) a' szolgabírói kerületeket megállapító munkálatainkat is az időközben megváltoztatott járásbírói székhelyekhez leendő alkalmazhatása tekintetéből kiigazítás végett leküldeni méltóztatnék.”-MNL BM K150 117. 18194/1871

²⁹⁵ MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.; 32702/1871.

²⁹⁶ MNL BM K150 117. 28525/1871

jársbíróóságok és szolgabírói járások területének egybeesése.²⁹⁷ Szabolcs vármegyének ezzel szemben azzal a problémával kellett szembesülnie, hogy községeinek jelentős részét a határain kívül eső jársbíróóshoz sorolták be, így erre a koncepcióra nem támaszkodhattak.²⁹⁸

A jársbíróósi beosztás és a választókerületek figyelembevétele helyett a Nagykikindai kerület az adóhivatalok illetékességi területére helyezte a hangsúlyt beosztásának meghatározásakor.²⁹⁹ Az adóhivatalok a kiegyezést követően is a neoabszolútizmus során kialakított szervezetrendszer alapján működtek.³⁰⁰ Trencsén vármegye meglepő alapot talált a jársókkal kapcsolatos tervezetének létrehozására, ugyanis a neoabszolútizmus („német korszak alatti”) közigazgatási beosztásával azonosan alkották meg azt.³⁰¹

A leggyakoribb hivatkozási alap a tervezetekben a szolgabírói illetékességi területek kialakítása kapcsán azonban nem a választókerületi vagy a jársbíróósi területbeosztás figyelembevétele, hanem a vármegye földrajzi fekvése, a közlekedési nehézségek és a különböző természeti akadályok. A topográfiai viszonyok befolyásolták természetesen leginkább a legtöbb vármegye jársóinak területi meghatározását.³⁰² A közlekedési nehézségekkel magyarázta Csanád, Doboka és Békés, hogy a lakosság számarányához képest szükségesnek mutatkozónál több jársót alakítottak ki.³⁰³ Arad vármegye a belügyminisztérium felhívásának megfelelően olyan módon csökkentette a második tervezetében megjelölt jársók számát, hogy a miskei szolgabíróógot megszüntette és az ide tartozó településeket a borosjenői és kisjenői jársók között osztotta szét a közlekedési és helyi viszonyoknak megfelelően.³⁰⁴ Aranyosszék olyan kiemelkedő fontosságúnak tartotta a megfelelő közlekedési viszonyok biztosítását, hogy a tervezet belügyminisztériumi felterjesztését követően még a községek meghallgatását kívánta a jársói hovatartozásuk ügyében a „kényelmesebb közlekedhetés” biztosítása érdekében.³⁰⁵

Több vármegye a megye és jársóik nagy kiterjedésével és népsűrűségével indokolta a jársói szervezet kialakítását, amely annak fényében érdekes, hogy Békés vármegye kivételével olyan törvényhatóságok hivatkoztak erre, amelyek az iránymutatóul rendelt 30 ezer fős jársóknál

²⁹⁷ MNL BM K150 117. 22226/1871

²⁹⁸ MNL BM K150 118. 28391/1871

²⁹⁹ MNL BM K150 118. 24696/1871.

³⁰⁰ SZITA 1980. 387.

³⁰¹ MNL BM K150 117. 28525/1871

³⁰² MNL BM K150 117. 28287/1871., 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.-Békés vármegye; 21068/1871-Csongrád vármegye; 21272/1871-Doboka vármegye; 22026/1871-Felső-Fehér vármegye; 22226/1871-Krassó vármegye; 20826/1871-Sáros vármegye; 21797/1871-Szepes vármegye; MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis Hont t. e. vármegye; 31986/1871.-Hont vármegye; 24696/1871-Nagykikindai kerület; 28391/1871.-Szabolcs vármegye

³⁰³ MNL BM K150 117. 17803/1871.; 21272/1871.;21161/1871.

³⁰⁴ MNL BM K150 117. 32702/1871.

³⁰⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871

jóval kisebbeket hoztak létre.³⁰⁶ Doboka vármegyében befolyásolta a megyerendezést annak tekintetbevételére, hogy a járási tisztviselők munkaterhét nagyban növelte a járásukhoz tartozó községek száma, így a sok egymáshoz közel fekvő települést magában foglaló illetékességi területeket kisebbre szabták.³⁰⁷

Alsó-Fehér és Bereg vármegyék a szolgabírák túlterhelésének elkerülését kívánták elérni indoklásuk szerint, ami annak fényében különösen érdekes, hogy a kiegyezést követő államszervezeti reformok a közigazgatási feladatokat számottevően nem szaporították, a törvénykezési hatásköröket pedig leválasztották a szolgabírákról.³⁰⁸

Bars és Békés vármegyék a régi járási felosztást kívánták megőrizni.³⁰⁹ Bars ennek fenntartását azzal magyarázta a belügyminisztérium járások számának csökkentését kívánó leiratára adott válaszában, hogy a kiegyezést követő igazgatási reformok során az újoncozási járások és az adóbeosztás területe is ehhez igazodott.

A járási beosztást befolyásoló tényező volt még, hogy a vármegyében található rendezett tanácsú városok az 1870. évi XLII. törvény és az 1871. évi XVIII. törvény szerint közvetlenül a vármegyei igazgatás alá tartoztak, így a járási beosztásba ezek a városok nem kerülhettek be.³¹⁰

Az 1870. évi XLII. tc. megalkotásának célja hiába volt a közigazgatás modern kor elveinek megfelelő reformja, a járások kialakításakor a vármegyei küldöttségek és közgyűlések a tervezetek tanúsága szerint nem tudták azt a legfontosabb vezérlőelvet érvényesíteni, hogy a 19. század elvárásai szerint biztosítsák az államszervezet egyes feladatait megvalósító helyi szervek illetékességi területének az egybeesését.³¹¹ A leggyakoribb hivatkozási alap a tervezetekben a szolgabírói illetékességi területek kialakítása kapcsán ugyanis nem a választókerületi vagy a járásbírói területbeosztás figyelembevételére, hanem a vármegye földrajzi fekvése, a közlekedési nehézségek és a különböző természeti akadályok. Ezzel magyarázta a kialakított beosztást a 18-ból 13 törvényhatóság.³¹² Ezek a járások területét

³⁰⁶ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; MNL BM K150 118. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; MNL BM K150 118. 27001/1871.-Bereg vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871. –Gömör és Kis Hont vármegye

³⁰⁷ MNL BM K150 117. 21272/1871.

³⁰⁸ MNL BM K150 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye ;MNL BM K150 118. 27001/1871.-Bereg vármegye

³⁰⁹ MNL BM K150 117. 21161/1871.; 21799/1871.

³¹⁰ MNL BM K150 117. 21068/1871-Csongrád vármegye

³¹¹ RÉCSI Emil, *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*, 1. k., Heckenast, Pest, 1854, 21–22.

³¹² MNL BM K150 117. 17731/1871-Arad vármegye; 20171/1871-Aranyosszék; 28287/1871-Bars vármegye; 21161/1871-Békés vármegye; 17803/1871-Csanád vármegye; 21068/1871-Csongrád vármegye; 21272/1871-Doboka vármegye; 22026/1871-Felső-Fehér vármegye; 22226/1871-Krassó vármegye; 20826/1871-Sáros vármegye; 21797/1871-Szepes vármegye; MNL BM K150 118. MNL BM K150 118. 24696/1871-Nagyikindai kerület; 28391/1871.-Szabolcs vármegye

évszázadok óta meghatározó szempontok is akceptálhatók, különösen, hogy a járásbíróóságok szervezésénél is figyelembe kellett venniük azokat a bírósági szervezet létrehozóinak.³¹³ A törvényhatóságok azonban nem tudták a vármegyék területének rendezetlensége okán a járásbíróóságok járásainak és a közigazgatás járásainak azonosságát biztosítani. A képet ugyanis árnyalja, hogy a tervezetek elkészítőinek lehetőségei korlátozottak voltak annak köszönhetően, hogy a vármegyék területének korrekcióját a törvény elfogadásának idején elmulasztotta az országgyűlés,³¹⁴ így az egyenlőtlen középszintű területi beosztás miatt igencsak nehézkes volt egységes elvek alapján felépíteni a járási szervezetet.

d) A járási szervezet a korábbi területi beosztás és a lakosság szám tükrében

A vármegyék által újjászervezett járási szervezeteket áttekintve megállapítható, hogy a 12183/1871. számú rendeletben megfogalmazott belügyminisztériumi kérésnek kivétel nélkül eleget tettek az általam vizsgált törvényhatóságok, miszerint az új szervezet kialakítása során legyenek tekintettel a költségvetési viszonyokra.³¹⁵ Az általam vizsgált 13 törvényhatóság közül ugyanis hat csökkentette,³¹⁶ míg hét változatlanul hagyta a járásai vagy szakaszai számát a korábbi közigazgatási szervezethez képest.³¹⁷ A számításnál azon vármegyéknél, ahol a korábbi szervezeti felépítés a szakaszokat vagy a kerületeket is alkalmazta közigazgatási egységként, ott nem a konkrét járási számot vettem figyelembe, hanem a szolgabírói illetékességi területek mennyiségét.

Az a korábbi járási beosztás kritikája, hogy Felső-Fehér vármegye hiába hozott létre a tíz helyett hat járást, így is a legnagyobb járása is csupán 12268 fős lakosságszámmal bírt.³¹⁸ Felső-Fehér mellett Bereg vármegye csökkentette a legdrasztikusabban a szolgabírói illetékességi területek számát, mivel az 1871-ben fennálló 12 szakasz helyébe hét járást szervezett.³¹⁹

Az újonnan létrehozott közigazgatási egységek lakosságszámát figyelembe véve az látható, hogy a teljesen eltérő szabályozási elveknek köszönhetően különböző méretű járások jöttek

³¹³ CSEMEGI Károly: *Bírósági szervezet II.* Jogtudományi Szemle 1869/3 101.

³¹⁴ VARGA Norbert, *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*, Debreceni Jogi Műhely 2007/4.; HENCZ Aurél, *Területrendezési törekvések Magyarországon: az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1973, 115.

³¹⁵ MNL CSML IV.B. 252.b. 35.d.; MNL BM K150 117. 12183/1871.

³¹⁶ MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; MNL BM K150 117. 17808/1871.-Fejér vármegye; MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogarás vidék; MNL BM K150 118. 28726/1871.-Hont vármegye

³¹⁷ MNL BM K150 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 117. 17803/1871.-Csanád vármegye; MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye

³¹⁸ MNL BM K150 117. 22026/1871.

³¹⁹ MNL BM K150 118. 22592/1871.

létre. A legnépesebb járás a csabai, amely illetékességi területéhez több mint ötvenezer lakos tartozott.³²⁰ Ezzel szemben Felső-Fehér vármegye peselneki járásában csupán 5450 fő lakott.³²¹

A kisméretű erdélyi törvényhatóságokat figyelmen kívül hagyva a legkisebb népességgel bíró járások 10000 főnél is kevesebb lakossal bírtak. Ezekből az adatokból kitűnik, hogy egyenlőtlen járási szervezet alakult ki a törvényhatóságok közreműködésével a belügyminisztérium közreműködése ellenére is.

A vizsgált törvényhatóságok Alsó-Fehér vármegye, Arad vármegye és Bars vármegye kivételével igyekeztek a területükön belül azonban hasonló lakosság számú járásokat létrehozni. A legkirívóbb ebből a szempontból Bars vármegye volt, amely járásainak népessége nagyon nagy szórást mutatott. A legkisebben mindössze 11210 fő lakott, míg a legnagyobbban 39611 fő.³²²

A korábban már említésre került, hogy a törvény azért szabta a járások meghatározásánál az országos választókerületek figyelembevételét feltételül, mert ezzel kívánt a jogalkotó zsinórmértéket nyújtani a törvényhatóságok számára, hogy milyen lakosság számú alsóközép szintű közigazgatási egységeket határozzanak meg. Ez alapján a törvényhozói szándék 30 ezer fő körüli járásokat kívánt. Békés vármegye, Fejér vármegye, valamint Gömör-és Kishont vármegye szabta meg járásai területét úgy, hogy valóban a 30 ezer fő körüli közigazgatási egységeket kapjanak.³²³ Fogaras vidék a pontosan 20 ezer főnyi lakosság számot tartotta ideálisnak egy-egy járásban.³²⁴ Bereg vármegye egy kiemelkedően népes járást, Doboka vármegye pedig egy kiemelkedően alacsony lakosság számú járást kivéve szintén 20-25 ezer fő körüli alsóközép szintű közigazgatási egységeket szabott.³²⁵ Felső-Fehér vármegye, Hont vármegye, Aranyosszék és Csanád vármegye viszont ettől jócskán eltérve 10-15 ezer lakossal hozta létre járásait.³²⁶

A változékony járási szervezet oka a partikuláris szabályozási mód mellett a törvényhatóságok egyenlőtlen mérete, amely megnehezítette az egységes szervezet létrehozását. Aranyosszék ki is fejtette, hogy az erdélyi törvényhatóságok kicsinységük és szabályozatlanságuk miatt alkalmatlanok a modern közigazgatásra, így további területek hozzacsatolását kérte és nem kívánt addig végleges szervezetet létrehozni.³²⁷

³²⁰ MNL BM K150 117. 21161/1871.

³²¹ MNL BM K150 117. 22026/1871.

³²² MNL BM K150 117. 21799/1871.

³²³ MNL BM K150 117. 21161/1871.; MNL BM K150 117. 17808/1871.; MNL BM K150 118. 23816/1871.

³²⁴ MNL BM K150 117. 21800/1871.

³²⁵ MNL BM K150 118. 22592/1871.; MNL BM K150 117. 21272/1871.

³²⁶ MNL BM K150 117. 22026/1871.; MNL BM K150 118. 28726/1871.; MNL BM K150 117. 20171/1871.; MNL BM K150 117. 17803/1871.

³²⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871

e) A járási székhelyek

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény már egyértelműen törekedett a vármegyék, székek, vidékek és kerületek esetében a törvényhatósági központok létrehozására, megerősítésére, ugyanis meghatározta, hogy a központi tisztviselők (alispán, jegyző, tiszti ügyész, árvaszéki elnök és ülnök, pénztárnok, főorvos, főmérnök, levéltárnok, főszámvevő, közgyám, állatorvos) kötelesek a törvényhatóság székhelyén lakni. Ez az intézkedés a korabeli közlekedési viszonyokat figyelembe véve igencsak indokolt volt.

Ezzel szemben a járások esetében a törvény csupán azt a kötelezettséget rója a kultisztviselőkre, hogy a járásban (szakaszban) kötelesek lakni. Ezáltal a jogszabály nem kívánta meg a törvényhatóságoktól, hogy meghatározzák a járaaik székhelyét. Megmaradt az a vármegyei szokás, hogy a járási ügyintézés a szolgabírák lakhelyéhez kapcsolódott. Törvényi rendelkezés hiányában Alsó-Fehér vármegye, Arad vármegye, Aranyosszék, Bars vármegye és Csanád vármegye végrehajtási tervezeteikben nem foglalkoztak a járási székhely kérdésével.³²⁸ Ezekben az esetekben ennek ellenére nem lehet kizárni, hogy mégis megállapították a járások székhelyeit, mivel a legtöbb esetben a járások a területükön található nagyobb városokról kapták elnevezésüket, így magától értetődőnek tarthatták, hogy ez a település a járás székhelye is. Csanád vármegye példáján lehet ezt szemléltetni. A szolgabírák járandóságai között természetben teljesítendő lakbért is feltüntetett a vármegye és a közigazgatás költségei között szerepelt a hivatalos helyiségekben kialakított négy szolgabírói lakás is, tehát eszerint megszabták a szolgabírák lakhelyét, mivel lakást biztosítottak a számukra. Emellett a kiadások között elkülönítettek 200 Ft-ot a mezőkovácsházi járás szolgabírója számára a hivatalos helyiségek és a szolgálati lakás bérlésére. Minden bizonnyal a mezőkovácsházi járáshoz hasonlóan a hivatali helyiségek a Csanád megyei járások névadó településein helyezkedtek el, így Makón, Nagylakon és Battonyán, csak ezeken településeken rendelkezett a vármegye saját tulajdonú épületekkel.³²⁹

A járási székhelyekről a tervezetekben kirajzolódó képet érdemes összevetni az Országos Magyar Statisztikai Hivatal által összeállított adatokkal, amelyek az 1873 márciusában fennálló viszonyokat tükrözik. A munkában található egy a vármegyei közigazgatás területi beosztását tartalmazó rész, amely némely vármegyénél feltüntette a járási székhelyeket is. Minden bizonnyal azonban az adatszolgáltatás során nem irányult ezek ismertetésére is az adatgyűjtő

³²⁸ MNL BM K150 118. 23346/1871.; 31726/1871.-Alsó-fehér vármegye; MNL BM K150 117. 17731/1871.;17731Sz/1871; 32702/1871.-Arad vármegye; MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 117. 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; MNL BM K150 117. 17803/1871.-Csanád vármegye

³²⁹ MNL BM K150 117. 17803/1871.

konkrét kérése. Ezt bizonyítja, hogy míg a belügyminisztériumnak felterjesztett tervezeteikben Békés vármegye és Fogaras vidék meghatározta járásaik központjait,³³⁰ addig A Magyar Korona országainak helységnévtárában már nincsenek feltüntetve ezek a székhelyek.³³¹ Kicsi a valószínűsége, hogy az 1872. január 1-jével működésbe lépett közigazgatási szervezeteikből 1873 márciusára kiiktatták volna a járási székhelyeiket, így inkább adatszolgáltatási hibáról lehet szó. A fentiekben már ismertettem, hogy Arad és Bars vármegye nem foglalkozott a tervezetében a járási székhelyek kérdésével a statisztikai összefoglaló munka szerint ennek oka valóban az, hogy nem határozta meg a központjaikat.³³² Ezzel szemben Alsó-Fehér vármegyében és Aranyosszéken 1873 márciusában már voltak kijelölt járási székhelyei annak ellenére, hogy a tervezeteikben nem tüntettek fel ilyeneket.³³³

Hont vármegye az általa készített első járási beosztás indoklásában kifejtette álláspontját a szolgabírói székhely kérdéséről: a szolgabírák feladatköre nem helyhez kötött, így inkább előnyös, ha a régi szokásoknak megfelelően a szolgabíró keresi fel a járásához tartozó településeket. Különösen, hogy véleményük szerint alkalmasabb egyének lesznek megnyerhetőek, ha nincs megszabva a szolgabírák számára, hogy mely településen kötelesek lakni.³³⁴ A vármegye közönsége a mindenre kiterjedő érvelést követően a belügyminisztérium felhívására az egységesítés érdekében a tervezet átdolgozására kényszerült, amelyben már meghatározta a járási székhelyeket.³³⁵ Az azonban kérdéseket vet fel, hogy a bozóki és balogi járás esetében olyan településeket határozott meg központként, amelyek nem az adott járás területén találhatóak. A bozóki járás székhelye a lukanényei járásban található Lukanénye, míg a balogi járásnak a lukanényei járásban található Ujfalu. Ha a járási székhely Hont vármegyében a szolgabíró lakhelyét is jelentette, mint a legtöbb vármegye esetében, akkor a vármegye megszegte a törvény erre vonatkozó szabályozását.

Doboka vármegye szintén nem határozta meg, hogy a szolgabíráknak mely településeken kell lakniuk vagy hivatali helyiséget fenntartaniuk, így a szolgabíráknak feladatául szabta, hogy szükség esetén a lakhelyétől távol eső települések lakói számára a közigazgatási ügyeik elintézése céljából egy közelebbi településen is biztosítson bizonyos időközönként

³³⁰ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék

³³¹ Helységnévtár 83.; 134.

³³² Helységnévtár 78-79.; 82-83.

³³³ Helységnévtár 126-127.; 135.

³³⁴ „a szolgabírói székhelyeket illetően még: hogy tekintetbe véve a régi megyék szokását, midőn inkább a szolgabíró kereste fel a népet falujában, mint ez a szolgabírót „bureau”-jában, de azon körülményt is, hogy ha a szolgabíró nem lesz kötve bizonyos helyhez kisebb fizetéssel is fognak értelmes és vagyonosabb egyének megyei szolgálatra vállalkozni, a szolgabírákat, a közérdek szempontjából is inkább mozgosítani óhajtólag, bárhol, akár kerületük, akár illető járásuk területén lakhatóknak határozta.”-MNL BM K150 118. 28726/1871

³³⁵ MNL BM K150 118. 31986/1871.; *A Magyar Korona országainak helységnévtára*. Budapest, 1873. 86–87.

ügyfelfogadást.³³⁶ Fejér vármegye meghagyta a szolgabíró számára a lehetőséget, hogy meghatározza a hivatali tevékenységének helyszínét, de azt feltételként állította, hogy a szolgabíró lakhelye a járás középpontjától távol nem eshet.³³⁷ Az 1873. évben megjelent helységnévtárban már feltüntették Fejér vármegyének és Doboka vármegyének is a járási székhelyeit.³³⁸ Kérdésként merül fel azonban, hogy az itt feltüntetettek a vármegyei közgyűlés vagy később a törvényhatósági bizottság által meghatározott települések, vagy a régi szokásnak megfelelően a hivatalban lévő szolgabírák lakhelyei. Fejér vármegye esetében az ekképpen megjelölt községek, ha nem is minden esetben a járás legnagyobb népességű települései voltak, de több ezer lakossal bírtak. Doboka vármegye viszont hat járásából háromban is kifejezetten kis lakosságú volt a járási székhely, különösen Kecsed-Szilvás, amely mindössze 296 lakossal bírt, és ezeknek elhelyezkedése sem indokolta kitüntetett szerepüket, így inkább a szolgabírák lakhelyeit szerepeltethette a vármegye járási székhelyként. Bereg megye csupán a törvény rendelkezéseivel összhangban a szolgabírák számára kötelezővé tette, hogy a járásuk területén lakjanak.³³⁹ Az 1873. évi helységnévtárban viszont már az ő esetükben is találhatunk három járásnál feltüntetve járási székhelyt, viszont ebből kettő település ilyenén való megjelölése a lakosság alapján indokolatlannak tűnik, tehát itt is a szolgabíró lakhelyét jelölhették meg központként.³⁴⁰

Felső-Fehér vármegye szintén úgy rendelkezett a szolgabírói hatáskör meghatározásánál, hogy elegendő, ha a szolgabíró a járásában lakik, viszont lehetőség szerint a központban hivatalos irodáról és fogdáról kell gondoskodnia. A járási beosztásról szóló tervezetben nem tüntették fel az egyes járások székhelyeit, így az feltételezhető, hogy a járás névadó településeit tarthatták a központoknak.³⁴¹ Ezt a feltételezést részben igazolja a vármegye járásairól 1873-ban készített összeállítás, mivel a hat járás közül négyben igazodik a járás székhelye a névadó településhez.³⁴² Gömör és Kis Hont vármegye is mellőzte a szolgabírák lakhelyének meghatározását.³⁴³

Csongrád vármegye láthatóan határozottan ragaszkodott ahhoz, hogy a járások számára székhelyeket határozzon meg. A járási beosztásról rendelkező első tervezetében a négy

³³⁶ „A szolgabíró székhelyének az 1870. 42. t. rendelete szerént a járásban kellett lennie, ha ez esetleg a járás szélén lenne, havonként, vagy két hetenként felváltva még egy más helyen is, mely a székhelyétől távolieső községeknek közelebbi elérhetés tekintetében megfelelően, tartand közizgatási ügyekben hivatalos össze jöveteleket.” – MNL BM K150 117. 21265/1871.

³³⁷ MNL BM K150 117. 17808/1871.

³³⁸ Helységnévtár 81–82.; 128–129.

³³⁹ MNL BM K150 118. 22592/1871.

³⁴⁰ Helységnévtár 84–85.

³⁴¹ MNL BM K150 117. 22026/1871.

³⁴² Helységnévtár 129.

³⁴³ MNL BM K150 118. 23816/1871.; Helységnévtár 83–84.

szolgabírói illetékességi területnek kijelölte központjait, ám ezt a felterjesztést nem erősítette meg a minisztérium, hanem kérte a járások számának csökkentését.³⁴⁴ A vármegye közönsége az új tervezetében két járásra osztotta fel a vármegye területét, és az átformált területi beosztást követően is meghatározta az alsófokú közigazgatási egységek székhelyeit.³⁴⁵ Békés vármegye a szolgabírói járások székhelyét a királyi járásbíróóságok számára kijelölt városokkal megegyezően jelölte ki.³⁴⁶ Fogaras vidék is meghatározta a szolgabírói járásainak székhelyét, fenntartva a vidék bizottságának a jogot, hogy azt megváltoztassa.³⁴⁷

A járasaik székhelyeit megállapító vármegyék esetében megvizsgálható az is, hogy milyen szabályszerűség alapján határozták meg az alsóközép szintű közigazgatási egység központját. Fogaras vidék négy járásából kettőben a nagyobbak mondható települések közül választotta ki a járás székhelyét. A töröcsvári szolgabírói járásban viszont a mindössze 110 lakossal bíró Töröcsvár lett a központ, pedig 2000 fő körüli települések is találhatóak voltak a körzetben. A legkülönlegesebb az esetükben a Bethleni szolgabírói járás, ahol Fogaras városa lett a járás székhelye, annak ellenére, hogy a település szabad királyi városként nem is tartozott a szolgabíró illetékességi körébe, így nem tartozott a járáshoz sem.³⁴⁸ Békés vármegye pedig a járás névadó, legnagyobb lakosságszámmal bíró településeit tette meg járásai székhelyeül.³⁴⁹

A szolgabírói hivatal kapcsán kérdésként merül még fel az elhelyezkedésének problémája. A köztörvényhatóságokról szóló törvény 57. §-a értelmében a kültisztviselők, így a szolgabírák is, a járásban voltak kötelesek lakni. A tisztikarra vonatkozó szabályokat viszont a törvényhatóságok határozhatták meg, így jogosultak voltak ennél szigorúbb feltételeket szabni a tisztségviselőknek. A 18 vizsgált tervezet közül kilencben található állásfoglalás a járási központra vonatkozóan. Ebből hét törvényhatóság úgy szabályozta a kérdést, hogy meghatározta a járás székhelyét, míg két törvényhatóság nem rendelkezett meghatározott központról. Trencsén vármegye kötelezővé tette a szolgabírák számára, hogy a székhelyen lakjanak.³⁵⁰ Krassó vármegye szintén egy meghatározott helyhez kötötte a szolgabíró székhelyét, mivel álláspontja szerint ez a közigazgatás érdeke.³⁵¹ Pozsony vármegye egészen odáig ment, hogy a járásbíróóságok székhelyéhez igazította a járási központokat.³⁵² A

³⁴⁴ MNL BM K150 117. 21068/1871.

³⁴⁵ MNL BM K150 117. 27282/1871.; Helységnevtár. 81.

³⁴⁶ MNL BM K150 117. 21161/1871.

³⁴⁷ MNL BM K150 117. 21800/1871.

³⁴⁸ MNL BM K150 117. 21800/1871.

³⁴⁹ MNL BM K150 117. 21161/1871.

³⁵⁰ MNL BM K150 117. 21068/1871; 22026/1871; 28525/1871

³⁵¹ MNL BM K150 117. 22226/1871

³⁵² MNL BM K150 118. 26616/1871

Nagykikindai kerület pedig a tervezet indoklásában még a járási székhelyek kiválasztását is megindokolta.³⁵³

A járási székhelyek kapcsán a fenti adatok tükrében leszögezhetjük, hogy a legtöbb vármegye konkrét központ meghatározására a törvény által kínált lehetőségnek megfelelően nem törekedett. A törvényhatóságok láthatóan azonban igyekeztek túllépni azon a rendi korból származó szokáson, hogy a járási székhely és a járási ügyek intézésének a terepe a szolgabíró lakhelyéhez igazodik.

A járások esetében azok székhelyeinek meghatározása vármegyei hatáskörbe tartozott, így a járás székhelyét legtöbbször az befolyásolta, hogy hol lakik a megválasztott szolgabíró. Az 1870:XLII. tc. sem változtatott gyökeresen ezen a gyakorlaton, mert csupán azt mondta ki, hogy a költisztviselő a járás területén köteles lakni. Az 1886: XXI. tc. azonban már a költisztviselőket kötelezte arra, hogy a járás székhelyén lakjanak.³⁵⁴
?????

³⁵³ MNL BM K150 118. 24696/1871

³⁵⁴ EREKY, 1910: i.m. 93-99. pp.; MAGYARY, 1942: i.m. 296.p.

f) A vármegye területén található városok

Az 1870. évi XLII. tc. 1.§ értelmében az országgyűlés a szabad királyi városokat törvényhatóságokká nyilvánította, valamint a vegyes és átmeneti intézkedések között felsorolt mintegy húsz törvényhatósággá alakuló várost. A vármegyék a járási beosztásokat meghatározó tervezeteikből a törvény rendelkezéseinek megfelelően kihagyták azokat a városokat, amelyek önálló városi törvényhatósággá alakultak.³⁵⁵

A rendezett tanácsú városok helyzete már nem volt ennyire egyértelmű. A köztörvényhatósági jogú városokhoz képest kevésbé egyértelműen volt meghatározva, hogy mely települések tartoznak a rendezett tanácsú városok közé. A nagyközségek rendezett tanácsú várossá való átalakulásáról a döntést a belügyminisztérium hatáskörébe utalta a községi törvény. A községek átalakulásáig pedig az első folyamodású bírósági hatósággal rendelkező mezővárosokat nyilvánította a jogszabály rendezett tanácsú városokká.

A rendezett tanácsú városok közigazgatási helyzetéről rendelkezett az 1870. évi XLII. tc. 12.§-a, amely értelmében: „Azon törvényhatóságokban, a melyekben rendezett tanácsú városok vannak, a törvényhatóság egyetemét közösen illető költségek a járásiaktól elkülönítve állapíttatnak meg és vettetnek ki. A rendezett tanácsú városok csak a közös költségekhez járulnak.” A községekről szóló 1871. évi XVIII. tc. 33.§-a pedig a következőket fogalmazta meg: „A rendezett tanácsú városok, közvetlenül és kizárólag az alispán, kis és nagy községek a járási (szakasz) tisztviselőség útján veszik a törvényhatóság rendeleteit, s ezekre vonatkozólag a törvényhatósággal, ezen hatósági közegek útján, érintkeznek.” E törvényi rendelkezések alapján a rendezett tanácsú városok nem tartoztak a szolgabírák joghatósága alá, így a járási szervezettől is külön kezelendők voltak.

Hajdú kerület ennek megfelelően közigazgatási szervezetének létrehozása során mellőzte a járások kialakítását. A kerület rendezett tanácsú városokból állt össze, amelyek a törvényhatóság jogszabály értelmezése alapján önállóan intézték közigazgatási teendőiket, így szükségtelen volt a kerületben a járási szervezet kiépítése és a szolgabírói tisztség létrehozatala.³⁵⁶ A belügyminisztérium a Hajdú kerület indoklását tudomásul véve megerősítette a törvényhatóság álláspontját.

³⁵⁵ MNL BM K150 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; MNL BM K150 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; MNL BM K150 117. 17808/1871.-Fejér vármegye; MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék; Helységnevtár 78.-Arad vármegye

³⁵⁶ „Az 1870 XLII t. cz. 91§ának a) pontja a Hajdu kerületre nem lévén alkalmazható, hanem rendezett tanácsú városok, melyek saját főhadnagyai vezetés alatt közigazgatásilag önálló helyhatóságaik által kormányoztatnak, miután a törvényhozás ezeknek jogkörét meghagyta és megerősítette.” – MNL BM K150 118. 23336/1871.; Helységnevtár 125.

Alsó-Fehér vármegye, Aranyosszék, Csongrád vármegye és Csanád vármegye a Hajdú kerülethez hasonlóan a rendezett tanácsú városokat nem sorolta be a járási szervezetbe, hanem a törvényhatóság fennhatósága alá tartozó önálló közigazgatási egységként kezelte őket.³⁵⁷ Makót, Felvincet és Szentest már rendezett tanácsú városként tüntették fel a tervezetek, Csongrád vármegye Hódmezővásárhelyt és Csongrádot pedig várhatóan rendezett tanácsú várossá alakuló településként hagyta meg a törvényhatóság közvetlen fennhatósága alatt. Alsó-Fehér ezzel szemben Nagyenyedet nemesi városként helyezte közvetlen törvényhatósági fennhatóság alá.

A községi törvény rendelkezései alapján azonban Békés vármegyében Békéscsaba, Gyula, Békés és Szarvas is rendezett tanácsú városnak minősült, mivel a közigazgatási tervezet mezővárosként minősítette őket és mind a négy járásbírói központ is volt. Ennek ellenére Békés vármegye ezeket a településeket a járási szervezete részének tekintette.³⁵⁸ Ezt a zavaros helyzetet a belügyminiszteri tanácsosok a megerősítés során nem kísérelték meg korrigálni, egyik törvényhatóság esetében sem emeltek kifogást a rendezett tanácsú városok hovatartozása kapcsán.

Az 1873 márciusi állapotokat tükröző helységnévtár Aranyosszék esetében Felvinc rendezett tanácsú várost és Alsó-Fehér vármegye esetében Nagyenyed kiváltságos nemes várost önálló közigazgatási egységként kezelte.³⁵⁹ A Csanád vármegyéhez tartozó Makót, valamint a Csongrád vármegyéhez tartozó Szentest és Csongrádot viszont egy-egy járás részeként tekintette, így a szolgabírók fennhatósága alá helyezte.³⁶⁰ Hódmezővásárhely helyzete tisztázott már ekkor, mivel az 1873. évi XI. tc. törvényhatósági joggal ruházta fel. Békéscsaba, Gyula, Békés és Szarvas pedig ez alapján is a szolgabírók fennhatósága alá tartozott.³⁶¹ A helységnévtár összeállítása ezen adatok fényében nem tisztázza a rendezett tanácsú városok jogállásával kapcsolatos dilemmákat.

A rendezett tanácsú városok a közigazgatási szervezetben való elhelyezkedésével kapcsolatos dilemmák alapján úgy tűnik, hogy a kormánynak nem volt egységes álláspontja a kérdésben, vagy legalábbis a belügyminisztériumi tanácsosok a megerősítés alkalmával a rendezett tanácsú városok és a járások kapcsolatának egységes rendezésére nem fektettek hangsúlyt.

³⁵⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; MNL BM K150 117. 17803/1871.-Csanád vármegye

³⁵⁸ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye

³⁵⁹ Helységnévtár 126-127.;135.

³⁶⁰ Helységnévtár 80-81.

³⁶¹ Helységnévtár 83.

9. A szolgabírói hivatal felépítése

A köztörvényhatóságokról szóló törvény értelmében a szolgabíró a járás első tisztviselője. Emiatt a járási beosztás megszervezésének áttekintése után érdemes megvizsgálni az azokban létrehozott szolgabírói hivatalokat, amelynek illetékességi területeként szolgált a területi felosztás. A szolgabírói feladatok ellátását végző szolgabírói hivatalok létrehozása is a törvényhatóságok feladata volt, mivel az 1870. évi XLII. törvény 91. §-ának c) szerint a vármegyei tisztikar, segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet megállapítása is a szervezési előmunkálatok körébe tartozott.

Az 1870: XLII. tc. 61. § értelmében a járások élén a szolgabírák álltak, akik felett az alispánnak volt utasítási jogköre. E tisztviselők munkáját a nekik felelős szolgabírói írnokok segítették, akik kinevezésére és elbocsátására a törvény 65. §-a szerint a szolgabíró volt jogosult. A törvényhatósági tisztviselők megválasztása a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozott, míg a levéltárnok, valamint a segéd- és kezelő személyzet tagjainak kinevezése a főispánt illetve a szolgabírói írnok kivételével.³⁶² Ebből látható, hogy ez a rendelkezés különleges jogkört biztosított a számára, mivel a szolgabírón kívül más vármegyei tisztségviselő nem rendelkezett azzal a jogosultsággal, hogy maga nevezhesse ki legközelebbi munkatársát. A járás élén álló tisztviselő a járási közgyám, járási orvos, járási számvevő irányában nem rendelkezett utasítási joggal, azok ugyanis a központi tisztségviselőjüknek, így a főorvosnak, főszámvevőnek és közgyámnak munkáját segítették.

A köztörvényhatósági törvény tehát a szolgabírói hivatali feladatok ellátását a szolgabíróra és az alárendelt szolgabírói írnokra bízta. A jogalkotó által a törvényhatóságok számára biztosított széleskörű autonómiának köszönhetően a törvény 91. §-a értelmében más tervezetek elkészítése mellett a vármegyei közgyűlések számára biztosított lehetőséget arra, hogy határozzon a tisztikar, a segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámáról, hatásköréről és munkafelosztásáról.³⁶³ Ennek megfelelően a vármegyék feladata volt a szolgabírói hivatalok létrehozása is. Tanulmányomban a törvény e szakaszainak végrehajtását és az ennek során felmerült problémákat elemzem a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának

³⁶² VARGA Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: MEZEY Barna - MÁTHÉ Gábor(szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. (Bibliotheca Iuridica Libri Amicorum 25) 607.

³⁶³ STIPTA István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In: TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szeged, JATE, 1992. 485–486.

belügyminisztériumi iratanyaga alapján, amely a törvényhatóságok által megerősítésre felterjesztett tervezeteket és az arra adott belügyminisztériumi reakciókat tartalmazzák.³⁶⁴

A vármegyék a törvény 91.§-a szerint ugyanis kötelesek voltak az általuk a törvényhatósági szervezetük szabályozása kapcsán megalkotott tervezeteket a belügyminisztériumnak megerősítés céljából megküldeni. A belügyminisztériumi tanácsosok részletesen ellenőrizték a tervezetek jogszabállyal való összhangját. Ha ennek eredményeképpen kifogást emeltek valamely tervezett rendelkezés ellen, akkor módosítás céljából visszaküldték azokat a vármegye közgyűlésének. A minisztérium és a törvényhatóságok együttes munkája, így megfelelő támpontot nyújtanak a törvény eljárásokkal kapcsolatos szabályozása okán felmerült dilemmák felderítésére.

a) Az átalakításra váró járási szervezet

A kormányzat a kiegyezést követően az 1848 előtti tisztikar visszaállításáról rendelkezett. A vármegyék járási szervezete így a rendi hagyományoknak megfelelően partikuláris képet mutatott az 1870: XLII. tc. végrehajtását megelőzően. A korabeli szakirodalmi munkák szerint az alsóközép szintű közigazgatási feladatokat ugyanis a vármegyék többségében a választott fő- és alszolgabírák végezték, akik munkáját esküdtek segítették.³⁶⁵ A járás élén állt a főszolgabíró, aki a saját kerületének ügyei mellett felelt a járási feladatok ellátásáért, valamint közvetlen kapcsolatot tartott a járással kapcsolatos ügyekben a vármegyével és az alispánnal. Az alszolgabírák a főszolgabíró ellenőrzése alá tartoztak és csupán az adott kerületre vonatkozó feladatok ellátása tartozott a hatáskörükbe.³⁶⁶

³⁶⁴ A vizsgált tervezetek: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztérium (a továbbiakban: MNL BM) K150 C/ Általános iratok 117. csomó 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.; 21265/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.; 34430/1871.- Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.; 29328/1871.-Fogaras vidék; 22226/1871.-Krassó vármegye; 20826/1871.; 27062/1871.-Sáros vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 21949/1871.-Temes vármegye; 20991/1871.; 28525/1871.-Trencsén vármegye; 217981/1871.; 31267/1871.-Zala vármegye; Általános iratok 118. csomó 23346/1871.; 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.; 27001/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.; 32051/1871.-Gömör-Kishont vármegye; 28726/1871.; 31986/1871.; 33141/1871.-Hont vármegye; 23336/1871.-Hajdú kerület; 24696/1871.-Nagykikindai kerület; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 28391/1871.; 32644/1871.-Szabolcs vármegye

³⁶⁵ RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott[!sic]*. Buda-Pest, Pfeifer, 1861. 482.; BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich, 1846. 111–112.

³⁶⁶ PUKY Károly: *Politikai igazgatás, avagy A' magyar ország tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkezetiségének és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, melly politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása*. Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István, 1828. 56–62.

A belügyminisztériumnak felterjesztett legtöbb vármegyei tervezet tartalmazta az 1871. évi vármegyei tisztikar szervezetét is, amelyek igazolják a fentiekben vázoltakat. A vármegyék járásaik élére a főszolgabírákat helyezték, a járásokban szervezett közigazgatási egységek adminisztrációs feladatait pedig változó számú alszolgabíró és a főszolgabírák végezték. A fő- és alszolgabírák mellé esküdteket rendeltek.³⁶⁷ Sáros és Doboka vármegye a fő- és alszolgabírái mellett viszont esküdteket nem tüntetett fel a régi közigazgatási szervezetében.³⁶⁸ Felső-Fehér vármegye és Fogaras vidék szintén nem alkalmazott sem esküdtet, sem szolgabírói írnokot csupán szolgabírót és segédszolgabírót vagy szolgabírói segédet.³⁶⁹ Aranyosszék, Békés vármegye és Csanád vármegye járási hivatalaiból viszont az alszolgabírák hiányoztak és a szolgabíró vagy főszolgabíró mellett esküdteket alkalmaztak.³⁷⁰ Számos vármegye az irodai teendők ellátása érdekében a szolgabírák, alszolgabírák mellé írnokot vagy díjnokot is foglalkoztatott, de ezen esetekben nem igazán figyelhető meg szabályszerűség.³⁷¹ Ezek a törvényhatóságok sem állítottak minden járási feladatokat ellátó tisztviselő mellé írnokot. A többitől a Nagykikindai kerület tért el jelentősen, ugyanis a szolgabírói teendőket a kerületi tanácsnokok végezték e közigazgatási egység területén.³⁷²

b) A szolgabíró járás élére állítása

A 61. § értelmében a járások élén a szolgabírák álltak. A belügyminiszteri tanácsos Szabolcs vármegye tervezetére adott leiratában ezt a következőképpen határozta meg: „Minden egyes járás élére egy önálló s egyenlő hatáskörrel fölruházott szolgabíró állítandó.”³⁷³ A járások élén álló tisztségviselőknek hatásköre, rangja, munkaköre és rangja is azonos volt.³⁷⁴

A szolgabírák járás élére állításával kapcsolatban merült fel az a probléma, hogy több vármegye is a főszolgabírói titulust kívánta a törvény végrehajtása előtti szervezetének megfelelően megőrizni. Bars, Sáros és Gömör-Kishont vármegyék jártak el ilyen módon.³⁷⁵ Sáros vármegye

³⁶⁷ MNL BM K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22226/1871.-Krassó vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 20991/1871.-Trencsén vármegye; 217981/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör-Kishont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 28391/1871.-Szabolcs vármegye

³⁶⁸ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 20826/1871.

³⁶⁹ MNL BM K150 117. 22026/1871.; 21800/1871.

³⁷⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.; 21161/1871.; 17803/1871.

³⁷¹ MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 20991/1871.-Trencsén vármegye; 21798/1871.-Zala vármegye

³⁷² MNL BM K150 118. 24696/1871.

³⁷³ MNL BM K150 118. 28391/1871

³⁷⁴ MNL BM K150 118. 22592/1871.

³⁷⁵ MNL BM K150 117. 21799/1871. 20826/1871. MNL BM K150 118. 23816/1871.

azért tervezte a főszolgabírói cím megtartását vármegyei tisztikarában, mert a közgyűlés a kerületek élén álló tisztviselők között különbséget akart tenni³⁷⁶ és a hadüggyel kapcsolatos járási hatáskörök közül az újoncozási teendőket az alszolgabíráktól elvonva csupán a főszolgabírákhoz utalni.³⁷⁷ Bars vármegye a főszolgabírót a járás élére kívánta állítani, hogy ezáltal az alszolgabírák munkájának az irányítását a kezébe adja.³⁷⁸ Mindhárom vármegye első tervezetében az alszolgabírói tisztséget is létrehozta, így szükség volt a főszolgabírói titulus megtartására a két járási tisztviselő megkülönböztetése céljából.

A belügyminisztériumi tanácsosok azonban mindhárom vármegye esetében pontosan ugyanazon szövegezéssel a korábbi tisztségnevek megerősítését megtagadták arra hivatkozva, hogy a törvény szövege csupán az ott megjelölt tisztségneveket engedélyezi, így a rendi kor főszolgabírokat tervezetükben váltsák fel az azonos elnevezéssel és hatáskörrel bíró szolgabírákra.³⁷⁹

Sáros és Bars vármegye a belügyminisztériumnak küldött válaszában elfogadta a főszolgabírói elnevezés elhagyását a közigazgatási szervezetének tervezetéből.³⁸⁰ Sáros vármegye azonban jelezte, hogy ezzel nem ért egyet, ugyanis ez ellenkezik a törvény 62.§-ával, amely szerint az egyes tisztviselők hagyományos nevei megtarthatók lennének. Emellett azzal érveltek, hogy a korábbi tervezetükben amiatt jelölték meg a járásokat vezető tisztviselőket főszolgabíróként, hogy az alszolgabírói tisztség betöltőit az előléptetés lehetőségével motiválni tudják.³⁸¹

Gömör-Kishont vármegye viszont az újonnan felterjesztett tervezetei közül a tisztviselők fizetését meghatározóban valószínűleg tollhibából továbbra is a főszolgabíró elnevezést használta. Míg a tisztviselők hatáskörét körvonalazó tervezetben a szolgabíró titulust

³⁷⁶ Sáros vármegye első tervezetében nem járásokat szervezett, hanem kerületeket, amely megoldás módosítására a belügyminisztériumi tanácsosok szintén felszólították a vármegye közönségét.

³⁷⁷ „Az ekként alakított 12 kerület mindegyike egy egyenlő hatáskörrel ellátott szolgabírónak hatósága alá helyeztetik. A 2 kerületi szolgabíróból az egyik főszolgabíró lesz és ő végzi a teljes járásban az újoncozási teendőket.”-MNL BM K150 117. 20826/1871.

³⁷⁸ „A járási tisztviselők hatáskörére vonatkozó utasítás 1.§ a) szerint a járási közigazgatási első tisztviselőnek főszolgabíró cím adatik, s jogában álland: járása területét az alszolgabírák között beosztani...”-MNL BM K150 21799/1871.

³⁷⁹ „A javaslatba kapott fő és alszolgabírói állomások szervezését illetőleg pedig figyelmeztetem a megye közönségét hogy miután a főszolgabírói állomás szervezése a törvényhozás által szándékosan mellőztetett, s a törvény járási tisztviselőknél csak szolgabírákat és imokot jelöl ki, a főszolgabírói állomásokat mint a törvényvel ellenkezőket helyben nem hagyhatom.”-MNL BM K150 117. 20826/1871.-Sáros vármegye; „A tisztviselő nem fő hanem csak szolgabíró néven a tervezett alsz[olga]bíró pedig segédsz[olga]bíró címen nevezendő.”-MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye

³⁸⁰ „A törvényt szabta szolgabírói elnevezés visszaállított ’s úgy az ő valamint segédének hatásköre, a szolgabíró felelősségének, a bíróságok és községek illetékességének szem előtt tartásával körvonalaztatott.”-MNL BM K150 117.28287/1871.-Bars vármegye

³⁸¹ MNL BM K150 117. 27062/1871.

alkalmazta. A belügyminisztériumi tanácsos emiatt ismételten figyelmeztette a vármegyét a hibás fogalomhasználatra, amely így korigálta a téves elnevezést.³⁸²

Csanád vármegye esetében is hasonló probléma merült fel, ugyanis 1871. július 3-án felterjesztett első tervezetükben a törvény szövegének megfelelően szolgabírákat szerepeltetett a törvényhatóság közgyűlése a tisztikarban.³⁸³ 1871. október 2-án azonban a vármegye a tiszti kar hatásköréről szóló javaslatát is megküldte a belügyminisztériumnak, amelyben konzekvensen főszolgabírának nevezték a járási tisztviselőket, így a belügyminisztérium figyelmeztette őket, hogy korigálják ezt a pontatlanságot és tegyenek jelentést ennek megtörténtéről.³⁸⁴ A jelzett hiba javításával ennek megfelelően a vármegye közgyűlése soron következő ülésén megbízta a főjegyzőt.³⁸⁵

Aranyosszék közönsége szintén eltért a szolgabírói elnevezéstől, ugyanis a tervezetében mindenhol következetesen dullónak nevezte a járást vezető tisztviselőt. Ezt az elnevezést az erdélyi székely székek alkalmazták a szolgabíró feladatait ellátó tisztségviselőikre.³⁸⁶ Csupán egy helyen szerepeltette a törvényhatóság közönsége a megfelelő elnevezést, ugyanis alsóközépszintű közigazgatási egységeiket szolgabírói vagy dullói járásnak titulálták. A belügyminisztérium által a tervezetekről készített összefoglaló ezzel szemben a járási tisztviselőket szolgabíróként szerepeltette és a tanácsosok Aranyosszéket így nem is hívták fel a korrekcióra.³⁸⁷ A főszolgabírói elnevezés kiküszöbölésénél tapasztalt következetesség fényében, különös, hogy ezt a megoldást nem kifogásolta a minisztérium. Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy Aranyosszék egyike volt a legkisebb törvényhatóságoknak, így képtelen volt megfelelni a törvény támasztotta kívánalmak jelentős részének, így már az első tervezetüket jóváhagyták a tanácsosok minden korrekció nélkül.

A Nagykikindai kerület esetében szintén engedélyezte a minisztérium a tanácsnok megnevezés használatát a szolgabíró helyett, amit azzal indokolt a törvényhatóság, hogy a kerületi lakosság már megszokta az elnevezést és a hagyományos tisztségek fenntartására lehetőséget nyújtott a

³⁸² „Mint hogy a megyék közönsége a főszolgabíró elnevezéshez ez úttal is ragaszkodik, ezen törvénybe ütköző megállapodásnál pedig mint azt a f. évi október 19-én 23816 sz. a. kelt rendeletemben is már kijelentettem helyben nem hagyhatom, föl hívom a megyék közönségét, hogy a főszolgabírói elnevezésnek szolgabíróval, 's ebből kifolyólag a főszolgabírói segéd elnevezésnek pedig szolgabírói segéddel leendő felcserélése iránt, a' jobban (sic!) határozzon 's létre jött megállapodást tudomásomra hozni ne késsék.”-MNL BM K150 118. 32051/1871.

³⁸³ MNL BM K150 117. 17803/1871.

³⁸⁴ „a járási első tisztviselő határozottan főszolgabírónak neveztetik, ezen elnevezés pedig a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvény rendeletével, mely a járási első tisztviselőt nem fő hanem szolgabírónak címezi, ellenkezik”-MNL BM K150 117. 27191/1871.

³⁸⁵ MNL BM K150 117. 32776/1871.

³⁸⁶ MNL BM K150 152. 1872:II.2. 25042/1869.-Háromszék; 86. Az összes m. k. ministeriumnak 1867. évi jun. 27-kén közzétett rendelete, az erdélyi köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének visszaállítása iránt. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf. 187.

³⁸⁷ MNL BM K150 117. 20171/1871.

törvény. A belügyminiszteri tanácsos először szerepeltette a kifogást a választervezetében, amely figyelmeztette a törvényhatóságot arra, hogy a tanácsnoki címet a törvényszövegével összhangban lévő szolgabíróra módosítsa, de ezt utólag lehúzták a tervezet ellenőrzése során.³⁸⁸ A Hajdú kerület rendhagyó módon eltekintett a szolgabírák rendszeresítésétől a törvényhatóságban, mert szükségtelennek tartották. Az 1870: XLII. tc. értelmében ugyanis a rendezett tanácsú városok külön járásokat alkottak, és a kerület területén csupán rendezett tanácsú városok voltak.³⁸⁹ A Szepesi XVI város kerülete hozzájuk hasonló berendezkedéssel rendelkezett, így csupán egy szolgabírót alkalmaztak tisztikarukban, aki a rendezett tanácsot nem tartó községek esetében látta el a járási teendőket.³⁹⁰

c) Alszolgabíró vagy segédzolgabíró?

A főszolgabírói elnevezést használó vármegyénél merült fel a leggyakrabban, hogy alszolgabírákat is rendszeresítsenek a járási feladatok ellátására, így Gömör-Kishont vármegye, Bars vármegye és Sáros vármegye is szerepeltette ezt a tisztséget a tervezeteik első változatában.³⁹¹ Egyedül Békés vármegye kívánta az alszolgabírói elnevezést úgy beemelni közigazgatási szervezetébe, hogy nem főszolgabírónak címezte a járás élén álló hivatalnokot.³⁹² Az alszolgabírák azonban nem minden vármegyében ugyanazt a szerepet töltötték volna be. Békés, Bars és Gömör-Kishont vármegyék a járás élén álló tisztviselők segédeként kívánták rendszeresíteni az alszolgabírákat.³⁹³ Ezzel szemben Sáros vármegye a főszolgabírától függetlenül az alszolgabíráit az egyes kerületek élére helyezte volna, ugyanis az újoncozási feladatoktól eltekintve azonos hatáskörrel látták volna el a fő- és alszolgabírákat.³⁹⁴ Békés vármegye és Gömör-Kishont vármegye azzal indokolták az alszolgabírói tisztség szükségességét, hogy a nagy méretű és népességű járásaikban ezzel megakadályozhatják a szolgabírák leterheltségét és megoldhatják helyettesítésüket.³⁹⁵ Ezen érvelés helyesnek mutatkozott, ugyanis a két vármegye 30 ezer fő körül szabta meg járásai méretét, míg a legtöbb törvényhatóság jócskán ez alatt maradt az alsóközép szintű közigazgatási egységeinek

³⁸⁸ MNL BM K150 118. 24696/1871

³⁸⁹ MNL BM K150 118. 23336/1871.

³⁹⁰ MNL BM K150 118. 31576/1871.

³⁹¹ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 20826/1871.; MNL BM K150 118. 23816/1871.

³⁹² MNL BM K150 117. 21161/1871.

³⁹³ MNL BM K150 117. 21161/1871.; 21799/1871.; MNL BM K150 118. 23816/1871.

³⁹⁴ MNL BM K150 117. 20826/1871.

³⁹⁵ „A járási szolgabírák mellé alszolgabírák rendszeresítését azon okból látta jónak a megye javaslatba hozni – nehogy a nagy kiterjedés és népességgel bíró járásokban hátramaradások legyenek és hogy a járásbeli szolgabíró akadályoztatása esetében helyettes által kellően pótolva legyen s így a közszolgálat érdekében hátramaradás ne történjék.”-MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör-Kishont vármegye

meghatározásakor. Gömör-Kishont tervezetében hosszasan részletezte is, hogy milyen olyan teendőket kell ellátniuk a főszolgabíráknak, amelyek egy ember erejét meghaladják. Szeptember hónapban a közmunka és az újoncösszeírás, januárban és februárban pedig a községi és gyámi számadások és elő költségvetések vizsgálata jelentős mértékben leterhelte a járási tisztviselőket.³⁹⁶

Liptó vármegye már 1871. július 4-én a szervezési munkálatok megkezdésekor kérte a belügyminisztérium útmutatását az alszolgabírói tisztséggel kapcsolatban. A törvényhatóság a már említett vármegyékhez hasonlóan a szolgabírák helyettesítését kívánta megoldani az alszolgabírák rendszeresítésével. A belügyminisztérium azonban már ekkor egyértelműen kifejtette azon álláspontját, hogy elutasítja e titulus bevezetését.³⁹⁷ Ennek megfelelően a minisztériumi vizsgálatok egységesen elutasították az alszolgabírói tisztség fenntartását azzal az indokkal, hogy a törvény járási tisztviselőkként csak a szolgabírót és az írnokot jelölte meg.³⁹⁸ A Liptó vármegyének küldött leiratban már felvillantotta a belügyminisztériumi tanácsos annak lehetőségét, hogy egy segéd kerülhet a törvényhatóságok közigazgatási szervezetébe a szolgabírák helyettesítésére vagy kiegészítésére. Az alszolgabírák helyett így a minisztérium az írnok mellett végül a szolgabírói segéd vagy szolgabírósegéd alkalmazásának lehetőségét engedélyezte, amely tisztség, bár a törvényben nem szerepelt, de azzal nem is ellenkezett.³⁹⁹ A szolgabírósegéd megjelenése érdekes példája a minisztériumi jogalkalmazásnak az 1870: XLII. tc. esetében.

A belügyminisztérium azt a megoldást, hogy a szolgabírósegédi állomások létrehozatalát engedélyezni fogja, érezhetően 1871 szeptemberében, az első tervezetek megerősítése alkalmából dolgozta ki.⁴⁰⁰ Ekkor javították át ugyanis áthúzással a már elkészült választervezetekben egységesen a segédszolgabíró elnevezéseket szolgabírósegédre Békés és

³⁹⁶ „A tisztikar létszámára nézve, hogy a főszbirák mellé egy segédnek alszbirói cízzel leendő rendszeresítését,- a járáások nagy kiterjedése, a teendők sokasága és különösen azon körülmény miatt, látta elkerülhetetlen szükségesnek: mert a főszbirónak betegeskedés vagy más körülmény miatti akadályoztatása esetén, a közigazgatás teljesen felakadna, oly esetekben pedig, midőn nevezetes és nagyfontosságú teendők összehalmozódnak, mint például szeptember hóban a közmunka és ujoncz összeírás január és február hóban pedig a községi, gyámi számadások, elő költségvetések vizsgálata, 's az ujonczozás, egy embernek azokat kellő időben elvégezni lehetetlenség.”-MNL BM K150 118. 23816/1871.

³⁹⁷ „Alszolgabírák nem szervezhetők, miután a törvény csak szolgabírákat említ, azok helyettesítésére vagy kiegészítésére azonban segédek alkalmazhatók, kik a szolgabíró megbízásából járnak el.”-MNL BM K150 117. 16986/1871.

³⁹⁸ „A javaslatba hozott alszolgabírói állomásokat illetőleg megjegyzem, hogy nem ellenkezik ugyan a törvény szellemével, hogy a tényleges szükséghez képest a járási szolgabíró mellé egy segédi állomás szerveztessék, mindazonáltal az alszolgabírói elnevezés szolgabírói segéddel cserélendő föl.”-MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.

³⁹⁹ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.

⁴⁰⁰ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye

Sáros vármegye esetében is. Ezt követően már egységesen ugyanazzal a meghatározással kérték a vármegyéktől szükség esetén ezen tisztség rendszeresítését.

Arad vármegye viszont a fent említett vármegyéktől eltérően első tervezetében nem az alszolgabíró, hanem a segédszolgabíró elnevezést alkalmazta elismerve, hogy erre a törvényben semmi intézkedés nem található. A belügyminisztérium ebben az esetben is kérte ennek felcserélését a szolgabírósegéd meghatározásra.⁴⁰¹

A másik hasonló eltérés Hont vármegye és Trencsén vármegye tervezeteiben jelentkezett, mivel a törvényhatóságok az esküdti címet kívánták megőrizni, amelynek helyébe a belügyminisztérium a szolgabírósegéd alkalmazását javasolta számukra.⁴⁰² Pozsony vármegye viszont szolgabírói segédek kinevezésére kért lehetőséget a belügyminisztériumtól, amit azzal indokolt, hogy a szolgabíró egy írnokával nem lenne képes ellátni feladatait, mivel a katonai ügyek magukban egy teljes személyt kívánnak és útibiztos hiányában e feladatokat is a szolgabírónak kell elintéznie. Emellett pedig a tisztség bevezetését jó megoldásnak tartották arra, hogy a közigazgatási pályára készülő ifjak első lépcsőfokaként szolgáljon a vármegyei munkában. Hangsúlyozták, hogy a szolgabírói írnok pozíciója erre nem alkalmas, mert nagyfokú kiszolgáltatottsága miatt nem vonzó a szakképzett fiatalság számára. A vármegye közönsége elsősorban az utak, hidak fenntartásával járó feladatokat kívánta a szolgabírósegédek hatáskörébe utalni. A törvényhatóság elismerte, hogy az általa kezdeményezett megoldás a törvényben nincsen szabályozva, viszont abbéli reményét fejezte ki, hogy a minisztérium elfogadja „a törvényszabta keretnek specialis viszonyaikhoz idomítását”.⁴⁰³

A belügyminisztérium minden olyan vármegye számára, amelyben felmerült a szolgabírósegéd szükségessége, egységesen kifejtette, hogy a szolgabírósegéd „nem önállóan hanem minden ügyben csak a szolgabíró nevében, megbízásából és felelőssége alatt járhat el.”⁴⁰⁴ A belügyminisztérium ezáltal egy egyértelműen a szolgabírónak alárendelt segédszemélyzet meghonosítását engedélyezte a vármegyék számára, akiknek a tevékenységéért a szolgabíró tartozott felelősséggel.

⁴⁰¹ „Nem ellenkezik ugyan a törvény szellemével hogy a tényleges szükséghez képest, a szolgabíró mellé egy egy segédi állomás szerveztessék, szabatosabbnak tartom azonban ha a szolgabíró oldala mellé tervezett segéd szolgabírói elnevezés szolgabíró segéddel cseréltetik föl;”-MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.

⁴⁰² „az esküdti címet mellőzve, az illető segéd tisztviselőre nézve a szolgabírói segéd elnevezést használja;”-MNL BM K150 118. 31986/1871.-Hont vármegye; MNL BM K150 117. 28525/1871.-Trencsén vármegye

⁴⁰³ MNL BM K150 118. 26616/1871.

⁴⁰⁴ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör-Kishont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye

A szolgabírósegéd kapcsán a legvitatottabb probléma az volt, hogy miképpen nyerje el tisztségét. A belügyminisztérium a legtöbb vármegye esetében a segédszolgabíró kapcsán nem nyújtott támpontot arra nézve, hogy választás vagy kinevezés alá esik a vármegyében ez a pozíció.⁴⁰⁵ Minden bizonnyal egyértelműnek tartották, hogy a vármegyék a segédszemélyzethez fogják besorolni a létrehozott vármegyei állást a szolgabírósegéd alárendeltségének és segédi feladatainak hangsúlyozása miatt. A segédszemélyzethez számított személyek kinevezésére pedig az 53.§ g) pontja alapján a főispán volt jogosult. Ezt igazolják a Hont vármegye tervezeteinek megerősítését célzó előfoglalmazványok szövegei is, bár különös, hogy ezeket a részeket mindkét esetben végül kihúzta a szövegtervezetet ellenőrző belügyminiszteri tanácsos.⁴⁰⁶ Ezekre a javításokra azonban valószínűleg nem a megállapítás helytelensége miatt került sor, hanem amiatt, mert a belügyminisztérium Hont vármegyét az esküdti pozíció elhagyására próbálta szorítani, így nem akarta ezt azzal súlyosbítani, hogy hangsúlyozza még azt is, hogy az ennek pótlására ajánlott tisztséget nem a vármegye közönsége választhatja.

Arad vármegye ezzel szemben mindenképpen választani kívánta segédszolgabíróját, amelyhez annyira ragaszkodott, hogy kinevezés esetén nem vélte szükségesnek a tisztség fenntartását.⁴⁰⁷ Hont vármegye szintén ragaszkodott a szolgabírósegédek választhatóságához miután többszöri levélváltást követően elfogadta, hogy esküdt helyett csupán szolgabírósegédet rendszeresíthetnek.⁴⁰⁸

Hont vármegye szintén az esküdt választhatósága kapcsán a belügyminisztériummal folytatott vitájában nyilvánvalónak tartotta, hogy a szolgabírósegédet a szolgabíró nevezi ki.⁴⁰⁹ Ennek az lehetett az oka, hogy a szolgabíró volt az egyetlen tisztviselő a vármegye tisztikarában., aki maga nevezhette ki írnokát. Emiatt juthatott a törvényhatóság arra a következtetésre, hogy más segédjét is a szolgabíró nevezheti ki.

A szolgabírósegéd és más tisztviselők hivatalba juttatása kapcsán Liptó vármegye főispánja kért felvilágosítást 1871. november 15-én, amely alapján egyértelműen megismerhető a

⁴⁰⁵ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör-Kishont vármegye

⁴⁰⁶ „magától értetvén hogy a szolgabíró segédet a törvény 53. §-a g. pontja szerint a főispán nevezendi ki”-MNL BM K150 118. 28726/1871.; „És miután a szolgabírói segéd a törvényből kifolyólag önálló hatáskörrel nem leendő felruházva, hanem csak az lesz feladata, hogy az illető szolgabírónak teendői elvégzésében segítségére legyen, a megye közönségének azon megállapodása hogy ezen állomás választás útján tölteni be, el nem fogadhatván, figyelmeztetem, hogy a szolgabírói segéd a segéd és kezelő személyzethez tartozik, és ennél fogva ezen állomás nem választás, hanem az 1870 évi XLII. t. cz. 53§ g. pontja értelmében csak főispáni kinevezés útján tölthetik be.”-MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁴⁰⁷ MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.

⁴⁰⁸ MNL BM K150 118. 33141/1871.; 31986/1871.

⁴⁰⁹ MNL BM K150 118. 31986/1871.

belügyminisztérium álláspontja a kérdésben. A minisztérium irányába intézett kérdés arra irányult, hogy kik tartoznak a segéd- és kezelőszemélyzet körébe, akik kinevezése az 1870: XLII. tc. 65. §-a alapján a főispán hatáskörébe tartozik. A főispán kiemelte, hogy az 1848 előtti gyakorlat nem tud támpontot nyújtani a jogértelmezés számára, mert a gyakorlat ingatag volt, a főjegyző helyetteseit a főispán nevezte ki, viszont az alorvost a közgyűlés választotta. A vármegye élén álló méltóság azért kérte előre a belügyminisztérium felvilágosítását, mert súrlódásokra számított a tisztújításkor a törvényhatósági bizottság és közte. A főispán külön hangsúlyozta, hogy nem egyértelmű, hogy az árvaszéki elnök, ülnök és a szolgabírói segéd segédszemélyzetnek minősül-e. Véleménye szerint példának okáért a pénztárnok, a megyei mérnök és a számvevő inkább a kezelő személyzethez sorolható.⁴¹⁰

A belügyminisztérium november 29-én kelt válaszeiratában akképpen döntötte el a kérdést, hogy az 1870: XLII. tc. 57. §-ában felsorolt központi és kültisztviselői állomásokat, a konkrétan ebből a körből kiemelt levéltárnoki poszt kivételével, a 68. §-ban meghatározott szabályok szerint a törvényhatósági bizottság választja. Az itt fel nem sorolt tisztviselőket pedig a főispán nevezheti ki az 53. § g) pontjának megfelelően.⁴¹¹

A kérdés fontosságát mutatja, hogy 1871. december 1-jén a főispán már táviratilag sürgette a belügyminisztériumi válasz elkészültét, mivel vármegyéjében „tisztválasztási pártok” alakultak. A belügyminisztérium erre válaszul a már ismertetett világos útmutatást nyújtotta arra nézve, hogy mely tisztviselőket esnek választás alá és melyeket nevezheti ki a főispán. Ennek ellenére a vármegye szintén táviratban konkrét tisztségek esetén megint csak a belügyminisztériumhoz fordult felvilágosítás érdekében, amely válaszeiratok ezt az egyértelmű álláspontot bizonytalanná tették. Az első kérdés esetében, ugyanis a minisztérium megállapította, hogy a megyei orvos választás alá esik.⁴¹² A megjelölt 57. §-ban a főorvos a központi tisztviselők között volt felsorolva, így efelől nem igazán lehetett kétség. A másik kérdés viszont az aljegyzők választhatóságára irányult, amelyre pontosan ugyanezt a választ kapta a törvényhatóság.⁴¹³ Ez az útmutatás azonban több problémát is felvet. Az említett szakasz ugyanis csupán jegyzőt említ központi tisztségviselőként, amely inkább a főjegyzőre vonatkoztatható, mint az aljegyzőkre. Különösen annak fényében érdekes ez a megoldás, hogy

⁴¹⁰ MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁴¹¹ „a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény a tiszti állomások betöltési módozata iránt az ország törvényhatóságainál eddig divott különböző gyakorlatot megszüntetvén egyöntetű eljárást rendel el; - a törvény 57ik §-ában elő nem sorolt azon tiszti állomások pedig, melyek a megye jövő szervezeti munkálatában megállapítva lőnek a segéd és kezelő személyzet sorozatába esnek s mint ilyenek a törvény 53ik §a g pontjához képest főispáni kinevezés által fognak betöltetni.”-MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁴¹² MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁴¹³ „A megyei aljegyzők, a tiszteletbeliek kivételével, választás alá esnek.”-MNL BM K150 117. 30834/1871.

a szolgabírósegéd, aki a szolgabíró segítője és helyettese kinevezés alá esik a minisztérium álláspontja szerint, viszont az aljegyzők, akik szintén a főjegyző segítői és helyettesei már választás alá esnek.

A belügyminisztériumnak álláspontja tehát az volt, hogy a szolgabírósegédek csak kinevezés útján nyerhetik el hivatalukat. Ennek hangot is adott a tisztség választhatósága mellett érvelő Arad vármegyének küldött válaszeirataiban.⁴¹⁴ Arad vármegye újból felterjesztett tervezeteiben viszont nem található intézkedés arra nézve, hogy elfogadták-e a belügyminisztérium felvilágosítását. Mindenesetre gyanút keltő, hogy a szolgabírósegédek kapcsán megjegyezték, hogy csupán az első választási időszakban tervezik „tesztelni” a tisztség szükségességét.⁴¹⁵ Hont vármegye viszont a szolgabírói segédi elnevezést elfogadva egyértelműen úgy határozott, hogy főispáni kijelölés mellett a törvényhatósági bizottság fogja választani őket.⁴¹⁶ A belügyminisztériumi tanácsos végül miniszteri utasításra elfogadta a vármegye e rendelkezését.⁴¹⁷ Érdeemes még megjegyezni, hogy a törvényhatóság határozatában szereplő főispáni kijelölés is kétségeket ébreszt, mivel az 1870: XLII. tc. alapján a főispáni kijelölés rendi hagyománya elenyészett, ugyanis a tisztségviselői jelöltek névsorát a 68. § értelmében a kijelölő választmány jogosult összeállítani.⁴¹⁸ A belügyminisztériumnak azonban erre vonatkozó észrevétele nem volt.

d) Az esküdti pozíció kiiktatása a polgári közigazgatás szervezetéből

A vármegyék ragaszkodása a tervezetekben egyértelműen érzékelhető a rendi hagyományokhoz, mivel annak ellenére, hogy az 1870. évi XLII. tc. kiiktatta az esküdti tisztséget a közigazgatási szervezetből, több vármegyei munkálat igyekezett azt valamilyen módon az általuk létrehozott tisztikarban megőrizni. Gömör-Kishont vármegye első tervezetében a főszolgabírák és az alszolgabírák mellé még két-két írnokot rendelt esküdti címmel való felruházással. Ezt azzal magyarázta, hogy ezáltal az írkok feletteseik által kisebb

⁴¹⁴ „A szóban lévő állomásnak betöltését illetőleg pedig határozottan ki kell jelentenem a megye közönségének, hogy ez a törvény kötelező erejénél fogva nem választás hanem kinevezés útján eszközölhető.”-MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.-Arad vármegye;

⁴¹⁵ „szolgabírói segédi állásokat csak is az első választási időszakra, tehát 6 évre, mely idő alatt további szükségességük avagy feleslegességük ki fog tűnhetni, rendszeresítjük.”-MNL BM K150 117. 32702/1871.

⁴¹⁶ „kétrendű határozatunk értelmében – a szolgabírói segédeket ezentúl is a – megye közönsége által ohajtjuk – főispáni kijelölés mellett – választani. Miért is tisztelettel kérjük Exczellenziádat, hogy Hont megyének már most az új megyeservezésre vonatkozó, ez egyetlen, de forró kívánatát vissza utasítani ne méltóztassék.”-MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁴¹⁷ „Minister úr ő nagyméltóságától nyert szóbeli utasítás folytán, tudomásul vétetvén.”-MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁴¹⁸ STIPTA István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In: MÁTHÉ Gábor - ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1995. 301.

ügyekben önálló működésre is felhasználhatóvá válnak. A belügyminisztérium ennek megerősítését szigorúan elutasította azzal érvelve, hogy az esküdt a szolgabíró bírótársa volt, amelyre a továbbiakban nem lesz szükség, így a helyére az írnokok kerüljenek.⁴¹⁹ A vármegye tudomásul vette a kérést és ennek megfelelően módosította járási szervezetét.⁴²⁰

Zala és Szepes vármegye szintén a jogalkotó által írnokként meghatározott segédszemélyzetet kívánta esküdként megnevezni.⁴²¹ A belügyminiszteri megerősítés során azonban figyelmeztették a törvényhatóságokat, hogy a törvény értelmében írnokként kell megjelölni a tisztséget. Temes vármegye szintén esküdt alkalmazásával vélte megoldhatónak a szolgabíró túlzott leterheltségét, mivel az esküdtekre bízta volna a járási közgyám feladatait.⁴²² Azzal indokolta tervezetében az esküdti elnevezés megtartását, hogy ezáltal olyan feladatokat is elláthatnának, amit járási közgyámként nem tehetnének meg és a segítségükkel a szolgabírák helyettesítése is megoldható lenne. Emellett a lakosság „ősi” intézmények iránti ragaszkodásával magyarázta az esküdti cím fenntartását, amelyet a törvény 62. §-ának rendelkezéseivel indokolt, aminek értelmében a tisztviselők hagyományos nevei fenntarthatók. Trencsén vármegye a szolgabírák mellett esküdtek és írnokok alkalmazását is kívánta, de a belügyminisztérium az esküdti megnevezés továbbélését ebben a formában sem engedélyezte, ugyanis a segédi állomások létesítését preferálta. A vármegyei közgyűlés azért kívánt a szolgabíró felelőssége alatti segédszemélyzetet létrehozni, mert ez a hivatal célszerűbb, mint „a patriarchális zamatú szolgabíró” egyszemélyi vezetésével fenntartani a járási igazgatást.⁴²³

A szolgabírói hivatallal kapcsolatos tisztségek meghatározása esetében a legérdekesebb problémákat Hont vármegye szervezési munkálatai vetették fel. Hont vármegye 12 szolgabírája mellé 12 esküdtet kívánt alkalmazni a járásaiban.⁴²⁴ Indoklásában elismerte, hogy ez a törvény szigorúan vett szövegével ellenkezik, azonban a vármegye közönsége ebben az esetben is a már említett 62.§-ra hivatkozott, mivel véleményük szerint a köznép ragaszkodik a hagyományos „eskütti” elnevezéshez. A vármegye ezáltal kívánt helyettest és rendes segédet biztosítani a szolgabíró számára. Elképzelhetetlennek tartották, hogy ezt a funkciót el tudná látni egy a szolgabíró által kinevezett és nem a vármegye által választott írnok.⁴²⁵ Az esküdtjeikért a

⁴¹⁹ MNL BM K150 118. 23816/1871.

⁴²⁰ MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁴²¹ MNL BM K150 117. 21797/1871.; 31267/1871.

⁴²² MNL BM K150 117. 21949/1871. A belügyminisztérium reakciója sajnálatos módon nem ismert, mivel hiányzott az iratanyagból.

⁴²³ MNL BM K150 117. 28525/1871

⁴²⁴ „12 esküdt kerül a szolgabírák mellé egyszersmind tollvivő.”-MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁴²⁵ „Miután akár a régi, akár az új megyei municipium úgy eszméje, mint fénykörével- ha csak azt végkép letörölni nem akarjuk a magyar történelem dicsőbb lapjairól- sehogy sem volna meg egyezhető, hogy egy a szolgabíró által szolgaként és szolgafizetéssel felfogadott, majd elbocsátott, s még is a törvényhatóság költségén tartott írnok –

szolgabírák tartoztak volna felelősséggel és kötelesek lettek volna a szolgabírák lakhelyén tartózkodni.

Erre válaszul a belügyminisztériumtól a szokásos reakciót kapta a vármegye: a szolgabíró mellé helyezhető segédszemélyzet, azonban nem a szolgabíró korábbi bírótársa az esküdt, hanem a szolgabírósegédek.⁴²⁶ Hont vármegye az e figyelmeztetések tükrében előterjesztett második tervezetében kitarzott amellest, hogy fent kívánja tartani a választott esküdti pozíciót azzal indokolva, hogy ez nagyobb erkölcsi legitimitációt fog biztosítani a számukra, mint a kinevezés. Emellett egyetértésüket fejezték ki arra nézve, hogy esküdtjéért a szolgabíró lesz felelős.⁴²⁷

A belügyminisztérium a második alkalommal már keményebb hangot megütve figyelmeztette a vármegyét, hogy az összes törvényhatóság elfogadta az esküdtek kiiktatását a járási szervezetéből, így már csak az egyöntetűség okán is elvárja, hogy Hont megye is alkalmazkodjon ehhez.⁴²⁸ Hont vármegye erre válaszul immár harmadik felterjesztésében elfogadta az esküdtről a szolgabírói segédre való módosítást.⁴²⁹

e) A szolgabírói írnok szerepe

Az 1870: XLII. tc. a szolgabíró segédévé a szolgabírói írnokot rendelte. A szolgabírói írnokot a szolgabíró nevezte ki, utasította és az ő felelőssége alatt végezte munkáját. A fizetését a törvényhatóság utalványozta. E törvény által meghatározott szabályok érvényesültek is azon vármegyék esetében, akik a szolgabírói hivatal részévé tették a szolgabírói írnokokat.⁴³⁰ Bars vármegye tervezetében arról rendelkezett, hogy a szolgabírói írnokai munkáját csupán az irodai tevékenységekre korlátozzák. Ezt azzal indokolták, hogy ez szolgálja a hivatal tekintélyének megóvását, mivel fizetésük annyira alacsony, hogy óhatatlanul felmerülne a megvesztegetés gyanúja az esetükben.⁴³¹ A szolgabírái mellé Fogaras vidék is szolgabírói írnokokat rendelt, akik számára követelményül támasztották, hogy megfelelően képzettek legyenek, mivel feladatuk lesz a szolgabírák helyettesítése is. A törvényhatóság adós maradt annak kifejtésével, hogy milyen képzettséget vár el ennek érdekében az írnokoktól.⁴³²

egyen képviselje nem egy esetben a megyei szolgabírót, s így közvetve magát az új megyei institutiot.”-MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁴²⁶ MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁴²⁷ MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁴²⁸ MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁴²⁹ MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁴³⁰ MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék

⁴³¹ MNL BM K150 117. 28287/1871.

⁴³² MNL BM K150 117. 21800/1871.

Csongrád vármegye járt el a többi vármegyétől eltérően a szolgabírói írnokok esetében, mivel a belügyminisztérium nem fogadta el az általuk az első tervezetben javasolt négy járást,⁴³³ így kettőre csökkentették a számukat. A szolgabírók túlzott leterheltségét elkerülendő viszont melléjük két-két írnokot rendeltek, akiket első és másod rendű írnokként címeztek, amit a belügyminisztérium helyeslőleg tudomásul vett.⁴³⁴

f) A polgári kor szolgabírói hivatala

A szolgabírói hivatal az általam vizsgált legtöbb vármegyében a törvényben megszabott módon szolgabíróból és szolgabírói írnokból épült fel.⁴³⁵ Csongrád vármegye pedig az ismertetett módon két-két írnokot alkalmazott szolgabírái mellé.⁴³⁶ A belügyminisztérium a törvényhatóságok igényére reagálva hozta létre a törvényből hiányzó szolgabírósegéd rendszeresítésének lehetőségét. A tisztség bevezetése Békés, Arad, Bars, Sáros, Trencsén, Gömör-Kishont, Pozsony és Hont vármegyék esetében merült fel az általam vizsgált törvényhatóságok közül.⁴³⁷ Arad, Bars, Trencsén, Gömör-Kishont, Pozsony és Hont vármegyék döntöttek a tisztség bevezetése mellett.⁴³⁸ Békés és Sáros vármegyék viszont elvetették azt.⁴³⁹ Az utóbbi ezt azzal indokolta, hogy a választott és önálló alszolgabírák helyett a nem önálló szolgabírósegédi tisztség bevezetése elriasztaná az alkalmas embereket a pozíció betöltésétől. Inkább lemondtak arról, hogy a szolgabírák mellé segédeket nevezzenek ki. A szolgabírósegédet a tisztikarába beemelő vármegyék közül Arad, Bars, Trencsén és Gömör-Kishont vármegyék a járásaikban szolgabírói írnokokat is rendszeresítettek.⁴⁴⁰ Pozsony és Hont vármegyék viszont ezt nem tartották szükségesnek.⁴⁴¹ Az előbbi azonban végül 1872-ben, a törvény által létrejött közigazgatási szervezet első működési évében a segédek helyett mégis írnokok alkalmazását kérte.⁴⁴²

⁴³³ MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁴³⁴ „A járás tisztségviselője a szolgabíró, mindegyik szolgabíró mellé két-két írnok adatik.”–MNL BM K150 117. 27282/1871.

⁴³⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogarás vidék; 22226/1871.-Krassó vármegye; 27062/1871.-Sáros vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 24696/1871.-Nagykikindai kerület; 21798/1871.-Zala vármegye

⁴³⁶ MNL BM K150 117. 27282/1871.

⁴³⁷ MNL BM K150 117. 21161/1871.; 17731/1871.; 21799/1871.; 20826/1871.; 28525/1871. 118. 23816/1871.; 26616/1871.; 28726/1871.; 31986/1871.

⁴³⁸ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 28287/1871.; 28525/1871. 118. 32051/1871.; 26616/1871.; 33141/1871.

⁴³⁹ MNL BM K150 117. 31913/1871.; 27062/1871.

⁴⁴⁰ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 28287/1871.; 28525/1871. 118. 32051/1871.

⁴⁴¹ MNL BM K150 118. 26616/1871.; 33141/1871.

⁴⁴² MNL BM K150 118. 31697/1871.

A szolgabírói hivatal létrehozására irányuló tervezetek belügyminisztériumi megerősítése kapcsán megfigyelhető, hogy a tanácsosok konzekvensen ragaszkodtak a törvény által meghatározott titulusok alkalmazásához. A főszolgabírói, alszolgabírói és esküdti elnevezéseket sikerrel iktatták ki a vármegyék tisztikarából. Az esküdtek esetében ez érthető, ugyanis ezzel is erősíteni kívánták az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztását. A főszolgabírák és az alszolgabírák elhagyása már nehezebben magyarázható, különösen, hogy, amint a fentiekből kiderült, ezzel az uralkodó gyakorlat megváltoztatására volt szükség. Ennek okaként az hozható fel, hogy a törvény egyszerű és egyértelmű felelősségi viszonyokat kívánt teremteni a közigazgatásban,⁴⁴³ amit elősegített, ha a járás élén az egyszemélyi hivatalvezetést végző szolgabírák állnak, akik felelőssége kiterjed a szolgabírói hivatalban dolgozókra. Ezzel magyarázható az esküdti tisztség megszüntetése is, mivel az esküdtek korábban a szolgabírákkal együttesen eljárva végezték tevékenységüket.

Szintén a felelősségi kérdések miatt volt jelentősége annak, hogy a szolgabírák legyenek a járás egyetlen választott tisztségviselői, mivel a vármegyei tervezetekből kitűnik, hogy a törvényhatóságok a törvényhatósági bizottság által választott alszolgabíráknak vagy esküdteknek nagyobb legitimitást tulajdonítottak. Emiatt könnyebben alkalmazhatták volna őket önálló eljárási cselekmények esetében is. Ennek megakadályozása érdekében sem hagyhatták jóvá azt a megoldást, hogy a járási feladatok ellátásába más választott tisztségviselőt is bevonhasson a vármegye.

A minisztérium munkája hatékonyan megvalósította a járási szervezet egységesítését is. A minisztériumi jogalkalmazás beemelte a szolgabírósegédet is a szolgabírák tehermentesítésére alkalmazható személyek közé, így a járási feladatok elvégzését a szolgabírák végezték a szolgabírósegéd és/vagy a szolgabírói írnokok segítségével. A törvényhatóságok számára kérdéses volt, hogy az újjá alakított járási szervezetükben miképpen lesz lehetséges a szolgabírák helyettesítése. Békés vármegye ezzel is indokolta a tervezetének azon részét, hogy alszolgabírákat alkalmazott volna a szolgabírák mellé.⁴⁴⁴ Míg Hont vármegye az esküdti állomás létrehozása mellett érvelt ezzel.⁴⁴⁵ A legcélszerűbb és minden bizonnyal végül a többi vármegye által is követett megoldást Csanád vármegye dolgozta ki, amely tervezete szerint a járás élén álló tisztségviselő időszakos pótlását a másik járás szolgabírójának többletfeladatokkal való ellátásával kívánták megoldani.⁴⁴⁶

⁴⁴³ Az 1869-dik évi április hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870. 189.

⁴⁴⁴ MNL BM K150 117. 21161/1871.

⁴⁴⁵ MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁴⁴⁶ MNL BM K150 117. 17803/1871.

Az figyelhető meg, hogy az 1870: XLII. tc. végrehajtása kapcsán megfigyelhető következetesség a belügyminisztérium munkájában később alábbhagyott. Abaúj vármegye ugyanis amiatt intézett feliratot 1872. június 14-én, hogy a belügyminiszter engedélyezze a számára helyettes szolgabírák segédszemélyzetként való alkalmazását a szolgabírák mellett a községi törvény végrehajtásának idejére, akiket szintén szolgabíróként kívánt megnevezni.⁴⁴⁷

A törvényhatóság által kezdeményezett átalakítás igencsak ellentmondónak tűnik azzal az egységesítési és egyértelmű felelősségi szabályokat célzó szándékkal, amire a belügyminisztérium a köztörvényhatósági törvény végrehajtásakor a szolgabírói hivatal kapcsán törekedett. A belügyminisztériumi tanácsos ennek ellenére Abaúj vármegye felterjesztését bármilyen kifogás nélkül tudomásul vette.⁴⁴⁸

Ennek ellenére az egyértelműen leszögezhető, hogy a belügyminisztériumi munkálatoknak köszönhetően a törvényhatóságok járási szervezete nagy lépést tett annak irányába, hogy a korábbi partikuláris, rendi igazgatási egységből a polgári kor követelményeinek megfelelő, egységes közigazgatási szervezetté alakuljon.

⁴⁴⁷ „a’ községi rendezés gyorsabb keresztül vitele céljából határozatilag minden szolgabíró mellé helyettes szolgabírákat is nevezett ugyan, - hanem ezen segéd személyzet csupán a’ rendezés bevégezéséig ruháztatott fel szolgabírói címmel, - de díjitalanul határozatván el azoknak alkalmazása, - ezen intézkedés sem a Megye sem az állam pénztárát legkisebbé sem fogja terhelni.”-MNL BM K150 153. 18892/1872.

⁴⁴⁸ MNL BM K150 153. 18892/1872.

10. Pénzügyi kérdések

Az adózóképesség kérdését különösen jelentősnek tartotta, mivel a megfelelő mértékű adóztatási képesség nélkül megvalósíthatatlanná vált a valódi önkormányzatok létrejötte, mert, ha a vármegye államsegélyből tartja fenn magát, akkor a központi kormányzástól való függés okán nem beszélhetünk az önkormányzati jog tényleges gyakorlásáról.⁴⁴⁹ Az adófizetés és a valódi önkormányzat közötti párhuzamot már a korszak közigazgatással foglalkozó szakemberei is felismerték.⁴⁵⁰

Az 1870:XLII. tc. 2. §-a valós önkormányzattal rendelkező törvényhatóságokat kívánt létrehozni, mivel a törvényhatóságok hatáskörébe vonta az önkormányzat és a közigazgatás költségeinek megállapítását és azok fedezetéről való gondoskodást. Emellett a 90. § értelmében az országgyűlés arról is gondoskodni kívánt, hogy az adott állampolgárok adóterhei ne növekedjenek az önkormányzati adóztatás által. Ereky fejtegetéseinek megfelelően azonban a törvény ezen szakaszainak a megvalósítása 1871-től minden évben felfüggesztésre került, mert annak végrehajtása a csekély lakosságsszámmal bíró vármegyék esetében az arányos közteherviselés elvét sértve egy-egy lakosra irreális mértékű adóterheket juttatott volna. A végső megoldás nem a vármegyék adózási képességének és lakosságsszámának arányosítása lett, hanem az 1883:XV. tc. szabályozta az államsegélyezés intézményét.⁴⁵¹ A kormányzat által pártolt nagybirtokosság és nagytőkések helyzetét javította a törvény megszületése, hiszen az állampénztárt terhelték a költségek és nem a helyi lakosok egyenes adóiból kellett fedezni a helyi igazgatást.⁴⁵² Ennek a jogszabálynak köszönhetően pedig megmaradt a vármegyei törvényhatóságok kormányzati függősége.

11. A belügyminisztérium befolyása a vármegyei autonómiára

⁴⁴⁹ MÁTHÉ, 2006: i.m. 263. p.

⁴⁵⁰ KI. X. k. 51. p.; *A Tisza Kálmán miniszterelnök mint belügyminister által a közigazgatás érdekében 1880. novemberhó 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai.* (továbbiakban: Enquete) (Magyar Királyi Államnyomda, Budapest, 1880. 188. p. Báró Majthényi László felszólalása és 192. p. Komjáthy Béla felszólalása); CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között.* I. köt. (Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1928., 310. p.)

⁴⁵¹ EREKY, 1910: i.m. 81-93. pp.; SZIVESSY Lehel: *A magyar közigazgatás fejlődése és a reformtörekvések.* (Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1933. 10-11. pp.); STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására.* (Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 156-159. pp.)

⁴⁵² SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 149-151. pp.)

Torkos László MNL BM K150 117. 18839/1871.

Andrássy Albín MNL BM K150 117. 15501/1871.

Kerekes Ágoston

A levéltári anyagban fellelhető tervezetek nagy többsége a belügyminiszteri tanácsosok egyetértését váltotta ki, így azokat megerősítve küldték vissza a törvényhatóságoknak. A járások területének kialakítása általában komolyabb vitát nem vont maga után. A legtöbb probléma a fizetések, napidíjak és fuvardíjak megállapítása körül alakult ki.⁴⁵³

A vármegyék esetében az egységesítést a belügyminisztérium a törvény kereteire hivatkozva végezte. Ha a törvény fogalomhasználatával ellentétes szabályozást fedezett fel a miniszteri tanácsos, akkor ezzel az indoklással kérte a szabályozás a törvény szövegének megfelelő átalakítását.⁴⁵⁴ Ha azonban a törvénnyel nem ellentétes okból kérte a közigazgatási szervezet átalakítását, akkor előre leszögezte a minisztériumi rendelkezést fogalmazó, hogy „nem szándékom a megye önkormányzati hatáskörét megszorítani”. Ilyen eset leggyakrabban akkor fordult elő, amikor a tervezetben meghatározott járások számát csökkenteni kívánta a belügyminisztérium.⁴⁵⁵ A kényszerítő eszköz hiányában azzal igyekezett a kívánt szervezet kialakítására szorítani a vármegyét, hogy figyelmeztette, hogy az 1870. évi XLII. törvény értelmében a jövőben nem az állami segélyezés fogja biztosítani közigazgatás költségeit, hanem az adott helyi önkormányzat házi pénztárának kell azt finanszíroznia az állam által átengedett adók összegéből.⁴⁵⁶

Ez az intelem a későbbiekben üres fenyegetésnek bizonyult, mert a törvény ezen szakaszának végrehajtását egészen 1883-ig minden évben felfüggesztették, majd hatályon kívül helyezték és innentől az állami segélyezés biztosította a közigazgatási szervezet fenntartását.⁴⁵⁷

A jogalkotónak és a belügyminisztérium tisztségviselőinek is tekintettel kellett lenniük a törvényhatóságokat megillető autonómiára, így abban az esetben, ha a vármegyék túlzottan ragaszkodtak az általuk kialakított szervezeti megoldásokhoz, akkor a belügyminisztérium megerősítette azokat. A törvény azt nem szabályozta, hogy milyen lakosság számú és területű járásokat kell kialakítaniuk a vármegyéknek, így a küldöttségek, a közgyűlések és a belügyminisztérium közös munkálatai határozták meg azok nagyságát. A belügyminisztérium

⁴⁵³ MNL BM K150 117. 28525/1871-Trencsén vármegye; MNL BM K150 117. 20826/1871-Sáros vármegye

⁴⁵⁴ MNL BM K150 117. 20826/1871

⁴⁵⁵ MNL BM K150 117. 33741/1871-Arad vármegye; 31913/1871-Békés vármegye

⁴⁵⁶ MNL BM K150 117. 33741/1871-Doboka vármegye; 21799/1871-Bars vármegye

⁴⁵⁷ STIPTA 1995. 156-159.

több vármegyét is figyelmeztetett, hogy csökkenteniük kellene a járások számát, mert a közigazgatás anyagi terheit szükségtelenül megnövelik ezzel. Ha a vármegyei munkálatok erre azonban nem voltak hajlandóak, akkor a belügyminisztérium megerősítette azokat a tervezeteket, de figyelmeztette a vármegyéket, hogy csupán az önkormányzati autonómiára tekintettel tette ezt és a vármegyéknek kell viselniük az ezzel járó költségeket.⁴⁵⁸

A belügyminisztérium a járási beosztás tekintetében több vármegyét is felszólított a járások számának csökkentésére. Közülük Csongrád és Arad vármegye reagálva a belügyminiszteri kérésre átalakította területének felosztását.⁴⁵⁹ Krassó, Sáros és Bars vármegye ezzel ellentétben ragaszkodott az általuk megalkotott tervezethez, így a már ismertetett finánciális figyelmeztetés mellett, mivel ez a törvény rendelkezéseibe nem ütközött, köteles volt a belügyminisztérium megerősíteni azokat.⁴⁶⁰ Az 1. mellékletben elhelyezett járásokat megvizsgálva azonban megállapítható, hogy ezek a vármegyék nem állapítottak meg a többitől jelentősen eltérő lakosság számú közigazgatási egységeket. Sáros vármegye esetében mondható, hogy az átlagosnál alacsonyabb lakosság számú járásokat határoztak meg. A közigazgatás szervezési tervezeteikben látható, hogy a kormányzat átengedni tervezett állami adókból ezek a vármegyék képtelenek lennének finanszírozni a közigazgatási szervezetük fenntartását. Ez azonban nem meglepő, mert a törvényhatóságok többsége szintén hasonló cipőben járt. Nehéz magyarázatot találni arra, hogy ezeket a vármegyéket milyen okból szólította fel a belügyminisztérium járási felosztásuk átalakítására, amikor a területét aránytalanul kis járásokra felosztó Felső-Fehér vármegyénél ezt mellőzte, amely szintén képtelen lett volna bevételeiből fedezni a közigazgatási szervezet fenntartását.⁴⁶¹

A belügyminiszteri tanácsosok a költségek leszorítása mellett az egységes fogalomhasználatot igyekeztek helyesbíteni a tervezetekben. A vármegyék, székek és vidékek esetében nem volt minden tervezetben azonos a járás élén álló tisztségviselők megnevezése, így, ahol ebben a tekintetben eltértek a törvény szövegétől, ott igyekeztek azt a belügyminiszteri tisztségviselők egységes formába önteni.⁴⁶² A már ismertetett esetekben a belügyminisztérium akkurátusan kérte az elnevezés javítását, ezzel szemben a nagyikikindai kerület tervezetének megerősítésekor ez nem történt meg. A nagyikikindai kerület a járásai élére tanácsnok elnevezéssel helyezte a tisztségviselőket, amely kapcsán a válaszüzenet tervezetében a miniszteri

⁴⁵⁸ MNL BM K150 117. 27062/1871-Sáros vármegye; MNL BM K150 117. 28287/1871 – Bars vármegye

⁴⁵⁹ MNL BM K150 117. 21068/1871; 33741/1871.

⁴⁶⁰ MNL BM K150 117. 21799/1871; 22226/1871.; 20826/1871.

⁴⁶¹ MNL BM K150 117. 22026/1871

⁴⁶² MNL BM K150 117. 27062/1871; 21799/1871

tisztviselő kérte volna ennek korrigálását, azonban ezt utólagosan kihúzták, így a visszaküldött válaszba sem került bele. Ennek oka azonban ismeretlen maradt.

A kerület által felküldött tervezetben szerepel az elnevezés használatánál indoklás, amelyben azzal magyarázták a régi elnevezés alkalmazását, hogy ezt szokta meg a vármegye lakossága és az 1870. évi XLII. törvény lehetőséget biztosított a hagyományos elnevezések megtartására. A Kikindai kerület többi más elnevezést használó vármegyével szemben igyekezett megvédeni az álláspontját, így valószínűleg a minisztérium elfogadta a kerület közönségének indoklását.⁴⁶³ Azonban Sáros vármegye is hasonlóan igyekezett indokolni a főszolgabíró elnevezés használatát, viszont ezt nem vette figyelembe a belügyminisztériumi tanácsos.⁴⁶⁴

A belügyminisztérium munkáját értékelve megállapítható, hogy a tanácsosok bizonyos esetekben nem azonos elvek alapján bírálták el a tervezeteket. A segédszolgabírói tisztség kialakításánál viszont igyekeztek a törvényhatóságok felvetéseire, problémáira megoldást keresni. Az elkészült tervezetek alapján nyilvánvaló, hogy a korábbi partikulárisan létrehozott közigazgatási szervezet, egységesítésére hatékonynak bizonyult ez a megoldás, mert a törvény rendelkezéseinek megtartását képesek voltak kikényszeríteni a törvényhatóságoktól. Az azonos járási szervezet kialakításánál pedig a törvényhatóságok szabálytalan elrendezése és korlátozott anyagi lehetőségei is gátolták a tanácsosokat a megfelelő megoldások megtalálásában.

A törvény szövege alapján a változásokat elemző szerző, Sarlós Béla, a tervezetek minisztériumi megerősítésének bevezetésében újabb olyan elemet látott, amely korlátozta a vármegye autonómiáját és így a központi igazgatás befolyásának kiterjesztését ismerte fel benne.⁴⁶⁵ A levéltári források elemzése azonban nem igazolta ezt az álláspontot. A megerősítés nem biztosított ellenőrzési jogkört a minisztérium számára. A minisztérium által a tervezetekre visszaküldött válaszlevelek inkább tanácsadásokként értékelhetők, amelyeket újra meg kellett tárgyalnia a küldöttségeknek, majd a közgyűléseknek, azonban megfelelő indokok esetében a minisztérium is eltekintett azok megváltoztatásától. Ha pedig a minisztériumi és a törvényhatósági álláspont között nem jött létre véleményazonosság, akkor nem kötelezhette a belügyminisztérium a törvényhatóságokat azon részek megváltoztatására. Ilyen esetek főként a fizetések meghatározása és a napidíjak körül jöttek létre, ilyenkor pedig a már említett finansziális figyelmeztetés mellett a törvényhatóság álláspontja maradt érvényben. Azt viszont nem zárhatjuk ki, hogy a kötelező megerősítés miatt a törvényhatóságok bizonyos fokú öncenzúrát gyakorolhattak. Megállapítható így, hogy a megerősítés ezen formája inkább

⁴⁶³ MNL BM K150 117. 24696/1871

⁴⁶⁴ MNL BM K150 117. 27062/1871

⁴⁶⁵ SARLÓS 1976. 91.

tekinthető tájékoztatási kötelezettségnek, mint durva autonómia korlátozásnak, amelyet igen csak indokoltá tesz azon körülmény, hogy a vármegyei hatóságok látták el az állami közigazgatás közvetítését, így ezek a törvényhatóságok és a központi kormányzat közös szerveinek is tekinthetőek.

Az egyformaságra törekvés a szolgabírói tisztség formálásánál nagy figyelmet kapott a belügyminisztérium által végzett megerősítések során. Néhány vármegyében tapasztalható volt az az attitűd, hogy a megszokott vármegyei szervezet elemeitől nem kívántak megválni, így az új törvény keretei között is a fennálló igazgatási megoldásokat terjesztették fel a minisztérium számára, függetlenül attól, hogy a törvény szövege lehetővé teszi-e ezek megtartását. Ennek ellenére az 1870. évi XLII. tc-ben kialakított szervezeti megoldásnak köszönhetően sikerült az egész országra kiterjedően egységes járási szerkezetet kialakítani, ugyanis minden vármegye a szolgabíró és szolgabírói írnok párossal operált. Az ezt szükségesnek vélő törvényhatóságok pedig a szolgabírósegédek emelheték be hivatali szervezetükbe. Látható, hogy a legkomolyabb problémát az jelentette a vármegyék számára, hogy a törvény kiiktatta a szolgabírói írnok és a szolgabírák közötti korábbi átmeneti megoldásokat, így ennek orvoslására volt szükség a szolgabírósegédek létrehozatalának lehetőségét biztosítani.

A minisztériumra hárult annak is a felelőssége, hogy egységesíteni tudja a közigazgatási szervezetet. Ennek kiváló példája a szolgabírósegéd beemelése a hivatalszervezetbe. A belügyminisztérium egységesítési törekvéseihez nagyban hozzájárult a hivatalban működő munkamegosztás. A tervezetek megerősítő vagy azok módosítását kérő belügyminisztériumi leiratok esetén először egy előfoglalványt készített a minisztériumi hivatalnok, amelyet utána egy osztálytanácsos ellenőrzött le. A közigazgatási szervezetekről készített tervezetek esetén az előfoglalványokat leggyakrabban Kerekes Ágoston készítette, míg azok ellenőrzését majd minden alkalommal Torkos László osztálytanácsos végezte. A belügyminisztériumi munkálatok során tapasztalható egységes követelmények meghatározása, így az ő közös munkájukat dicséri. Ez egyértelműen kitűnik abból, hogy a belügyminiszteri leiratok szó szerint ugyanazokkal a fordulatokkal operál. A belügyminisztériumi munkálatoknak köszönhetően a törvényhatóságok járási szervezete nagy lépést tett annak irányában, hogy a korábbi partikuláris, rendi igazgatási egységből a polgári kor követelményeinek megfelelő, egységes közigazgatási szervezetté alakuljon.

Disszertációmban bemutattam, ahogy egy nagy történelmi hagyományokkal bíró közigazgatási egységet és egy tipikusan rendi kori tisztséget a polgári kor követelményeihez igazítottak, aminek köszönhetően a tradícióihoz ragaszkodó magyar társadalom igényeinek is megfelelően

tudták átszervezni az alsóközép szintű közigazgatást. Ezt igazolja az a tény is, hogy különösebb országgyűlési viták nem övezték a járásokra vonatkozó szakaszok elfogadását. Ezen cél megvalósulását nagyban elősegítette, hogy a belügyminisztérium és a vármegyei közgyűlés közös munkájában igyekezett azokat a kérdéseket megoldani, amelyek szabályozását a jogalkotó elmulasztotta. A minisztériumra hárult annak a felelőssége, hogy kialakítsa az egységes jogi terminológiát, amely még számos jogterületen hiányzott a magyar jogrendszerből. A belügyminisztérium egységesítési törekvéseihez nagyban hozzájárult a hivatalban működő munkamegosztás. A tervezetek megerősítő vagy azok módosítását kérő belügyminisztériumi leiratok esetén először egy előfoglalmazványt készített a minisztériumi hivatalnok, amelyet utána egy osztálytanácsos ellenőrzött le. A közigazgatási szervezetekről készített tervezetek esetén az előfoglalmazványokat leggyakrabban Kerekes Ágoston készítette, míg azok ellenőrzését majd minden alkalommal Torkos László osztálytanácsos végezte. A belügyminisztériumi munkálatok során tapasztalható egységes követelmények meghatározása, így az ő közös munkájukat dicséri.

A minisztériumnak és a törvényhatóságoknak köszönhetően alakult ki egy szervezetileg egységesnek mondható járási szervezet, amely a vármegyei szint alatti közigazgatási feladatokat ellátta. Ezek élén a szolgabírák álltak, akik már a meghatározott hatásköri elkülönítésnek köszönhetően egyszemélyi felelősség alapján látták el közigazgatási feladataikat. A szolgabírói hivatal az ügyteher függvényében a vezetését végző szolgabírákon kívül a segítségükre rendelt segédszolgabírákból és írnokokból állhatott. A korábban rövidnek tartott három éves mandátumukat a polgári korszakban hat évre növelték, de továbbra is fenntartották a szolgabírák alapattribútumának tartott vármegye által való megválasztásukat.

Az igazságszolgáltatási hatáskörök leválasztásával sikerült megteremteni az állami és törvényhatósági közigazgatás alsóközép szintű végrehajtási közegeit, amelyek már tökéletesen megfelelték a polgári állam elvárásainak, így a rendi hagyományokra építő járási szintű közigazgatás 1872-ben megkezdhette működését. Az államszervezet kiegyezést követő átalakítása a történeti gyökerekhez ragaszkodva, a lakosság által akceptált modern igazgatást tudott létrehozni, ami mintát nyújt a jelen jogalkotójának és jogalkalmazójának is, ezáltal elősegítve a jogintézmények gyakorlati életben való hatékonyabb működését.

12. A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. alapján

Az 1848. évi áprilisi törvények megalkotásakor az utolsó rendi országgyűlés a polgári állam alapjainak lerakására törekedtek, de a vármegyék és szabad királyi városok modernizálására nem volt lehetősége a törvényhozásnak a szabadságharc kitörése és a kérdés körül kialakult közjogi viták okán. A rendi kori vármegyék miniszteriális elvhez való igazításának megoldását az 1848: XVI. tc. még nem rendezte.⁴⁶⁶ Az 1848: XXIII. tc. a városokkal kapcsolatos legsúlyosabb problémákat orvosolta, de a részletekbe menő szabályozással adós maradt.⁴⁶⁷

A szabadságharc leverését követően Magyarország elveszítette függetlenségét, amelynek következtében csak a kiegyezést követően nyílt lehetőség a magyar közigazgatás polgári átszervezésére a rendi hagyományok megőrzésével.⁴⁶⁸ Az 1870: XLII. tc. valósította meg a vármegyék és a szabad királyi városok hozzáigazítását az 1848: III. tc-kel bevezetett miniszteri felelősség elvéhez.⁴⁶⁹ Az első köztörvényhatósági törvény volt az első jogszabály, amely a közigazgatásra vonatkozó normaszöveg egységes kodifikálását valósította meg.

A vármegyei tisztségviselők közzolgálati jogállását viszont továbbra sem szabályozta egységesen a törvény, hiszen az csupán a tisztviselők választását és a fegyelmi felelősségre vonását meghatározó rendelkezéseket tartalmazott. A 19. században közzolgálati pragmatika névvel illették azon szabályok rendszeres összességét, amely magában foglalta a közzolgálati jogviszonyokra, az államhivatalnokok jogaira és kötelességeire, a közzolgálat keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat.⁴⁷⁰ Az 1870. évi XLII. tc. megalkotásakor különálló

⁴⁶⁶ STIPTA István, *Az első polgári kori vármegyétörvény (1848:XVI.tc.)*, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 1992, 3.; RUSZOLY József, *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944*, Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2004, 7.

⁴⁶⁷ ANTAL Tamás, *A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben*. In: Radics Kálmán (szerk.), *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2001, 95.; ANTAL Tamás, *A debreceni népképviselői közgyűlés (1848-1867): az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben*, Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica 2005/1. 8.; KAJTÁR István, *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 47-68.; VARGA Norbert, *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*, Debreceni Szemle 2007/4. 466.

⁴⁶⁸ STIPTA István, *Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában*, Állam és igazgatás 1985/10. 910–911.

⁴⁶⁹ VARGA Norbert: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. Debreceni Jogi Műhely. IV./4. 2007.*; VARGA Norbert, *A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában*. In: Radics Kálmán (szerk.), *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*, XXVIII. k. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2006, 227.; STIPTA István, *Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886)*. In: MEZEY Barna (szerk.), *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Osiris, Budapest, 1998, 82.

⁴⁷⁰ KELETI Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei, különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedéseire*. Budapest, Singer és Wolfner, 1886. 217.

jogszabályok sem születtek még, amelyek a közhivatalnokok jogainak egy-egy szeletét tartalmazták volna.

Dolgozatom e fejezete az 1870. évi XLII. tc. megvalósulását és végrehajtását kívánja bemutatni a törvény bevezetését követő évek belügyminisztériumi iratanyagának vizsgálatával a járást vezető tisztségviselőkre, a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokra helyezve a hangsúlyt.

a) A szolgabírói tisztség elnyerésének szabályai

A 19. század második felének kiemelkedő közigazgatási jogtudósai Csiky Kálmán és Boncz Ferenc a közhivatalnokok körét a következő osztályokra bontotta: az államszolgálatban állókra és a törvényhatósági vagy községi szolgálatban állókra.⁴⁷¹ Keleti Ferenc ügyvéd, az államszolgálat jogi szabályozásának kutatója, akképpen határozta meg az államszolgálat fogalmát, hogy ennek olyan tevékenységnek kell lennie, amelyet a köztisztviselő az állam nevében, érdekében és megbízásából hajt végre.⁴⁷² A közszolgálati jog hatálya alá azonban nem feltétlenül csak a közhivatalnokok tartoztak, hanem a törvényhatóságok segéd- és kezelő személyzete is. A fent ismertetett beosztás alapján a szolgabírák a törvényhatósági tisztségviselők közé sorolhatók.

Az 1870. évi XLII. tc. 61.§-a határozta meg a szolgabírák közjogi pozícióját a magyar államszervezetben, amely a következőképpen rendelkezett: A szolgabíró a járás (szakasz) első tisztviselője.⁴⁷³ A szolgabírák hatásköre igen szerteágazó maradt a közigazgatás polgári átalakulását követően, annak ellenére, hogy az 1869: IV. tc. az igazságszolgáltatási feladatokat leválasztotta a tisztségről. A járás első tisztviselője számos egyéb feladat hatáskör mellett ellenőrizte a községek működését, járásában koordinálta a közmunkák elvégzését és a katonákkal kapcsolatos igazgatási feladatokat.

A szolgabírói tisztség meghatározását követően érdemes szemügyre venni azt, hogy hogyan nyerte el pozícióját az arra alkalmas jelölt. A 65.§ szerint a tisztviselőket a bizottság 6 évre választotta a kijelölő választmány által meghatározott három egyén közül. Az 1870. évi XLII. törvény részletes vitája során nagy figyelmet kapott a tisztségviselők választásáról szóló

⁴⁷¹ BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. k. Budapest, Athenaeum, 1876. 175.; CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga: kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára*. 2. kiadás, Budapest, Pallas, 1899. 177–178.

⁴⁷² KELETI Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei, különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Budapest, Singer és Wolfner, 1886. 2–3.

⁴⁷³ BONCZ 1876. 128e)

rendelet az országgyűlés a választható tisztviselők kijelölésére jogosult szervet. Az eredeti javaslatban a főispán önálló kijelölési joga szerepelt, amely szerint a belügyminiszter által kinevezett főispán volt jogosult a három jelölt megnevezésére, amelyek közül a törvényhatósági bizottság által legrátermettebbnek tartott tölthette be a vármegyei tisztséget.⁴⁷⁴ A központi bizottság azzal a módosítással fordult a Képviselőházhoz, hogy ezt a szakaszt úgy módosítsák, hogy a jelöltek meghatározásának a jogát egy kijelölő választmányra utalják. Ez a választmány a főispán elnöklete alatt a bizottság által választott és a főispán által meghívott három-három tagból állt össze és a szavazatok egyenlősége esetén az elnök szavazata döntött. A kijelölő választmány is egy-egy pozícióra három jelöltet állíthatott.⁴⁷⁵ Az ellenzék azonban nemtetszését fejezte ki a főispán elnöklete alatt működő kijelölő választmány miatt is, amely így a főispán befolyása alatt működhetett és az ő akaratát érvényesíthette a tisztségviselők választása során. A Tisza Kálmán vezette ellenzék a tisztségviselő választások során felmerülő főispáni visszaéléseket kívánta meggátolni azzal, hogy a kijelölő választmányban a törvényhatósági bizottság túlsúlyát biztosítja. Az országgyűlés azonban előterjesztéseiket leszavazta.⁴⁷⁶

A szolgabírói pozíció elnyerése körül több anomália is felvetődött. Rajner Pál belügyminiszter az országgyűlési vita első napján, 1870. június 30-án felszólalásában úgy nyilatkozott, hogy a törvény szövegezése során felmerült a kérdés, hogy a járási tisztviselőket, így a szolgabírákat csupán az illető járás választhassa, vagy a központban a törvényhatósági bizottság kapjon erre jogosultságot. Amint láthatjuk, a törvényhatósági bizottság hatáskörében maradt a szolgabírák választása, mivel a belügyminiszter álláspontja szerint a kijelölésnél megfelelően biztosíthatóak a járási választópolgárok érdekei.⁴⁷⁷ A törvény ezen rendelkezésénél érdemes figyelembe venni az 1870:XLII. tc. megszületése előtt a szolgabírói tisztség elnyerését szabályozó 1435. évi második dekrétum 2. cikkelyét. Ennek értelmében szintén a vármegye összes nemese volt jogosult a szolgabírák megválasztására és a jogosultság nem korlátozódott csupán a járásban élő nemesekre. Ebből következően láthatjuk, hogy az országgyűlés a történeti hagyományokhoz hűen szabályozta a szolgabírák választását, amely abból is érzékelhető, hogy az országgyűlési képviselők sem vitatták a szabályozás ezen módjának a létjogosultságát.

⁴⁷⁴ Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. (a továbbiakban: KI) V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870. 46.

⁴⁷⁵ KI 1870. VI. k. 170.

⁴⁷⁶ NAGY Iván (szerk.): Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. (a továbbiakban: KN) X. k. Pest, Légrády Testvérek, 1870. 285-290.

⁴⁷⁷ KN 1870. IX. k. 46.

A hatályon kívül helyezett neoabszolútizmus kori rendeletekkel egybevetve a tisztség elnyerésének módját viszont éles ellentét figyelhető meg. Az 1853. január 10-én kelt legfelsőbb császári elhatározás, amelyet az 1853. január 19-én kelt belügyi, igazságügyi és pénzügyi minisztériumi rendelet tartalmazott, értelmében ugyanis a centralizáció jegyében egy vegyes bizottság javaslatára a belügyminiszter az igazságügyminiszter jóváhagyásával nevezte ki a szolgabírákat. Ez a szabályozás nem hagyta meg a vármegyei autonómia körében a szolgabíró választását, hanem a kinevezési rendszer szerint határozta meg a tisztség betöltését.⁴⁷⁸

A polgári közigazgatás kiépítése során, így ismételten visszatért a rendi korszak hagyományait érvényesítő elvhez a magyar országgyűlés, elvetve a neoabszolútizmus idején nívumként alkalmazott kinevezés elvét. Annak ellenére, hogy a választás elvének érvényesítése nem váltott ki vitát a képviselők körében a törvényhozás során, nem maradt visszhang nélkül ez a megoldás. Kecskeméthy Aurél vitatta a választás elvének létjogosultságát, bár a közigazgatási tisztviselőknél még elfogadhatónak tartotta miniszteri jóváhagyással a tisztviselők választását, viszont a bírák esetében teljes mértékben elvetette. Soraiból azonban kitűnik, hogy a teljes választási szisztémát anakronizmusnak tartja és a közigazgatási tisztviselők esetében is elvetette volna ezt a módszert, ha lenne rá mód. Álláspontja szerint a hatásköre ellátása során azonos mértékben végeztek állami és törvényhatósági feladatokat a megyei tisztségviselők, így nem lenne igazságos, ha csupán a megyék aktusa által nyerné el a tisztséget az adott személy. A másik aggálya a tisztviselő választással, hogy az adott személyeket sokszor nem vagy csak csekély mértékben ismerték a választásra jogosultak, amely így nehezítette azt, hogy megfelelő döntést hozzanak. A kinevezés esetében sem feltétlenül ismerné az adott miniszter a kinevezett személyt, viszont ezen döntése miatt felelősséggel tartozna, amely a bizottság általi választás esetében hiányzott. Visszásságként jelölte meg a helyi választással kapcsolatban, hogy ezáltal a tisztviselő függetlensége megkérdőjeleződik és a korteskedés fontos szerepet tölthet be egy-egy tisztségről való döntés során.⁴⁷⁹

A szolgabíró választásának további vitatott pontja volt a hat évre való megválasztása, mert a magyar történeti hagyományok szerint az 1723. évi 56. tc. alapján a tisztviselők három évre nyerték el pozíciójukat, a törvény azonban ezt hat évre módosította. A törvény indoklása szerint ennek oka az, hogy a közigazgatási feladatok ellátása tapasztalatot és ügyismeretet kíván, amelyet az e tisztségeket betöltők gyors változása nem tud biztosítani. Emellett a törvény indoklásában az a remény is kifejezésre jutott, hogy a hosszabb távra szóló megbízás vonzóbb

⁴⁷⁸ RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra*. 1. k. Pest, Heckenast, 1854. 278.

⁴⁷⁹ KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Pest, Ráth, 1867. 68–76.

lesz a magasan kvalifikált személyek számára is.⁴⁸⁰ A szolgabírák esetében ez egy előremutató változásnak tekinthető, de a meghatározott időtartamú szolgálat helyett a hazai szakirodalomban már korábban felmerült az élethossziglani tisztviselői modell bevezetése.

Palugyay Imre művében már a rendi korszakban elvégezte a két modell összevetését, mindkettőnek kiemelve erőseit. A nem élethosszig tartó hivatalviselés legfőbb előnyének azt tartotta, hogy így az alkalmatlan tisztségviselők igen könnyen eltávolíthatókká válnak. Az élethossziglani tartó hivatalviselés melletti érv viszont, hogy a szakértelmet igénylő tisztségek esetében szükséges, hogy állandó hivatalnokok lássák el a feladatokat. Csupán így érhető el, hogy a megfelelő szakértelmet és gyakorlatot megszerezzék az adott személyek és így a meghatározott idejű tisztség ellátása esetén felmerülő probléma is kiküszöbölésre kerülne. Állandó gondokat okozott, hogy a hivatal átadása és átvétele idején nem látták el a tisztségviselők feladataikat és ritkán történt zökkenő nélkül az iratok átadása, ugyanis gyakran hiányzott a megfelelő leltára az iratoknak.⁴⁸¹ A szolgabírák hatásköre igen széleskörű volt, amelyek ellátása alapos szakértelmet igényelt. Emiatt Palugyay felvetése az élethossziglani tisztségek bevezetése, indokolt lett volna ezen vármegyei tisztség esetében.

b) A szolgabírák javadalmazása az 1870: XLII. tc. alapján

A szolgabírákkal kapcsolatban érdemes azt is figyelembe venni, hogy miképpen alakult a tisztséget betöltők bérezése. A szolgabírák fizetésének meghatározása a vármegyék hatásköréhez tartozott, ugyanis a jogalkotó belügyminisztériumi megerősítés mellett a városi és a területi törvényhatóságok hatáskörébe utalta az új közigazgatási szervezetek létrehozását.⁴⁸² E munkálatok keretében a törvényhozó a törvényhatóságok szervezetének kialakításával megbízott küldöttségek feladatává tette a fizetések és a napi díjak meghatározását az 1870. évi XLII. tc. 91.§ c) alapján.

⁴⁸⁰ KI 1870. V. k. 198.

⁴⁸¹ PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most: törvény-történet-oklevelek- s egyéb rokon kútfők után. Megye-Hivatalok.* II. k., Pest, Heckenast-Geibel, 1844. 3-7.

⁴⁸² VARGA Norbert, *A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872).* In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.), *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században,* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2010, 119-120.; VARGA Norbert, *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban,* Collega 2002/2. 60.; RUSZOLY József, *A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848-1871),* JATE, Szeged, 1982, 55–61.; STIPTA István, *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához.* In: TÓTH Károly (szerk.), *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára.* JATE, Szeged, 1992, 482–483.

16 törvényhatóság a belügyminisztérium által megerősített felterjesztésében vizsgáltam az általuk a szolgabírák számára megállapított fizetéseket.⁴⁸³ A szolgabírói fizetéseket a törvényhatóságok igen tág keretek között határozták meg. A legalacsonyabb tiszti fizetést Aranyosszék szabta meg szolgabírái számára, mindössze 500 Ft-nyi éves fizetést határozott meg a törvényhatóság közönsége.⁴⁸⁴ Ez annak fényében nem meglepő, hogy a szék lakosság száma a többi törvényhatósághoz viszonyítva kirívóan alacsony volt, így az új törvényi szabályozás értelmében alacsony költségvetéssel számolhattak, mivel az a törvényhatóság adóbevételéhez igazodott. A közigazgatás fenntartására fordítható várható adóbevétele mindössze az 1/5-e volt az 1870. évi költségvetés alapján a törvényhatóság közigazgatási működési költségeinek. Emiatt Aranyosszék már-már irreálisan alacsony fizetéseket határozott meg.

A vizsgált vármegyék közül az erdélyiekben és Hont vármegyében volt a szolgabírák éves fizetése 1000 Ft alatt.⁴⁸⁵ A többi vármegye mind 1000 Ft felett határozta meg szolgabíráik fizetéseit.⁴⁸⁶ Békés (1500 Ft) és Csongrád (1400 Ft) vármegye szabta meg a legmagasabban a járást vezető tisztviselők bérezését.⁴⁸⁷ Ez főként annak köszönhető, hogy a vármegyék az 1870. évi XLII. tc. végrehajtását megelőző tiszti fizetések alapján állapították meg az egyes tisztviselők fizetését és a többi vizsgált vármegyében jelentősen magasabbak voltak a keresetek, mint az erdélyi vármegyékben. Ezekről az összegektől érdemi eltérések nem figyelhetők meg, a fizetések minimális növelése tapasztalható csupán néhány vármegyében. Ebből a szempontból Hont vármegye közgyűlésének szervezési munkálata mutatott igen eltérő képet. 1871-ben a vármegye főszolgabíráinak éves fizetése 1200 Ft volt, míg az alszolgabíráknak 900 Ft. Ehhez képest az újonnan létrehozandó közigazgatási szervezet szolgabírói mindössze 800 Ft-os éves javadalmazással számolhattak, ami jelentős fizetéscsökkenést jelentett.⁴⁸⁸ Ugyanez

⁴⁸³ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok (a továbbiakban: MNL BM) K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogarás vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; Általános iratok 118. csomó 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye

⁴⁸⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.

⁴⁸⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.- Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogarás vidék; 118. csomó 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye

⁴⁸⁶ MNL BM K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 31267/1871.-Zala vármegye; Általános iratok 118. csomó 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye

⁴⁸⁷ MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁴⁸⁸ MNL BM K150 118. 28726/1871.

tapasztalható Aranyosszék esetében is, ahol a szék közönsége a korábbi 700 Ft-os fizetést 500 Ft-ra csökkentette.⁴⁸⁹ Hont vármegye esetében hasonló probléma merült fel, mint Aranyosszéknél, a korábbi év közigazgatási kiadásai a várható adóbevételek másfélszeresére rúgtak, így a közgyűlés igyekezett csökkenteni a kiadásokat. Érdekes azonban megjegyezni, hogy nem csupán ennél a két vármegyénél mutatkozott jelentős eltérés az 1870. évi közigazgatási kiadások és az előirányzott adóbevétel között, a többi törvényhatóság ezt azonban figyelmen kívül hagyta.

A tisztí fizetések meghatározásakor az egyes vármegyék számára a legfőbb korlátot a saját teherbíróképességük jelentette, mivel az 1870: XLII. tc. értelmében a törvényhatóságok önkormányzati jogához tartozott az önkormányzat és közigazgatás költségeinek meghatározása és annak fedezetéről való gondoskodás. A törvényhatóságok közigazgatási költségeinek a saját házipénztárukából való fedezése azonban sosem valósulhatott meg, mivel a vármegyék közötti óriási területi és népességbeli aránytalanságok miatt a kormányzat hamar felismerte, hogy ez területrendezés nélkül nem lehetséges. Így az a felemás helyzet állt elő, hogy a törvényhatósági autonómia keretében meghatározott tisztségviselői fizetéseket az államkassza fedezte.⁴⁹⁰

Az egyes tisztviselők fizetésének összehasonlításával kívántam rávilágítani arra, hogy az egyes vármegyék a szolgabírákat hol helyezték az adminisztrációs közegek „rangsorában”. Az egyértelműen megállapítható, hogy minden vármegyében a legjobban honorált tisztviselő az alispán (Aranyosszék esetében az alkirálybíró, Fogaras vidéknél pedig vidéki alkapitány) volt, mellette pedig kiemelkedő fizetéssel rendelkezett még az árvaszéki elnök és a legtöbb vármegyében a főjegyző.⁴⁹¹ A vármegyék jellemzően az említetteknel alacsonyabb, közel azonos szintű javadalmazást biztosítottak a pénztárnoknak, a számvevőnek, a tisztí ügyésznek és a szolgabírának.⁴⁹² A főorvosnak, az állatorvosnak és a levéltárnoknak a fizetése szinte kivétel nélkül alacsonyabb volt a szolgabírakénál. A leginkább ingadozó a főmérnök bérezése volt, néhány esetben a vármegye legjobban honorált tisztségei közé tartozott, míg más

⁴⁸⁹ MNL BM K150 117. 20171/1871.

⁴⁹⁰ STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények*. Budapest, Osiris, 1995. 156–159.

⁴⁹¹ MNL BM K150 117. cs. 17731/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.- Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 31267/1871.-Zala vármegye; 118. cs. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye

⁴⁹² MNL BM K150 117. cs. 17731/1871.-Arad vármegye; 21161/1871.; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. cs. 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye

törvényhatóságokban a legalacsonyabb fizetéssel rendelkező választott tisztségviselők közé sorolták. Az egyes vármegyékben viszont előfordultak ettől igen eltérően megállapított javadalmazások is. Aranyosszék esetében az alispán és a főjegyző utáni harmadik legmagasabb bérezés a szolgabíróé, amely még az árvaszéki bírónál (a szék az elnök helyett ezt a kifejezést használja) is magasabb volt.⁴⁹³ Csongrád vármegye az alispán és a főjegyző fizetése utáni legmagasabb pénzüsszeget az árvaszéki elnök és a mérnök mellett a szolgabírái számára állapította meg.⁴⁹⁴ Bars vármegye, Doboka vármegye és Zala vármegye szintén kiemelték a szolgabírákat és az árvaszéki elnök, alispán és főjegyző után a számukra biztosították a legmagasabb bérezést.⁴⁹⁵ Hont vármegye viszont az alszámvevővel, a főorvossal és a levéltárnokkal megegyezően honorálta a szolgabíráit, így az összes választott tisztviselő fizetése magasabb volt ebben a vármegyében, mint a járás adminisztrációjáért felelős hivatalnokoknak.⁴⁹⁶

Érdeemes megvizsgálni a vármegyék esetében a tiszti fizetések megszabásához fűzött indoklásokat is. Ezzel a lehetőséggel nem mindegyik vármegye élt. Általában azzal magyarázták a javadalmazások mértékét, hogy más hasonló foglalkozásúak (igazságügyi, pénzügyi, hadügyi, bányászati tisztviselők, az iparban és a kereskedelemben dolgozók) bérével vetették össze azokat.⁴⁹⁷ A leggyakrabban a bírák fizetéseivel hasonlították össze a törvényhatósági tisztviselők bérezését.⁴⁹⁸ A legnagyobb bérfezültséget nyilvánvalóan az okozta, hogy a legtöbb vármegye az újonnan felállított bírói szervezet tagjainak állami fizetésénél csak alacsonyabb béreket tudott meghatározni. Csanád vármegye kiemelte tervzetében, hogy a szolgabírák számára nem a járásbíró, hanem csupán az aljárásbíró fizetését kívánják juttatni.⁴⁹⁹ A bírák fizetését annak ellenére szabták meg magasabban, hogy kinevezett tisztviselőként nem fenyegette őket olyan mérvben a hivatal elvesztése, mint a választás alá eső törvényhatósági hivatalnokok esetében.⁵⁰⁰ Emellett gyakran felvillantották annak a lehetőségét

⁴⁹³ MNL BM K150 117. 20171/1871.

⁴⁹⁴ MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁴⁹⁵ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 21272/1871.; 31267/1871.

⁴⁹⁶ MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁴⁹⁷ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék, 17808/1871. – Fejér vármegye

⁴⁹⁸ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör-Kishont vármegye

⁴⁹⁹ MNL BM K150 117. 17803/1871.

⁵⁰⁰ „a leendő közigazgatási tisztviselők fizetését nem hoztuk arányba a bírósági személyzet fizetésével sem, holott a bírósági személyzet jövője biztosított párt és politikai hullámoktól nem függő: míg a közigazgatási tisztviselő leggyakrabban nem kellemes hivatali légkörben mozog, -szembe kell szállnia megrögzött előítéletekkel s zavart fogalmakkal, s leghűbb odaadóbb működése dacára nemcsak méltánylatban nem részesül, de annak van kitéve, hogy a választások áramlatában szolgálati díjául hivatali megfosztást aratja.”-MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye

a tervezetek elkészítői, hogy a túlságosan alacsonyan meghatározott fizetések arra kényszeríthetik a tisztség betöltőit, hogy más módon biztosítsák a megfelelő jövedelmüket.⁵⁰¹ Ezzel a módszerrel figyelmeztették a belügyminisztériumot, hogy a nem megfelelő fizetések a hivatali vesztegetéseket fogják elősegíteni. Csongrád és Fejér vármegye a törvényhatóság magas megélhetési költségeivel magyarázta a magas fizetéseket.⁵⁰² Arad vármegye ennél jóval általánosabb indokokkal magyarázta a szolgabírói fizetéseket, mivel a takarékoság elveit, az egyes tisztviselők munkakörét és a jelenkor követelményeit vették figyelembe.⁵⁰³ Fejér vármegye a takarékosággal,⁵⁰⁴ míg Alsó-Fehér vármegye pedig a jelenkor követelményeivel indokolta Aradhoz hasonlóan a fizetések meghatározását.⁵⁰⁵

Bereg vármegye kiemelte, hogy a közigazgatás immáron teljes embert kíván, így a megyei hivatalnokok sem fognak tudni hivatalos elfoglaltságaik mellett egyéb jövedelemhez jutni, emiatt is szükséges magasabb fizetéseket megszabni.⁵⁰⁶ Gömör-Kishont és Bereg vármegye közgyűlései megjegyezték, hogy a közigazgatási tisztviselők állami feladatokat is ellátnak, így a központi kormánynak is érdeke, hogy szakképzett hivatalnokok lássák el a feladatokat, amelyre csak megfelelő fizetések mellett nyílik lehetőség.⁵⁰⁷ Fejér vármegye a tiszti fizetések meghatározásánál az 1861. évben a vármegyék helyreállítását követően megszabott bérekből indult ki.⁵⁰⁸

A vármegyék esetében a leggyakoribb juttatások a szolgabírák számára az útiátalány volt, ami érthető annak tudatában, hogy a járást vezető tisztségviselők irányába elvárás volt, hogy meghatározott időközönként látogassák fel a járásukba tartozó községeket. A legtöbb vármegye az útiátalány nagyságát 300 Ft-ban szabta meg,⁵⁰⁹ míg Bars, Békés és Csanád vármegye 200 Ft-ban.⁵¹⁰ Gömör-Kishont vármegye pedig mindössze 100 Ft-ban határozta meg.⁵¹¹

⁵⁰¹ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; MNL BM K150 118. 31337/1871.-Hajdú kerület

⁵⁰² „Tekintetbe kellett venni a közönségnek, hogy megyénkben a lakás, élelmiszerek szerfelett drágák, a napszám az amerikaival egyenlő; sőt néha magasabb lévén, bérkövetelését a cseléd is ehhez arányosítja.” – MNL BM K150 117. 21068/1871.; MNL BM K150 117. 17808/1871.–Fejér vármegye

⁵⁰³ MNL BM K150 117. 17731/1871.

⁵⁰⁴ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁵⁰⁵ MNL BM K150 118. 31726/1871.

⁵⁰⁶ MNL BM K150 118. 22592/1871.

⁵⁰⁷ MNL BM K150 118. 27001/1871.; 23816/1871.

⁵⁰⁸ MNL BM K150 117. 17808/1871.

⁵⁰⁹ MNL BM K150 117.17808/1871.-Fejér vármegye; MNL BM K150 118.22592/1871.-Bereg vármegye; 32644/1871.-Szabolcs vármegye; 32051/1871.-Gömör-Kishont vármegye

⁵¹⁰ MNL BM K150 117. 28287/1871.; 21161/1871.; 17803/1871.

⁵¹¹ MNL BM K150 118. 32051/1871.

Csanád, Zala és Békés vármegyék hozzájárultak a szolgabíráik lakhatásához is. Csanád és Békés vármegye konkrétan lakást biztosított a járást vezető tisztviselők számára.⁵¹² Ez célszerű volt, mivel így egyúttal hivatali helyiséget is nyújtottak a számukra. Zala vármegye pedig 200 Ft szállaspénzzel látta el szolgabíráit.⁵¹³ Alsó-Fehér vármegye teljesen más jellegű béren felüli juttatással látta el a szolgabíráit, ugyanis a fizetésén felül 100 Ft szolgatartási átalányt nyújtott.⁵¹⁴

A szolgabírák javadalmazásán kívül érdemes összehasonlítani az egyes vármegyék szolgabírói írnokainak fizetését is. Az írnokok bérezése jóval alacsonyabb volt, mint a szolgabíráké. Zala vármegye kivételével minden vizsgált vármegyében a járást vezető tisztségviselő javadalmazásának a felénél is kevesebb a szolgabírói írnok fizetése. Az írnoki béreket a legtöbb vármegye évi 400 vagy 500 Ft-ban szabta meg.⁵¹⁵ A legalacsonyabb pénzüsszeget a szolgabírákhoz hasonlóan Aranyosszék (200 Ft) és Felső-Fehér vármegye írnokai keresték, míg a legmagasabb béreket Zala (800 Ft) és Csongrád (700 Ft, de csak az első számúak esetében) vármegye adott szolgabírói írnokainak.⁵¹⁶

A fizetésekül meghatározott pénzüsszegek értékének meghatározásához jó viszonyítási alapot nyújt, hogy Hajdú kerületnek az volt a véleménye a tervezetében, hogy 3-400 Ft évi fizetés egy egyedülálló létfenntartására sem elegendő, nemhogy egy család ember számára.⁵¹⁷

A szolgabírák a fizetésük mellett napidíjra és előfogati díjra is igényt tarthattak. A napidíjak kapcsán egységesnek mondható a tervezetekből formálódó azon szabályozás, hogy a szolgabírák csak a járásukon kívül vagy magánszemélyek ügyeiben való eljárás esetén tarthattak igényt napidíjra.⁵¹⁸ A köz- és magánügyekben a járás területén belül nem tarthattak igényt sem napidíjra, sem előfogati díjra.⁵¹⁹ Ennek az az oka, hogy a szolgabírónak a járása beutazása hivatali kötelessége volt, így emiatt nem tarthatott igényt napidíjra.⁵²⁰ Ez különösen

⁵¹² MNL BM K150 117. 17803/1871.; MNL BM K150 117. 21161/1871.

⁵¹³ MNL BM K150 117. 31267/1871.–Zala vármegye

⁵¹⁴ MNL BM K150 118. 23346/1871.

⁵¹⁵ MNL BM K150 117. 27282/1871.–Csongrád vármegye (a második rendű esetében)

⁵¹⁶ MNL BM K150 117. 27282/1871.

⁵¹⁷ MNL BM K150 118. 31337/1871.

⁵¹⁸ MNL BM K150 118. 27001/1871.–Bereg vármegye

⁵¹⁹ MNL BM K150 117. 20171/1871.–Aranyosszék; 22026/1871.; 34430/1871.–Felső-Fehér vármegye; 21272/1871.–Doboka vármegye; 21161/1871.–Békés vármegye; MNL BM K150 118. 22592/1871.–Bereg vármegye; 28726/1871.–Hont vármegye; 32051/1871.–Gömör-Kishont vármegye

⁵²⁰ MNL BM K150 117. 21068/1871.–Csongrád vármegye

azokra a szolgabírákra vonatkozott, akiknek útiátalány is benne foglaltatott a fizetésében.⁵²¹ A magánszemélyek ügyeiben a napidíj megfizetése a feleket terhelte.⁵²²

Fejér vármegye közönsége az általuk megállapított napidíjakhoz is indoklást fűzött: „A napidíj meghatározásánál az illető állás fontossága és rangja vétetett zsinormértékül – a nélkül azonban – hogy napidíj osztályzat állítatot volna fel.”⁵²³

A törvényhatósági tervezetek elkészítésekor a legtöbb gondot okozó elem a fuvar költségek vagy más néven az előfogati díjak meghatározása volt. A leggyakoribb díjazás 1 Ft 50 kr volt mértőföldenként.⁵²⁴ Arad vármegye ezzel szemben mindössze 52 kr-ban határozta meg, amelyet azonban a belügyminisztériumi megerősítés nem tudott elfogadni, így azt 1 Ft 4 kr-ra módosította.⁵²⁵ Csanád vármegye esetében szintén a belügyminisztérium módosította a fuvar költséget 1 Ft 4 kr-ra, mivel a vármegye nem kívánt túl magas előfogati díjat megszabni, mert úgy vélték, hogy ez a szolgabíráknak juttatott alacsony utazási átalány miatt ellehetetleníteni a járási községek gyakori meglátogatását. Emellett eltérően kívánták megszabni a négylovas és a kétlovas kocsik fuvar díját, de ehhez a belügyminisztériumi tanácsos nem járult hozzá.⁵²⁶ A belügyminisztérium ilyen módon való beleavatkozása az önkormányzati hatáskörbe amiatt igazán különös, mivel Gömör-Kishont vármegyében jóváhagyták a mindössze 50 kr-os fuvar díját.⁵²⁷ A belügyminisztérium által alapul vett 1 Ft 4 kr egy régebbi kormányzati rendelet által meghatározott pénzösszeg lehetett, mivel Békés, Fejér és Hont vármegye is a régi szabályozásra hivatkozva határozta meg az előfogati díj e mértékét.⁵²⁸ Békés vármegye esetében már tapasztalható a technikai fejlődés megjelenése a közigazgatás területén is, mivel a vasút segítségével megtett utazások esetében enged eltérést a szabályzata a meghatározott fuvar költségtől.⁵²⁹

c) A szolgabírák felelősségével összefüggő kérdések az 1870: XLII. tc. árnyékában

⁵²¹ „a végrehajtási tisztviselők, úgy mint (...) szolgabíró (...), kiknek fizetésében az útiátalány is benne foglaltatik köz és magán ügyekben a szék illetőleg a járás területén belől a házi pénztár terhére napidíjakat és előfogati költségeket fel nem számíthatnak.”-MNL BM K150 117. 20171/1871.–Aranyosszék; MNL BM K150 117. 21068/1871.–Csongrád vármegye; MNL BM K150 117. 21800/1871.–Fogarás vidék; MNL BM K150 117. 27079/1871.–Fejér vármegye

⁵²² MNL BM K150 117. 17731/1871.–Arad vármegye

⁵²³ MNL BM K150 117. 27079/1871.

⁵²⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.–Aranyosszék; 34430/1871.–Felső-Fehér vármegye; 29328/1871.–Fogarás vidék; MNL BM K150 118. 23346/1871.–Alsó-Fehér vármegye; 27001/1871.–Bereg vármegye;

⁵²⁵ MNL BM K150 117. 17731/1871.

⁵²⁶ MNL BM K150 117. 27291/1871.; 32776/1871.

⁵²⁷ MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁵²⁸ MNL BM K150 117. 31913/1871.; 27079/1871.; MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁵²⁹ „az egyes tisztviselők által vaspályán tett utakról szóló fölszámítások a vasúti árjegyzékek szerint teendők.”-MNL BM K150 117. 31913/1871.

Az 1870: XLII. tc. legfontosabb nívuma a közigazgatási közegek felelősségre vonhatóságának biztosítása, amelyet Récsi Emil a modern közigazgatás egyik legfontosabb követelményének tekintett.⁵³⁰ Ezt a jogintézményt alapjaiban alakította át az országgyűlés, ugyanis korábban a vármegyei közgyűlés kizárólagos jogosultsága volt a tisztviselők jogsértéseinek, munkájának ellenőrzése. Ezzel szemben az 1870. évi XLII. tc. úgy szervezte át ezt a rendszert, hogy a rendes bírósági szervezet hatáskörébe került a tisztviselők fegyelmi felelősségre vonása, ha a tiszti kereset alapján azt a törvényhatósági bizottság a titkos szavazás során szükségesnek ítélte.⁵³¹ A köztörvényhatósági törvény szabályozta elsőként Magyarországon törvényi szinten a tisztviselők fegyelmi felelősségét.⁵³²

Arra a jelentős változásra, hogy a törvényhatóságok hatásköréből a rendes bíróságokhoz került át a tisztviselők felelősségre vonása, jó például szolgál az altorjai báró Apor János volt háromszéki dulló (Erdélyben a szolgabírói tisztség megfelelője) felelősségének megállapítására indított eljárás. A dulló ellen Bárdocz Lajos emelt panaszt, mivel Apor a törvényszék által visszaküldött váltókeresetek közül a kézbesítés alkalmával az egyik eredeti váltóját elveszítette.⁵³³ A törvényszéki és közigazgatási vizsgálatok egyértelműen igazolták, hogy a dulló vesztette el a váltókat, így a törvényhatóság 1867. június 13-ai határozatával minden kárért és költségért felelőssé tette. Apor azonban ennek ellenére nem térítette meg határidőre a panaszló kárát, hanem azt kérelmezte, hogy Bárdocz előbb a váltóban megjelölt adóson kísérelje meg behajtani a követelését, és csak ennek sikertelensége esetén kérhesse a pénzüsszeg végrehajtását vele szemben. Ennek a kérésnek végül helyt adott az erre feljogosított háromszéki tisztviselő.

A panaszló emiatt a belügyminisztériumhoz fordult. Az ügyet elbíráló tanácsos kikérte az igazságügyminisztérium véleményét,⁵³⁴ amelyet elfogadva igazat adott Bárdocznak, hogy a sérelmes felet a volt dulló köteles kártalanítani, majd ezt követően érvényesítheti igényét ennek adósaival szemben.⁵³⁵ A döntést követően viszont ismételten a belügyminisztériumhoz fordult Bárdocz, mivel az általa követelt pénzüsszeget túlzónak találta a háromszéki tisztség, így mérsékelte azt, amely határozattal szemben élt panasszal.⁵³⁶

⁵³⁰ RÉCSI, 1854. 22-23.

⁵³¹ SÁRLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 96.

⁵³² CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 120.

⁵³³ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 25042/1869.

⁵³⁴ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 25042/1869.

⁵³⁵ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 1918/1870.

⁵³⁶ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 7714/1871.

A belügyminisztériumi tanácsos ismételten kikérte az igazságügyminisztérium véleményét. Az igazságügyminiszteri tanácsos maga is kiemelte, hogy ugyan ez korábbi javaslatával részben ellenkezik, de véleménye szerint a kártérítés feletti határozathozatal és az összeg behajtása nem a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartoznak, hanem azokat rendes bírói úton kell rendezni. Az igazságügyminisztériumi tanácsos azzal indokolta álláspontját, hogy az 1870:XLII. tc. alapján a kártérítési kereseteket az illetékes bíróságoknak kell elbírálnia.⁵³⁷ A belügyminisztériumi tanácsos Háromszéknek megküldött határozatában megismételte az igazságügyminisztérium álláspontját, és az ügy így átkerült a rendes bíróságokhoz.⁵³⁸ A fent ismertetett eset még 1866-ban vette kezdetét, tehát elbírálása alatt lépett hatályba a köztörvényhatósági törvény, így a felelősséget elbíráló hatóságok közötti éles váltás látható a két belügyminisztériumi döntésben. Az igazságügyminisztérium ugyanis első véleményében még elfogadta a megyei tisztviselők hatáskörét a dulló felelősségének megállapítására, azonban a belügyminisztériumnak megküldött második átiratában már egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ügy elbírálása a rendes bíróságok feladata.

A fegyelmi felelősséggel kapcsolatos kérdésként merült fel a minisztérium előtt a fegyelmi vizsgálat alá vont tisztviselő helyettesítésének a kérdése. A váci alsó járás szolgabírája kapcsán merült fel az a jogértelmezési probléma, hogy a főispán vagy a törvényhatósági bizottság jogosult-e a felfüggesztett tisztségviselő helyettesítéséről gondoskodni, amely megoldása érdekében a törvényhatóság fordult a belügyminisztériumhoz. Pest vármegye törvényhatósági bizottsága élve az 1870. évi XLII. tc. 43. § h) pontjában és 78. §-ában meghatározott hatáskörével Mártonffy Györggyel szemben az ellene felmerült panaszok miatt fegyelmi vizsgálatot rendelt el és felfüggesztette hivatalából. Az emiatt szükségessé vált helyettesítést a törvényhatósági bizottság kívánta gyakorolni, mivel véleményük szerint a közgyűlés időtartama alatt szükségessé vált helyettesítés a 43. § g) pontja alapján a törvényhatósági bizottság feladata. A törvényhatósági bizottság úgy vélte, hogy az önkormányzatiság elvének következtében őket kell megilletnie a helyettesítés jogának. Ezzel szemben a főispán az 53.§ d) pontjára hivatkozva szintén magának tulajdonította ezt a jogosultságot. Az jelentette a problémát, hogy a 43. § g) pontjának „időközben főispánilag történt helyettesítések feletti

⁵³⁷ „a szóban forgó kártérítés körül eddigelé – közigazgatási uton – hozott határozatokat, a jelen viszonyok között, főképp azért sem tartom végrehajthatóknak, mert báró Apor János háromszéki volt dulóebbeli hivataláról időközben lemondván, ezzel a politikai felsőbb hatóságot felette megilletett felügyeleti és fegyelmi hatóság megszűnt, s mert az időközben életbe lépett 1870:XLII. t. cz. 73. §-a még a tetteleg szolgálatban álló közigazgatási tisztviselők ellen intézett kárkereseteket is az illetékes bíróság hatásköréhez utasítván, annál kevésbé lehet a szolgálatukból már kilépett, ily minőségű tisztviselők ellen kár megtérítése végett, közigazgatási uton végrehajtást eszközölni.”-MNL BM K150 152. 1872.II.2. 4513/1872.

⁵³⁸ MNL BM K150 152. 1872.II.2. 39418/1872.

intézkedés a jelen törvény 54. és 55. §-aiban meghatározott esetek kivételével” fordulatában miképpen kell értelmezni az „időközben”-t és az „intézkedés”-t. A törvényhatósági bizottság az „időközben”-t úgy értelmezte, hogy ez a két közgyűlés közötti időszakot jelöli. Ezzel szemben a megye főispánja a helyettesítést a közgyűlés időtartama alatt is saját feladatának tartotta.⁵³⁹

A belügyminisztérium a főispán törvényértelmezését tartotta helyesnek, mivel a vármegye törvényhatósági bizottságának csupán az alispán helyettesítésére terjed ki a jogköre, míg a többi felfüggesztett tisztviselő helyettesítéséről a főispánnak kell gondoskodnia. A belügyminiszteri tanácsos kiemelte, hogy a többi tisztviselő esetében a törvényhatóságot a jogszabály csupán a helyettesítés feletti intézkedésre jogosítja, amelynek magyarázatát utólag kihúzták a belügyminisztérium rendelet-tervezetéből, de ennek ellenére mégis érdemes ezt is figyelembe venni. Az intézkedési jogkört a következőképpen magyarázta a belügyminisztérium: „a törvény helyes értelmezése mellett csak is a főispán által helyettesített tisztviselőknek hivatalukba való elhelyezésére, az az a hivatalától felfüggesztett tisztviselőtől át vett hivatalos irományok és gondviselése alatt állott egyéb tárgyak átvétele és átadása ’s a helyettesítettet megillető tisztí fizetvénynek utalványozása s. a t. s. a t. iránti intézkedésekre vonatkozhatik.”⁵⁴⁰ A törvényhatósági bizottságnak tehát csupán a törvényszék által hivatalvesztésre ítélt szolgabíró esetében volt lehetősége az új tisztviselő megválasztására.

Pest vármegye ugyanebben az ügyben később az országgyűlés kérvényi bizottságához is fordult, amely a belügyminisztérium jogértelmezését helyesnek állapította meg. A korábbi indokláshoz hozzátéve, hogy nincs jelentősége annak, hogy a helyettesítés a közgyűlés ideje alatt válik-e szükségessé.

d) A törvényhatósági tisztviselők összeférhetetlensége az országgyűlési képviselői megbízással

A törvényhatósági tisztviselők jogállásával kapcsolatos kérdés volt az 1870:XLII. tc. időszakában az összeférhetetlenségi, úgynevezett incompatibilitási szabályok meghatározása. A kiegyezést követően már 1868-ban kezdeményezte Bereg vármegye, hogy a kormányhivatalnokok országgyűlési képviselői tisztséget ne tölthessenek be, megválasztásuk esetén valamelyik pozíciójukról le kelljen mondaniuk.⁵⁴¹ A felterjesztésnek a célja az államhatalmi ágak elválasztásának megvalósítása volt és az, hogy az országgyűlési képviselők

⁵³⁹ MNL BM K150 153. 17532/1872.

⁵⁴⁰ MNL BM K150 153. 17532/1872

⁵⁴¹ MNL BM K150 111. 76/1869.

csupán a törvényhozási feladataikra irányíthatóak figyelmüket. Bereg vármegye javaslatát kilenc törvényhatóság támogatta, amelyek közül Ugocsa vármegye azzal egészítette ki a kezdeményezést, hogy a megyei tisztviselőkre is ki kellene terjeszteni az összeférhetlenségi szabályokat, így csak akkor lehetnének országgyűlési képviselők, ha hivatalukról lemondanak.⁵⁴²

1869. december 6-án Udvarhelyszék felirattal fordult a Képviselőházhoz, amelyben kifejtette, hogy igen aggályosnak tartják a törvényhatósági tisztviselők képviselőházi tagságát. Az országgyűlési képviselők ugyanis ezáltal két fizetést élvezhettek és a törvényhatóságok emiatt arra kényszerültek, hogy fizetés nélküli helyettesítések által oldják meg a pótlásukat. Emiatt kérte a törvényhatóság az incompatibilitási törvény megalkotását a Képviselőháztól.⁵⁴³ Udvarhelyszék felterjesztéséhez ezt követően mintegy 23 törvényhatóság csatlakozott.⁵⁴⁴ Pest, Pilis és Solt t. e. megyék közönsége Udvarhelyszék előterjesztését azzal egészítette ki, hogy a parlamentarizmus elvéből következik, hogy a végrehajtást el kell választani a törvényhozástól, ahogyan már megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztása.⁵⁴⁵ A támogató feliratok azonban már korántsem csak a törvényhatósági tisztviselők összeférhetlenségére helyezték a hangsúlyt, mint Udvarhelyszék, hanem előtérbe helyezték a kormányhivatalnokok összeférhetlenségét az országgyűlési képviselői megbízatással. Győr vármegye és Doboka vármegye Képviselőházhoz intézett támogató felterjesztése koncentrált még a törvényhatósági tisztviselők incompatibilitására Udvarhelyszékhez hasonlóan.⁵⁴⁶

A Képviselőház a beérkezett kérvényeket mindkét esetben továbbította a Belügyminisztériumnak, ahol feljegyezték, hogy az incompatibilitási törvény megalkotásakor szükséges ezeknek felhasználása, azonban egyéb intézkedés nem történt.⁵⁴⁷ Az összeférhetlenségi törvény végül 1875-ben született meg, amely a törvényhatóságok kérvényeinek megfelelően tartalmazta a törvényhatósági tisztviselői tisztség összeférhetlenségét az országgyűlési képviselői megbízatással.⁵⁴⁸

A törvényhatósági tisztviselők összeférhetlenségével kapcsolatos ügyet terjesztett Máramaros vármegye alispánja a Belügyminisztérium elé 1872-ben. Máramarossziget választóközönsége ugyanis a balközép párti Szaplóczay Miklós tiszavölgyi járási szolgabíró a máramarosszigeti

⁵⁴² MNL BM K150 111. 76/1869.

⁵⁴³ MNL BM K150 111. Sz263/1869.

⁵⁴⁴ MNL BM K150 111. 9339/1871.; 15854/1870.; 6933/1870.

⁵⁴⁵ MNL BM K150 111. 15854/1870.

⁵⁴⁶ MNL BM K150 111. 15854/1870.; 6933/1870.

⁵⁴⁷ MNL BM K150 111. 9339/1871.; 15854/1870.; 6933/1870.

⁵⁴⁸ 1875:I. tc.-az összeférhetlenségről

választókerület országgyűlési képviselővé választotta 1872. július 4-én.⁵⁴⁹ Az alispáni jelentés arról tudósított, hogy a törvényhatósági bizottság szeptember 12-ei közgyűlésén a szolgabíró tiszti állomását megüresedettnek nyilvánította és megválasztották az új tisztségviselőt. Emellett pedig szabályrendeletben kimondta a törvényhatósági bizottság, hogy az országgyűlési képviselővé választott törvényhatósági tisztségviselő hivatalát nem tarthatja meg. Ezáltal a vármegye figyelmen kívül hagyta Szaplóczay Miklós azon kérvényét, amelyben csupán a képviselői megbízatás időtartamára a helyettesítését kérte.⁵⁵⁰

Az alispáni jelentés kifejtette, hogy a bírák jogállását szabályozó 1869: IV. tc. kimondta a bírák összeférhetetlenségét az országgyűlési képviselőséggel, viszont az 1870:XLII. tc. ilyen rendelkezést nem tartalmazott a törvényhatósági tisztségviselőkre nézve. Ellenben véleménye szerint a közigazgatás érdeke megkívánja, hogy a szolgabírói állomást huzamosabb ideig ne hagyhassa el a megválasztott tisztségviselő, így a törvényhatósági bizottság jogosult mandátumát megszüntetni és új szolgabírót választani.⁵⁵¹ A törvényhatósági bizottság határozatával szemben nem Szaplóczay Miklós élt felfolyamodvánnyal a belügyminiszterhez, hanem a törvényhatósági bizottság tagjai közül Markos István és érdektársai.

A belügyminisztérium a felfolyamodást alaptalannak tartotta és így a törvényhatósági bizottság határozatát nem semmisítette meg.⁵⁵² A döntést viszont elég szűkszavúan indokolta. Az eset kapcsán pedig voltak megoldásra váró kérdések, amelyekre nem tért ki a belügyminisztériumi tanácsos. Az 1870: XLII. tc. 7.§-a értelmében terjesztette fel a törvényhatóság a szabályrendeletet a belügyminisztériumnak, amely szerint a szabályrendeletek ellen az érdeklettek a szabályszerű kihirdetéstől 30 nap alatt az illető ministerhez folyamodhatnak. Az alispáni jelentés kifogásolta, hogy Markos István és érdektársai az érdeklettek körébe sorolhatók-e, mert véleményük szerint a határozattal szemben csupán Szaplóczay Miklós élhetett volna a felfolyamodással. Erre a kérdésre egyáltalán nem tért ki indoklásában a tanácsos.

A törvénycikk 5.§-ából az következett, hogy csupán a törvénnyel vagy kormányrendelettel ellenkező szabályrendeletet semmisíthet meg a belügyminisztérium a hozzá intézett felfolyamodás esetén. Ezt igazolta is a belügyminisztérium reakciója, azonban csupán arra tért

⁵⁴⁹ Antal Tamás: Az országgyűlési képviselők választókerületenkint (1869-1875). In: Ruszoly József: Országgyűlési képviselő-választások Magyarországon 1869-1874. 2/3. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013.

⁵⁵⁰ MNL BM K150 111. 33617/1872.

⁵⁵¹ „Midőn tehát a megyei közgyűlés Szaplóczay Miklósnak jelentéséből arról értesült, hogy ő országgyűlési képviselővé lett megválasztása alkalmából 3 évi időtartamra eltávozik, a kérelmezett helyettesítést a többször idézett 1870 évi XLII. t. cikk 2§-ában körvonalazott önkormányzati jogánál fogva jogosan tagadhatta meg, miután ennyi időre szabadságoltatásához engedélylyel járulni nem akart.”- MNL BM K150 111. 33617/1872.

⁵⁵² MNL BM K150 111. 33617/1872.

ki, hogy az összeférhetlenségi törvény hiányában nem kifogásolhatja a közgyűlési határozatot, mivel az a közszolgálat érdekeivel összhangban van. Arra nem adott választ, hogy a közgyűlési határozat összhangban van-e az 1870: XLII. tc. rendelkezéseivel.⁵⁵³

e) A szolgabírói életpálya bemutatása

A szolgabírák közszolgálati jogállásának szabályozása kapcsán érzékelhető mind a törvényhozói oldalról, mind a törvényhatóságok oldaláról, hogy a történeti hagyományok tiszteletben tartásával igyekeztek minél népszerűbbé tenni a vármegyei tisztviselői életpályát. E törekvés jele volt, hogy immár hat évesre nyújtotta a szolgabírák mandátumát a jogalkotó, viszont a rendi tradíciók iránti nosztalgia meggátolta, hogy az igazán megoldást jelentő élethosszig tartó kinevezési rendszer megvalósulhasson a törvényhatósági tisztviselők esetében. Ennek következménye volt, hogy a szolgabírói tisztség nem biztosított az egész életen át tartó megélhetést,⁵⁵⁴ így nyugdíjra sem számíthattak betöltői.⁵⁵⁵

A törvényhatóságok által meghatározott szolgabírói fizetések és az azokhoz fűzött indoklások arra mutatnak, hogy a vármegyék igyekeztek a szolgabírák számára nyújtott fizetések, plusz juttatások, napidíjak és előfogati díjak segítségével vonzóvá tenni a szakképzett fiatalok számára a közigazgatási szolgálatot. A legtöbb vármegye képes volt a szolgabírái számára tisztes megélhetést nyújtani, azonban valósan tűnik a törvényhatóságok azon aggálya, miszerint a legkiválóbbakat „elszívják” az ennél jóval jobban jövedelmező állások. A legnagyobb problémát valóban az jelenthette a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet 1872-ben megvalósuló elválasztásakor, hogy az állam által dotált bírók magasabb fizetésre váltak jogosulttá, mint a törvényhatósági tisztviselők. Márpedig a megyei hivatalnokok jelentős része még 1871-ben is részt vállalt az igazságszolgáltatási teendők ellátásában.

A szolgabíró javadalmazásának összevetése a többi tisztségviselő fizetésével arra mutat, hogy a legtöbb vármegyében a szolgabírói az elismert tisztségek közé tartozott. Csupán az alispán, az árvaszéki elnök és a főjegyző helyezkedett el egyértelműen „felette a ranglétrán”. Különös,

⁵⁵³ „Az országos képviselői megbízatás, s a törvényhatósági tisztviselői állomás összeférhetlensége iránt törvény nem tétetvén ennél fogva, a neheztelt közgyűlési határozat a hatáskörömmel járó felügyeleti jog alapján csak is azon szempontból képezheti bírálatom tárgyát, vajjon a szóban levő szolgabírói állomásnak betöltésére vonatkozó s a megyei önkormányzat jogköréhez tartozó intézkedés a közszolgálat érdekeinek megfelel-e vagy sem?”-MNL BM K150 111. 33617/1872.

⁵⁵⁴ „Nem hagyhatók figyelmen kívül a felelősség elvéből kifolyó, 's néha a legjobb szándék – és szorgalom mellett is, előállható következmények; nem főként azon körülmény hogy a közigazgatási tisztviselő hivatala nem örökös, nem jutalmazza a szorgalmat és hűséget egy egész életen át, ezt csak addig fizetik, míg a munkát bírja; sőt legyen bár a leghívebb – szorgalmasabb – és képesebb, minden választás alkalmával ellene fordulhat az urna.”-MNL BM K150 117. 21068/1871

⁵⁵⁵ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék

hogy a szakképzettséghez kötött tisztségek (mérnök, főorvos, állatorvos) betöltőit jellemzően kevésbé honorálták, mint a „tradicionális” tisztviselőket (szolgabírák, számvevő, tiszti ügyész, pénztárnok).

A szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályok (fizetés, napidíj, előfogati díj) a törvényhatóságoknak biztosított széleskörű önkormányzati autonómia okán partikuláris képet mutattak a törvény megszületését követően.⁵⁵⁶ A szétaprózodott jogi szabályozásnak és a szolgálati pragmatika hiányának következtében a vármegyei tisztviselőkre vonatkozó egységes szabályozás nem jöhetett létre. Ezt jól szemlélteti, hogy két vármegye példája arra mutat, hogy a szolgabírák jogosultak voltak hat hét időtartamú szabadságra,⁵⁵⁷ viszont a többi törvényhatóság tervezetéből hiányoznak az erre vonatkozó rendelkezések, így egyértelműen nem állapítható meg, hogy mi volt az erre vonatkozó gyakorlat. Ennek köszönhető az is, hogy igazán egybefüggő képet nem tudunk alkotni a szolgabírákra vonatkozó közszolgálati szabályokról.

Az ismertetett felelősséggel és összeférhetetlenséggel összefüggő jogesetek alapján arra a megállapításra juthatunk, hogy az egységes szabályozás, zsinórmértékül használható döntések megalkotása nem igazán volt célja a belügyminisztériumi tanácsosoknak. Csupán az aktuálisan felmerülő esetek eldöntésére törekedtek, az elvi élű megállapításoktól való tartózkodásuk figyelhető meg az elemzett esetekben. Ugyanez figyelhető meg a fizetésekről, napidíjakról és előfogati díjakról rendelkező törvényhatósági tervezetek megerősítésénél is. Nem igazán vehető észre a belügyminisztérium munkájában bármilyen irányadóul szolgáló útmutatás.

A 19. század második felének kiemelkedő közigazgatási jogtudósai Csiky Kálmán és Boncz Ferenc a közhivatalnokok körét a következő osztályokra bontotta: az államhivatalnokokra, a törvényhatósági és a községi tisztségviselőkre.⁵⁵⁸ Keleti Ferenc ügyvéd, az államszolgálat jogi szabályozásának kutatója, úgy határozta meg az államszolgálat fogalmát, hogy ennek olyan tevékenységnek kell lennie, amelyet a köztisztviselő az állam nevében, érdekében és megbízásából hajt végre.⁵⁵⁹ A közszolgálati jog hatálya alá azonban nem feltétlenül csak a közhivatalnokok tartoztak, hanem a segéd- és kezelő személyzet is. A hármas beosztásból a szolgabírák a törvényhatósági tisztségviselők közé sorolhatók be.

⁵⁵⁶ PAPP László, Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira, *De iurisprudentia et iure publico* 2012/1-2. 3.

⁵⁵⁷ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye

⁵⁵⁸ BONCZ 1876. 175.; CSIKY 1888. 177-178.

⁵⁵⁹ KELETI 1886. 2-3.

A vármegyei tisztségviselők közhivatalnokok közé sorolása azonban különösen a kiegyezést követően nem bírt jelentőséggel, mivel a működési területük alapján három csoportba osztott hivatalnokokat összefogó egységes szabályozás a rendi korszakhoz hasonlóan nem létezett. A 19. században közszerződési pragmatika névvel illették azon szabályok rendszeres összességét, amely magába foglalta a közszerződési jogviszonyokra, az államhivatalnokok jogaira és kötelességeire, a közszerződés keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat.⁵⁶⁰ Magyarországon a kiegyezést követően hiányzott az egységes szabályozás, de az 1870. évi XLII. tc. megalkotásakor különálló jogszabályok sem születtek még, amelyek a közhivatalnokok jogainak egy-egy szeletét tartalmazta volna. Emiatt a központi kormányzat tisztségviselőire és a helyi igazgatás feladatát végzőkre eltérő szabályok vonatkoztak.

Az 1870. évi XLII. tc. 61.§-a határozta meg a szolgabírák közjogi pozícióját a magyar államszervezetben, amely a következőképpen rendelkezett: A szolgabíró a járás (szakasz) első tisztviselője.⁵⁶¹ A törvénynek erre a részére a törvényhozási folyamat során különösebb figyelem nem hárult, ez a magyar közigazgatási szervezet történelmi gyökereire tekintettel kodifikálta a szolgabíró szerepét, amely elnevezést és feladatkört a neoabszolutizmus átalakításai sem kívántak korábban megváltoztatni.

A szolgabírói tisztség meghatározását követően érdemes szemügyre venni azt, hogy hogyan nyerte el pozícióját az arra alkalmas jelölt. A 65.§ szerint a tisztviselőket a bizottság 6 évre választotta a kijelölő választmány által meghatározott három egyén közül. A kijelölő választmányt a főispán mint elnök, a főispán által meghívott három bizottsági tag és a törvényhatósági bizottság által választott három tag alkotta. A főispán a király által a belügyminiszter előterjesztésére a törvényhatóságok élére kinevezett tisztviselő, míg a törvényhatósági bizottság a törvényhatóság önkormányzati feladatait ellátó testület, amely a népképviselő és a virilizmus elvén épült fel.

A szolgabírói pozíció elnyerése körül több anomália is felvetődött. Rajner Pál belügyminiszter az országgyűlési vita első napján, 1870. június 30-án felszólalásában úgy nyilatkozott, hogy a törvény szövegezésében a kérdés, hogy a járási tisztviselőket, így a szolgabírákat csupán az illető járás választhassa, vagy a központban a törvényhatósági bizottság kapjon erre jogosultságot. Amint láthatjuk, a törvényhatósági bizottság hatáskörében maradt a szolgabírák választása, mivel a belügyminiszter álláspontja szerint a kijelölésnél megfelelően biztosíthatóak a járási választópolgárok érdekei.⁵⁶² A törvény ezen rendelkezésénél érdemes figyelembe venni

⁵⁶⁰ KELETI 1886. 217.

⁵⁶¹ BONCZ 1876. 128e)

⁵⁶² KN 1870. IX.k. 46.

az 1435. évi második dekrétum 2. cikkelyét, amelynek értelmében szintén a vármegye összes nemese volt jogosult a szolgabírák megválasztására és a jogosultság nem korlátozódott csupán a járásban élő nemesekre. Ebből következően láthatjuk, hogy az országgyűlés a történeti hagyományokhoz hűen szabályozta a szolgabírák választását, amely abból is érzékelhető, hogy az országgyűlési képviselők sem vitatták a szabályozás ezen módjának a létjogosultságát.

A már említett neoabszolutizmus kori rendeletekkel egybevetve a tisztség elnyerésének módját éles ellentét figyelhető meg. Az 1853. január 10-én kelt legfelsőbb császári elhatározás, amelyet az 1853. január 19-én kelt belügyi, igazságügyi és pénzügyi minisztériumi rendelet tartalmazott, értelmében ugyanis a centralizáció jegyében egy vegyes bizottság javaslatára a belügyminiszter az igazságügyminiszter jóváhagyásával nevezte ki a szolgabírákat. Ez a szabályozás nem hagyta meg a vármegyei autonómia körében a szolgabíró választását, hanem a kinevezési rendszer szerint határozta meg a tisztség betöltését.⁵⁶³

A polgári közigazgatás kiépítése során, így ismételtén visszatért a rendi korszak hagyományait érvényesítő elvhez a magyar országgyűlés, elvetve a neoabszolutizmus idején nívumként alkalmazott kinevezés elvét. Annak ellenére, hogy a választás elvének érvényesítése nem váltott ki vitát a képviselők körében a törvényhozás során, nem maradt visszhang nélkül ez a megoldás. Kecskeméthy Aurél vitatta a választás elvének létjogosultságát, bár a közigazgatási tisztviselőknél még elfogadhatónak tartotta a miniszteri jóváhagyással a tisztviselők választását, viszont a bírák esetében teljes mértékben elvetette. Soraiból azonban kitűnik, hogy a teljes választási szisztémát anakronizmusnak tartja és a közigazgatási tisztségviselők esetében is elvetné ezt a módszert, ha lenne rá mód. Álláspontja szerint a hatásköre ellátása során azonos mértékben végez állami és törvényhatósági feladatokat a megyei tisztségviselő, így nem lenne igazságos, ha csupán a megyék aktusa által nyerné el a tisztséget az adott személy. A másik problémája a tisztviselő választással, hogy az adott személyeket sokszor nem vagy csak csekély mértékben ismerték a választásra jogosultak, amely így nehezítette azt, hogy megfelelő döntést hozzanak. A kinevezés esetében sem feltétlenül ismerné az adott miniszter a kinevezett személyt, viszont ezen döntése miatt felelősséggel tartozik, amelyet a bizottság általi választás esetében hiányzik. Visszásságként jelölte meg a helyi választással kapcsolatban, hogy ezáltal a tisztviselő függetlensége megkérdőjeleződik és a korteskedés fontos szerepet tölthet be egy-egy tisztségről való döntés során.⁵⁶⁴

⁵⁶³ RÉCSI 1854. 278.

⁵⁶⁴ KECSKEMÉTHY 1867. 68-76.

A szolgabíró választásának további vitatott pontja volt a hat évre való megválasztása, mert a magyar történeti hagyományok szerint az 1723. évi 56. tc. alapján a tisztviselők három évre nyerték el pozíciójukat, a törvény azonban ezt hat évre módosította. A törvény indoklása szerint ennek oka az, hogy a közigazgatási feladatok ellátása tapasztalatot és ügyismeretet kíván, amelyet az e tisztségeket betöltők gyors változása nem tud biztosítani. Emellett a törvény indoklásában az a remény is kifejezésre jutott, hogy a hosszabb távra szóló megbízás vonzóbb lesz a magasan kvalifikált személyek számára is.⁵⁶⁵ A szolgabírák esetében ez egy előremutató változásnak tekinthető, de a meghatározó időtartamú szolgálat helyett felmerült az élethossziglani tisztviselői modell bevezetése is.

Palugyay Imre művében már a rendi korszakban elvégezte a két modell összevetését, mindkettőnek kiemelve erőseit. A nem élethosszig tartó hivatalviselés legfőbb előnyének azt tartotta, hogy így az alkalmatlan tisztségviselők igen könnyen eltávolíthatókká válnak. Az élethossziglani tartó hivatalviselés mellett érv viszont, hogy a szakértelmet igénylő tisztségek esetében szükséges, hogy állandó hivatalnokok lássák el a feladatokat. Csupán így érhető el, hogy a megfelelő szakértelmet és gyakorlatot megszerezzék az adott személyek és így a meghatározott idejű tisztség ellátása esetén felmerülő probléma is kiküszöbölésre kerülne. Állandó gondokat okozott, hogy a hivatal átadása és átvétele idején nem látták el a feladataikat és ritkán történt zökkenő nélkül az iratátadás. Gyakran hiányzott a megfelelő leltára az iratoknak.⁵⁶⁶ A szolgabírák hatásköre igen széleskörűen volt megszabva, amelyek ellátása alapos szakértelmet igényelt. Ezért Palugyay felvetése az élethossziglani tisztségek bevezetése, indokolt lett volna ezen vármegyei tisztség esetében.

A kiegyezés utáni és a rendi közigazgatás rendszerével ellentétben azonban a neoabszolutizmus időszakában a szolgabírák esetében is érvényesülhetett az élethossziglani kinevezés, csupán a fegyelmi felelősségre vonás esetén volt lehetséges szolgálati elbocsátással vagy nyugdíjazás esetén szűnhetett meg a tisztséget betöltő szolgálati jogviszonya.⁵⁶⁷

Az 1870. évi XLII. törvény részletes vitája során nagy figyelmet kapott a tisztségviselők választásáról szóló rendelkezés azon része, amelyben meghatározta az országgyűlés a választható tisztviselők kijelölésére jogosult szervet. Az eredeti javaslatban a főispán önálló kijelölési joga szerepelt, amely szerint a belügyminiszter által kinevezett főispán volt jogosult a három jelölt megnevezésére, amelyek közül a törvényhatósági bizottság által

⁵⁶⁵ KI 1870. V.k. 198.

⁵⁶⁶ PALUGYAY 1844. II. 3-7.

⁵⁶⁷ RÉCSI 1854. 305-307.

legrátermettebbnek tartott tölthette be a vármegyei tisztséget.⁵⁶⁸ A központi bizottság azzal a módosítással fordult a Képviselőházhoz, hogy ezt a szakaszt úgy módosítsák, hogy a jelöltek meghatározásának a jogát egy kijelölő választmányra utalják. Ez a választmány a főispán elnöklete alatt a bizottság által választott és a főispán által meghívott három-három tagból állt össze és a szavazatok egyenlősége esetén az elnök szavazata döntött. A kijelölő választmány is egy-egy pozícióra három jelöltet állíthatott.⁵⁶⁹ Az ellenzék azonban nemtetszését fejezte ki a főispán elnöklete alatt működő kijelölő választmány miatt is, amely így a főispán befolyása alatt működhetett és az ő akaratát érvényesíthette a tisztségviselők választása során. A Tisza Kálmán vezette ellenzék azonban a tisztségviselő választások során felmerülő főispáni visszaéléseket kívánta meggátolni azzal, hogy a kijelölő választmányban a törvényhatósági bizottság túlsúlyát biztosítja. Az országgyűlés azonban előterjesztéseiket leszavazta.⁵⁷⁰

A szolgabírákkal kapcsolatban érdemes azt is figyelembe venni, hogy miképpen alakult a tisztséget betöltők bérezése. Ferenc József a neoabszolútizmus korszakában egy a birodalmat összefogó egységes hivatalnokréteg megteremtésére törekedett, így céljának megfelelően az egyes hivatalnokok, így a szolgabírák központilag meghatározott bérezésben részesültek, amelyet az államkassa fedezett. Az egységes hivatalnokréteget a jövedelmek tekintetében is egységes jogok illették meg, így azonos napidíjban részesült valamennyi szolgabíró. Az egyes tisztségviselőket megillető béreket az 1853. január 19-én megjelent miniszteri rendelet rendezte.⁵⁷¹

Ezzel szemben a rendi korszakban és később a kiegyezést követően is a megyei autonómia megóvása céljából a megye hatáskörében maradt a szolgabírák fizetésének meghatározása. Az áprilisi törvényeket megelőzően a nemesi közgyűlés volt jogosult dönteni arról, hogy milyen díjazásban részesül az adott tisztségviselő, de mivel a hivatalvállalást nemesi előjognak és kiváltságnak tekintették, amely a nemesi léttel együttjáró kiváltság is, így csak jelképes, költségtérítésnek megfelelő összeget volt jogosult kiszabni a közgyűlés. Ezt az elvet tekintették a nobile officium elvének. A megszabott juttatásokat azonban nem ellenőrizte a központi hatalom, így annak egyedül a megye teherbíróképessége szabott határt.

A kiegyezést követően szintén törvényhatósági hatáskörbe került a szolgabírák bérének meghatározása, ekkor viszont a nemesi előjogok megszűnésével a nobile officium eszméjét is feladták a vármegyék, mivel a tisztségek betöltése során a nemesi származás már nem volt

⁵⁶⁸ KI 1870. V.k. 46.

⁵⁶⁹ KI 1870. VI.k. 170.

⁵⁷⁰ KN 1870. X.k. 285-290.

⁵⁷¹ REICHS-GESETZ-BLATT 1853. 60.

előfeltétel. A törvényhozó a törvényhatóságok szervezetének kialakításával megbízott küldöttségek feladatává tette a fizetések és a napi díjak meghatározását az 1870. évi XLII. tc. 91.§ c) alapján. A rendi korhoz hasonlóan ennek köszönhetően a különböző méretű és anyagi háttérű megyékben eltérő jövedelmeket állapítottak meg a szolgabírák számára, így a neoabszolutizmusban kialakított teljes egységesség a fizetések terén megszűnt. Az ezen a téren a rendi korban meglévő teljes szabadságot azonban korlátozta, hogy a belügyminisztérium számára a küldöttség köteles volt megerősítésre megküldeni tervezeteit, aminek köszönhetően igyekezett kiküszöbölni a minisztérium a kirívó aránytalanságokat, de a törvényhatóság határozott fellépése esetén a minisztérium jóváhagyta a döntését. Továbbra is a legfőbb korlátot az egyes vármegyék teherbíróképessége jelentette a fizetések megállapításakor a törvény alapján, amelyre fel is hívta a figyelmet a belügyminisztérium. A törvényhatóságok közigazgatási költségeinek a saját házipénztárukból való fedezése azonban sosem valósulhatott meg, mivel a vármegyék közötti óriási területi és népességbeli aránytalanságok miatt a kormányzat hamar felismerte, hogy ez területrendezés nélkül nem lehetséges. Így az a felemás helyzet állt elő, hogy a törvényhatósági autonómia keretében meghatározott tisztségviselői fizetéseket az államkassza fedezte.

A hivatalnokok jövedelmi viszonyaival szorosan összefügg az a kérdés is, hogy a tisztség betöltését követően milyen lehetőségek álltak az adott személyek rendelkezésére. A rendi korban, mivel a nemesi réteg vállalhatott hivatalt és a tisztség betöltését a közfelfogás inkább megtiszteltetésnek mint jövedelemforrásnak tekintette, így a nemesi birtokból származó jövedelemnek kellett elvben fedeznie a szolgabíró megélhetését, így a hivatali tevékenység befejezését követően a további megélhetésről való gondoskodás fel sem merülhetett.

Ezzel szemben a szilveszteri pátens kibocsátását követően megkezdődött hivatalnoki életpálya kiépítése során, mivel a császár az uralkodóhoz hű állami tisztségviselőkkel kívánta betölteni a pozíciókat, ezeknek a személyeknek egy vonzó élet lehetőségét igyekezett teremteni. Ennek megfelelően a hosszú ideig állami szolgálatban dolgozó tisztségviselők, mint a szolgabírák is, 10 évnyi állami szolgálatot követően az életük végéig nyugdíjban részesülhettek az államkassza terhére.⁵⁷²

Az első törvényhatósági törvény megszületését követően ennek a lehetősége ismételen elenyészett a szolgabírák meghatározott időre való választásával, így a teljes élethossziglan tartó pálya által elérhető biztonságot a helyi igazgatás nem volt képes nyújtani. A törvény indoklásában is megfogalmazódott az a probléma, hogy a meghatározott állami fizetést és

⁵⁷² RÉCSI 1854. 363.

élethosszig tartó kinevezést biztosító bírói státuszok el fogják vonni a magasan kvalifikált, jogvégezett személyeket a közigazgatástól. A vármegyei tisztségviselők nyugdíjazásával kapcsolatos problémákat majd csak az 1886. évi XXI. tc. rendezte.

A szolgabírák és ezzel együtt a megyei tisztségviselők jogállásának, hivatalnoki helyzetének legfontosabb elemeit áttekintve az egyes időszakokban arra a megállapításra juthatunk, hogy a rendi korszakból a polgári átalakulás útján a márciusi forradalomnak és az áprilisi törvényeknek köszönhetően elinduló Magyarországon a szabadságharc leverésére ellenére a neoabszolutizmus időszakában a korszak szükségleteit kielégíteni képes hivatalnokréteg kialakítása vette kezdetét, amelynek a megfelelő jogszabályi háttérét is megteremtette Ferenc József tanácsosai segítségével. A kiegyezést követően azonban, ahelyett, hogy a sokszor idegen területről érkező vagy alkalmatlan tisztségviselők leváltásával igyekezett volna a kormányzat a már megteremtett lehetőségekkel élve egy a kor igényeinek megfelelő, a helyi igazgatást ellátni képes állami bürokráciát létrehozni, az országgyűlés a parlamenti felelősség és a municípiumok „összebékítésére” törekedett. A vármegyék iránt érzett nosztalgia oltárán pedig ezzel feláldozta a neoabszolutizmus alatt bevezetett vívmányokat, amely a megfelelő szakértelemmel bíró állami hivatalnokok munkába állását biztosította volna. Ennek köszönhetően Keleti Ferenc az államszolgálatról írott művében 1883-ban olyan elérendő célokat határozott meg a magyar országgyűlés számára, amelyek jórészt már 30 évvel korábban megvalósultak, de a neoabszolutizmus „eredményeivel” szemben érzett ellenszenv azokat elsöpörte.⁵⁷³

Felelősség

A következő fontos mérföldkő a Récsi által felállított követelmények között a közigazgatási közegek felelősségre vonhatóságának biztosítása. Ezt a jogintézményt alapjaiban alakította át az országgyűlés, ugyanis korábban a vármegyei közgyűlés kizárólagos jogosultsága volt a tisztségviselők jogsértéseinek, munkájának ellenőrzése. Ezzel szemben az 1870. évi XLII. tc. úgy szervezte át ezt a rendszert, hogy a rendes bírósági szervezet hatáskörébe került a tisztségviselők fegyelmi felelősségre vonása, ha a tiszti kereset alapján azt a törvényhatósági bizottság a titkos szavazás során szükségesnek ítélte. A köztörvényhatósági törvény szabályozta elsőként Magyarországon törvényi szinten a tisztségviselők fegyelmi felelősségét.

⁵⁷³ KELETI 1886. 217-228.

13. A közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása

A közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztásának szükségessége az államszervezet alsó szintjein már a 19. század közepén felmerült a szolgabírák kapcsán Zsoldos Ignác művében, mert véleménye szerint olyan mértékben szaporodtak meg a szolgabírák közigazgatási teendői, hogy azokat már egy személy nem tudta teljes körűen ellátni. Azt gondolta, hogy érdemes lenne a közigazgatási és az igazságszolgáltatási teendőket nem egy személy feladatkörébe utalni.⁵⁷⁴

A kiegyezést követően a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet átszervezése kapcsán ismételten napirendre került, hogy szükséges lenne a modern államszervezet ezen alapelvét konzekvensen, minden szinten megvalósítani. Igazságügyi államtitkárként Csemegi Károly volt az 1869. évi IV. tc. megfogalmazója, ami az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztásának elvét a magyar történeti alkotmány részévé tette.⁵⁷⁵ Csemegi már 1862-ben született tanulmányában hangsúlyozta a két hatalmi ág személyi elkülönítésének fontosságát, amely biztosította volna a kellő szakértelem megszerzésének lehetőségét a hivatal betöltői számára. Emellett azonban annak jelentőségét is kiemelte, hogy a bíróságok számára lehetővé kell tenni, hogy a közigazgatás működését ellenőrizhessék.⁵⁷⁶ Trávník Antal 1868-ban megjelent tanulmányában a Jogtudományi Közlöny hasábjain szintén kiemelte a két hatalmi ág elkülönítésének szükségességét, mivel ő is úgy vélte, hogy ezáltal lesz elérhető, hogy a bírák teljes munkaidejüket az ítélezésre fordíthassák, amely tudományos felkészültségükre is pozitív hatással lesz.⁵⁷⁷

A politikai aktorok számára sem volt kétséges, hogy a két hatalmi ág elválasztását meg kell valósítani a magyar államszervezet reformja során. A kormánypárt egyértelmű célja volt a törvénykezés elkülönítése a közigazgatástól. A Szegeden létrejött, kormánypárti Szabadelvű Kör is kifejezte az elv véghezvitelének nélkülözhetetlen voltát.⁵⁷⁸ Az ellenzék vezére, Tisza Kálmán sem vitatta a jelentős ügyekben az önálló bírósági szervezet megteremtésének fontosságát, azonban nem értett egyet azzal, hogy ezt a vármegyei tisztviselők bíraskodási jogköreiktől való teljes megfosztásával kellene megvalósítani.⁵⁷⁹

⁵⁷⁴ ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész.* 4. kiadás, Müller Gyula, Pest, 1866. 22.

⁵⁷⁵ EDVI Illés Károly: *Csemegi Károly élete és kora.* In: Csemegi Károly művei. I. k., Franklin, Budapest, 1904. VIII.; XVI.

⁵⁷⁶ CSEMEGI Károly: *Közigazgatás és törvénykezés.* In: Csemegi Károly művei. I. k. Franklin, Budapest, 1904. 96-98.

⁵⁷⁷ TRÁVNIK Antal: Bírósági szervezés hazánkban. *Jogtudományi Közlöny* III. évf. 3 (1868) 21.

⁵⁷⁸ RUSZOLY József: *A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848-1871).* JATE, Szeged, 1982. 51.

⁵⁷⁹ TISZA Kálmán: *Parlament felelős kormány és megyei rendszer.* Ráth, Pest, 1865. 32-33.

A Tisza által megfogalmazott elképzelések megjelentek a bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény országgyűlési vitájában is. Tisza Kálmán, Dietrich Ignác és Ghyczy Kálmán felszólalásaikban az ellenzék képviselőiben azon álláspontjuknak adtak hangot, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás merev elválasztása nem lehet kívánatos az államszervezet minden szintjén, mert a gyakorlati élet követelményei ennek ellentmondanak.⁵⁸⁰ Tisza Kálmán emiatt az alapelv alóli kivétel lehetőségének megfogalmazását kérte a törvényben. Az ellenzéki képviselők a legalsóbb szinteken a csekély jelentőségű ügyekben nem kívánták a két hatalmi ágat elválasztani. Dietrich Ignác a rendőri ügyeket és a mezei kihágások ügyeit említette meg olyan jogvitákként, amelyeknél célszerűtlen azok elkülönítése.⁵⁸¹ A törvénykezési és az adminisztrációs ügyek alsószintű egy kézben összpontosítását a békebírói rendszer meghonosításával tartották megvalósíthatónak. Horvát Boldizsár igazságügyminiszter elvetette azt, hogy a törvényben szerepeljen Tisza Kálmán javaslata, de szintén lehetségesnek tartotta, hogy a békebíróóságok felállítására vonatkozó törvényjavaslatban megvalósulhasson a kezdeményezés. Azt viszont hangsúlyozta, hogy az Angliából vett minta magyarországi adoptálása igencsak problémás.⁵⁸²

Heves és Külső-Szolnok vármegye 1871. szeptember 18-án kelt, a Képviselőháznak címzett feliratában ugyanezen kívánalmának adott hangot a mezei rendőrségi ügyek kapcsán.⁵⁸³ A vármegye kiemelte, hogy a mezei rendőrségről szóló 1840. évi 9. törvénycikkben meghatározott ügyek a közigazgatást az igazságszolgáltatástól elválasztó 1869. évi IV. törvénycikk értelmében az újonnan felállítandó járásbíróóságokhoz kerülnek. A vármegye bizottmánya a rossz emlékü 1850-es évekre utalva felhívta a Képviselőház figyelmét, hogy a lakosságot igen károsan érintené, ha ezekben az ügyekben a formálisabban működő és helyhez kötött járásbíróóságokhoz kellene fordulnia. Ehelyett azt kérték, hogy a szolgabírák továbbra is legalább békebírákként eljárhassanak ezekben az ügyekben, amely a vitás kérdések gyors, költséghatékonyabb és békés rendezését tenné lehetővé. Emellett azt javasolták, hogy az államszervezet e legalsóbb szintjén tekintsenek el a két hatalmi ág elválasztásától és tegyék lehetővé a szolgabírák bírói hatalommal való felruházását a mezei rendőrségi ügyekben. A vármegye feliratát az alapelv megkérdőjelezésével zárta.⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ KN. II. k. 374-377.

⁵⁸¹ KN. II. k. 376.

⁵⁸² Uo.

⁵⁸³ MNL BM K150 118. 491/LIX. 71.

⁵⁸⁴ MNL BM K150 118. 491/LIX. 71. Heves és Külső-Szolnok vármegye felirata: „A törvénykezésnek a közigazgatástól merev s a legalsóbb fokokig való különválasztása, úgy hogy ezen szabály alól semmi kivételnek se legyen helye, ha elméletben tán szépen hangzik is, a gyakorlati élet által, s mint a múltban már megtörtént hitünk szerint a jövőben is károsnak s az ezen rendszerrel való újabb kísérlet is tarthatatlannak fog bizonyulni.”

Jellemző a közszellemben gyökerező nagyfokú vármegyei autonómiára, hogy a vármegye a kívánsága teljesítéséig szabályrendeletileg úgy rendelkezett, hogy a már hatályban lévő törvény ellenére a szolgabírák legalább békebíróként eljárhatnak ezekben az ügyekben. A Képviselőház a feliratot elintézés végett a belügyminisztériumnak átadta. A minisztérium az iratok tanúsága szerint a tudomásul vételen kívül nem reagált a vármegyei indítványra.⁵⁸⁵ A későbbiekben még látható lesz, hogy a vármegye kérése nem volt irreális, ugyanis az országgyűlésen folyamatosan napirenden volt a békebírókat szabályozó törvény elfogadása.

A szolgabírói tisztséget betöltő személyek is nehezen váltak meg a nagyobb megbecsültséggel járó és népszerűséget hozó igazságszolgáltatási teendőktől. Ezt tanúsítja egy Nyitra vármegyei eset 1872-ből, a két hatalmi ág elválasztásának végrehajtását megvalósító törvények hatályba lépésének első évéből, amikor hatásköri vita támadt a miavai járásbíró a miavai szolgabíró között. A járásbíró ugyanis panasszal élt a szolgabíróval szemben, mivel a bepanaszolt a rendelkezése alatt álló csendőrség számára megparancsolta, hogy a járásbíró utasításainak a beleegyezése nélkül ne engedelmességen. A járásbíró a büntető igazságszolgáltatást akadályozó visszaélés megszüntetését kérte.⁵⁸⁶

Csemegi Károly a törvény megalkotásának ideje alatt publikált tanulmányában mutatott rá, hogy a két hatalmi ág elkülönítésének legproblematisabb része az igazságszolgáltatási és a közigazgatási ügyek közötti határ meghúzása. A jogszabály megszövegezője kiemelte, hogy sem tételes törvény, sem a hazai jogtudomány nem foglalkozott ezzel a kérdéssel,⁵⁸⁷ így a gyakorlatnak kell az erre vonatkozó szabályokat kialakítania.⁵⁸⁸ Ennek fényében természetes, hogy a két hatalmi ág elkülönítése az országgyűlésben és a törvény végrehajtása során is vitákat generált. A közigazgatási és az igazságszolgáltatási hatáskörök tökéletes törvényi elkülönítésének lehetetlensége okán az ilyen esetekről való döntést az országgyűlés megfelelőbb fórum hiányában ideiglenesen a minisztertanácsra bízta a Deák Ferenc által felállítani javasolt állambíróság helyett.⁵⁸⁹

Felmerül a kérdés, hogy milyen feladatokat látott volna el az ellenzéki képviselők és Heves és Külső-Szolnok vármegye által követelt békebírói tisztség. A kiegyezést követően jelent meg a

⁵⁸⁵ MNL BM K150 118. 32825/1871

⁵⁸⁶ MNL BM K150 153. 25192/1872

⁵⁸⁷ Csemegi Károly: *Bírósági szervezet III. Jogtudományi Szemle I. évf.*, 7 (1869) 288-291.

⁵⁸⁸ Csemegi Károly: *Bírósági szervezet II. Jogtudományi Szemle I. évf.*, 3 (1869) 100.

⁵⁸⁹ Nehrebeczky Sándor felszólalása KN X. k. 140.; SZABÓ István: *A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvényekben*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról: IV. Szegedi Jogtörténeti Napok*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 175.; STIPTA István: *Deák Ferenc állambírói koncepciója*. In: Szabó István (szerk.): „...a hazának szent ügye...”: emlékülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 85-86.

közbeszédben a békebírói intézmény angol minta alapján való meghonosításának elvárása Magyarországon, amellyel kapcsolatban kétségek is megfogalmazódtak, ugyanis hazánkban hiányzott az a jómódú birtokos réteg, amely vállalkozhatott volna a szigetországi példához hasonlóan a tisztség ingyenes ellátására.⁵⁹⁰ Az új bírói szervezet létrehozását célzó törvényjavaslatban is szerepeltek a békebírák mint az ügyekben elsőfokon eljáró törvénykezési szervek, azonban az erre vonatkozó részletes szabályokat a javaslat egy később létrehozandó törvényre kívánta bízni.⁵⁹¹ A törvényjavaslat indokolása a közvélemény kívánságával és a pozitív külföldi példákkal indokolta a jogintézmény beemelését a törvényjavaslatba.⁵⁹² Az ígért törvényjavaslatot az igazságügyminisztérium a bíróságok rendezését biztosító javaslattal együtt terjesztette az országgyűlés elé.⁵⁹³ A békebírói jogintézményt övező vitákat jól szemlélteti, hogy a minisztertanácson elfogadott alapelvektől jócskán eltért a benyújtott törvényjavaslat.⁵⁹⁴ Az igazságügyminisztériumi előterjesztés szerint a békebírákat a közgyűlés által titkos szavazás útján ajánlott, a feltételeknek megfelelő önkéntes jelentkezők közül az igazságügyminiszter ellenjegyzése mellett az uralkodó nevezte volna ki. Ennek a megoldásnak köszönhetően fenntartható maradt volna a törvénykezés területén lefektetett kinevezési elv akképpen, hogy a békebírói jogintézmény bevezetésével a törvényhatóságok is kaphattak volna jogosultságokat az igazságszolgáltatás terén.⁵⁹⁵ A tisztséget ingyenesen látták volna el a kinevezettek, akik a közigazgatási tisztviselők sorából is kikerülhettek volna. Hatáskörüket tágran határozták meg a minisztériumi előterjesztők. Az olyan ügyeket utalták a békebírákhoz, amelyeknek gyors, helyszíni elintézése szükséges.⁵⁹⁶ Egyeztető fórumként járhattak volna el közigazgatási és magánjogi jogvitákban, valamint büntető ügyekben kártalanítási igény esetén. A 30 Ft pertárgyértékig terjedő magánjogi perekben, határjárási és sommás birtokperekben pedig ítéleztek volna, amely ítéleteikkel szemben a rendes bírósági fórumokhoz lehetett volna fordulni. Emellett peren kívüli ügyekben, bűnvádi és rendőri ügyekben is eljárhattak volna. Az első folyamodási bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk részletes képviselőházi vitája során a békebírák azonban kikerültek a javaslat szövegezéséből az első fokon eljáró bírói szervek közül, mivel Justh József kifogás tárgyává tette, hogy a jogalkotó a

⁵⁹⁰ KECSKEMÉTHY 1867. 53-58.

⁵⁹¹ Törvényjavaslat az első folyamodási bíróságok rendezéséről. KI. III. k. 330. sz. 267.

⁵⁹² Indokok az első folyamodási bíróságok szervezéséről szóló törvényjavaslathoz. KI. III. k. 1. melléklet a 330. sz. irományhoz – 276.

⁵⁹³ Törvényjavaslat a békebírákról. KI. III. k. 333. sz. 310.

⁵⁹⁴ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867-1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 136-139.; BALOGH Judit: *Mozaikok a Berettyóújfalui Királyi Járásbíróság történetéből (1872-1949)*. In: Megyeri-Pálffy Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Berettyóújfaluban*. Debreceni Törvénytudományi Intézet, Debrecen, 2017. 47-48.

⁵⁹⁵ Indokok a békebírákról szóló törvényjavaslathoz. KI. III. k. Melléklet a 333. sz. irományhoz. 327.

⁵⁹⁶ Indokok a békebírákról szóló törvényjavaslathoz. KI. III. k. Melléklet a 333. sz. irományhoz. 327-328.

békebírákról szóló törvényre hivatkozott, amelynek megalkotásával még adós az országgyűlés.⁵⁹⁷ A békebírói tisztségről szóló törvényjavaslat plenáris megvitatására végül nem is került sor, mivel annak magyarországi átültetése kapcsán már a bizottsági vita során igen sok vitás kérdés merült fel. A jogintézmény bevezetését az országgyűlési képviselők és a törvényhatóságok is több alkalommal sürgették, míg végül az eredeti elképzelést átformálva a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk vezette be Magyarországon a békebíró tisztségét.⁵⁹⁸ Az így megvalósult koncepció szerint azonban a békebírák a rendes bírósági szervezettől már nem függetlenül működtek, valamint ezen rendelkezés a közigazgatás és az igazságszolgáltatás konzekvens szétválasztását is relativizálta, mivel a törvény szerint a szolgabírák is betölthettek békebírói pozíciót.

A szolgabírói hatáskör változásainak bemutatása

A polgári törvények megalkotása során a járások kapcsán a legnagyobb változás a szolgabírák hatáskörében következett be. Az 1869. évi IV. tc. kimondta az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztását az államszervezet minden szintjén. Ennek megfelelően a szolgabírák elveszítették törvénykezési hatásköreiket. A hatalom elválasztásának ezen elve a járások szintjén először ennek a törvénynek köszönhetően érvényesülhetett. A rendi korszakban ugyanis még a szolgabírák hasonló mennyiségű igazságszolgáltatási tevékenységet végeztek, mint közigazgatásit. Az 1853-as császári kívánalom nem is változtatott ezen a helyzeten, annak ellenére, hogy a szilveszteri pátensnek megfelelően a másod- és harmadfokú bíróságoknál végrehajtotta a két jogág elválasztását, a legalsóbb szinten a közigazgatást és a törvénykezést a járási hivatalokban egyesítette. A jogelv alkalmazása pedig már régen felmerült a magyar jogtudományban, ugyanis Zsoldos Ignác az 1842-ben kiadott szolgabírói hivatalról írt kétkötetes monográfiájában már felvetette, hogy a szolgabíró személyére túlzottan sok feladat hárul, emiatt pedig szükséges lenne a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása. A járásbíróságok felállításával 1872. január 1-jétől megvalósulhatott ez az elképzelés.

Az 1869. évi IV. tc. országgyűlési vitája során Dietrich Ignác felszólalása során azonban felmerült ezzel ellenkező álláspont is, amely a mezei rendőrségi és más büntetőügyekben nem különítette volna el az igazságszolgáltatást a közigazgatástól a szolgabírói szinten. Heves és

⁵⁹⁷ KN. XVI. k. 97.

⁵⁹⁸ STIPTA István: *A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás*. In: Homoki Nagy Mária - Balogh Elemér (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE JGYPK Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2010. 800.

Külső-Szolnok vármegyék 1871. szeptember 18-án kelt feliratukban a Képviselőháznak ugyanezen kívánalmuknak adtak hangot a mezei rendőrségi ügyekben. A két vármegye a szolgabírák esetében a kis pertárgy értékű perekben kérte a törvényhozást, hogy úgy szabályozza a mezei rendőrségi ügyeket, hogy egyszerű és gyors eljárás során tudják a követeléseiket érvényesíteni a gazdák. Jellemző a közszellemben gyökerező nagyfokú vármegyei autonómiára, hogy a vármegyék a kívánságok teljesítéséig szabályrendeletileg úgy rendelkeztek, hogy a már hatályban lévő törvény ellenére a szolgabírák eljárhatnak ilyen ügyekben is.

Az 1870. évi XLII. tc. a 61.§ második fordulata átalakította a szolgabírák hatáskörét a járásába tartozó községekkel kapcsolatban. A szolgabírák szerepét a községekkel szemben csupán a felügyeletre szorította, amelybe beletartozott az is, hogy ők közvetítették a rendeleteket a községek számára, valamint a vármegye és a községek közötti kapcsolattartásért is ők voltak felelősek. Nehrebeczky Sándor miniszteri tanácsos a községi törvény országgyűlési vitája során a szolgabíró gyámkodásaként definiálta ezt a tevékenységet, amelyet véleménye szerint határozottan igényelnek a községek. A törvény megszületése előtti állapotokat vizsgálva a községek számára ez óriási előrelépést jelentett, mert ezt megelőzően körvonalazható autonómiával nem rendelkeztek. Ennek jegyében kerülhetett a községekhez előjáróiknak választási joga, amely ezt megelőzően a szolgabírák kijelölési jogához kötött volt, amelyet Tóth Vilmos belügyminiszter emelt ki felszólásában a Képviselőház 1871. március 22-én tartott ülésnapján. Majd a korábbi állapotokat a következőképpen vázolta: „A mi pedig a községek belügyeit illeti, azok autonómiája mindnyájunk tudomása szerint, oly csekély volt, hogy az egész autonómiát tulajdonképpen e két szóban lehetett összefoglalni: szolgabírói hatalom.” Érdeemes hozzátenni, hogy a neoabszolutizmus ideje alatt is hasonló hatáskör illette meg, csak a községeket kiterjedtebb jogokkal ruházta fel az 1871. évi XVIII. tc.

A szolgabírák hatásköre azonban a törvénykezési feladatok elvesztése ellenére is igen tág maradt azáltal, hogy az 1870. évi XLII. tc úgy rendelkezett, hogy azon jogok és köteleességek továbbra is megilletik, amelyeket a törvények és a szabályrendeletek ráruháznak.

14. Összegzés

Disszertációmban azokat az alapelveket mutattam be, amelyek alapján egy tipikusan rendi kori tisztséget a polgári kor követelményeihez igazítottak, aminek köszönhetően a tradícióihoz ragaszkodó magyar társadalom igényeinek is megfelelően tudták átszervezni az alsóközép

szintű közigazgatást. Ezt igazolja az a tény is, hogy különösebb országgyűlési viták nem övezték a járásokra vonatkozó szakaszok elfogadását.⁵⁹⁹ Az alapelvek megvalósulását azonban elősegítette az is, hogy a belügyminisztérium és a vármegyei közgyűlés közös munkájában igyekezett azokat a kérdéseket megoldani, amelyek szabályozását a jogalkotó elmulasztotta. A minisztériumra hárult annak a felelőssége, hogy kialakítsa az egységes jogi terminológiát, amely még számos jogterületen hiányzott a magyar jogrendszerből.⁶⁰⁰ Ezen közös munkálatoknak is köszönhetően alakult ki egy egységesnek mondható járási szervezet, amely a vármegyei szint alatti közigazgatási feladatokat ellátta. Ezek élén a szolgabírák álltak, akik már a meghatározott hatásköri elkülönítésnek köszönhetően egyszemélyi felelősség alapján látták el közigazgatási feladataikat. A szolgabírói hivatal az ügyteher függvényében a vezetését végző szolgabírákon kívül a segítségükre rendelt segédszolgabírákból és írnokokból állhatott. A korábban rövidek tartott három éves mandátumukat a polgári korszakban hat évre növelték, de továbbra is fenntartották a szolgabírák alapattribútumának tartott vármegye által való megválasztásukat.

Az igazságszolgáltatási hatáskörök leválasztásával sikerült megteremteni az állami és törvényhatósági közigazgatás alsóközép szintű végrehajtási közegeit, amelyek már tökéletesen megfelelték a polgári állam elvárásainak, így a rendi hagyományokra építő járási szintű közigazgatás 1872-ben megkezdhette működését. Az államszervezet kiegyezést követő átalakítása a történeti gyökerekhez ragaszkodva, a lakosság által akceptált modern igazgatást tudott létrehozni, ami mintát nyújt a jelen jogalkotójának és jogalkalmazójának is, ezáltal elősegítve a jogintézmények gyakorlati életben való hatékonyabb működését.

A szolgabírákra vonatkozó szabályozás alakulásából látható, hogy a közigazgatási szervezetet kodifikáló 1870. évi XLII. törvény elfogadásakor az országgyűlés a járások tekintetében csupán részletszabályokat alkotott. A szolgabírák hatáskörének pontos meghatározása vagy a személyére vonatkozó rendelkezések törvénybe foglalása elmaradt. A neoabszolútizmus járási rendszert szabályozó rendeletehez hasonló részletességű joganyag nem született, de a rendi korszakból örökölt szétaprózódott szabályokhoz képest a járásokra vonatkozó szabályok összefogottabbá váltak.

Ennek oka, hogy a magyar közigazgatási szervezet a nagyfokú önkormányzati autonómiára épült, így az országgyűlés nem kívánta a részletszabályok meghatározását. A teljesen egységes

⁵⁹⁹ KN. X. k. 282.

⁶⁰⁰ MEZEY Barna: *A bírói szervezet átalakítása és a büntetés-végrehajtási intézetek a 19. században*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szegedi Egyetemi Kiadó - Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged, 2011. 101–102.

polgári közigazgatás létrehozása lehetetlennek mutatkozott a magyar ősi vármegye centralizációban való feloldása nélkül, így a kormányzat a municipalista érdekeket is védve a közigazgatást részben a törvényhatósági autonómiára bízta. A törvényhatóságok munkálatainak belügyminisztériumi ellenőrzése megfelelő eszköznek bizonyult a polgári közigazgatás megteremtéséhez szükséges egységesség fenntartásához. A belügyminiszteri tanácsosok ennek segítségével a törvénybe ütköző, az alsófokú közigazgatás polgári alapelvek való szervezését sértő megoldásokat képesekké váltak kiszűrni. A belügyminisztérium a megerősítés során a vármegyék szervezetalakítási szabadságát tiszteletben tartotta, így az a feltételezés helytelen, hogy a minisztériumhoz való felterjesztéssel csak látszólagossá vált volna a törvényhatóságok jogosultsága. A minisztériumi állásponttal ellenkező tervezeteket is megerősítették a tanácsosok, ha ahhoz ragaszkodott a vármegye közönsége.

A járási felosztás megalkotása kapcsán kijelenthető, hogy a törvényhatóságok éltek szervezetalakítási szabadságukkal és egymástól jelentősen eltérő szolgabírói kerületeket hoztak létre. Az egyes járások lakosságszáma jelentős eltéréseket mutatnak és a létrehozásuk alapjául szolgáló elvek is igen különbözőek. Az erőteljes vármegyei autonómia tudatot mutatja, hogy a tervezeteket létrehozó küldöttségek és közgyűlések jelentős része a jogalkotó akaratával szembehelyezkedve hagyta figyelmen kívül az országos választókerületeket a járások létrehozásánál. Megjegyezhető, hogy a közgyűlések munkálatai során a hatóságok kerületeinek egybeesése nem jelent meg fontos szempontként.

A szolgabírákra és a tisztviselőkre vonatkozó rendelkezések megszabása a köztörvényhatóságok feladatkörébe maradt, így az újonnan kialakuló közigazgatási tisztikar közötti összetartozás nem jöhetett létre. Magyarországon nem törekedett a kormányzat a neoabszolutizmus időszakából rossz emlékként hátramaradt egységes hivatalnokréteg létrehozására.

Az országgyűlés a közigazgatási szervezetet a minisztériumok segítségével az ellenzéki nyomásgyakorlás ellenére az 1872. év kezdetére sikeresen leválasztotta az igazságszolgáltatásról, így az 1870. évi XLII. törvény végrehajtása nyomán létrejött polgári közigazgatás sikeresen megkezdhette működését. A létrejött intézményi struktúrának méltó elemei voltak az alsófokú igazgatási tevékenységeket megvalósító járások.

Erekly István véleménye szerint a modern közigazgatás és önkormányzat kialakításának elsődleges feltétele az ország helyes alapelveken felépülő területrendezése. A magyar helyhatósági önkormányzatról szóló munkájának elején ismerteti a rendi korszak folyamán kialakított területi beosztás hibáit, aránytalanságait, majd pedig elemzi, hogy annak korrekciójára miképpen törekedett a kormányzati akarat.

A szerző öt részre osztva elemezte az ország területrendezési hiányosságait a rendi korból örökölt területi beosztás kapcsán, elsősorban a Szapáry Gyula által alkotott törvényjavaslatok⁶⁰¹ indokolásának felhasználásával.

Aránytalanul sok törvényhatóság került kialakításra egymástól eltérő szervezettel, hatáskörrel és elnevezéssel. A magyar Szent Korona országai Dalmácia nélkül 49 magyarországi vármegyére, 8 erdélyi magyar vármegyére, 7 horvát-szlavón vármegyére, 5 székely és 9 szász székre, 5 magyarországi (nagykikindai, hajdú, jászkun, 16 szepesi, tiszai koronai) és 2 horvátországi kerületre (turpolyai, fiumei), 1 magyarországi, 2 székely és 2 szász (brassói, besztercei) vidékre, valamint a katonai határőrvidékre oszlott. Emellett még kialakult a 9 szász széket és a 2 szász vidéket egy magasabb rangú törvényhatósággá összefoglaló Királyföld. A katonai határőrvidéket figyelmen kívül hagyva 159 közigazgatásilag elkülönülő terület jött létre a városi törvényhatóságokat is ideszámítva.⁶⁰²

Az 1870. évi XLII. tc.⁶⁰³ volt hivatott a közigazgatást reformálni. A kiváltságos kerületek elnevezéseiket megtarthatták, de törvényhatóságokká alakultak át az Erdély területén a szászok autonómiáját biztosító Királyföld kivételével.⁶⁰⁴ A székelyek főkirálybírája, a szász városok grófja, valamint a kerületek és vidékek főkapitányai címeiket megőrizték, de a főispánnak megfelelő hatáskörrel rendelkeztek.⁶⁰⁵ A Királyfölddel kapcsolatos területrendezési problémákat végül az 1876:XII. tc. oldotta meg, amely a szászok autonómiáját megtörve beolvasztotta területüket az egységes közigazgatás keretei közé.⁶⁰⁶ Az eltérő közigazgatási egységekkel kapcsolatos anomáliákat pedig az 1886:XXI. tc. korrigálta, megszüntetve a kiváltságos kerületek heterogén elnevezéseit, különállását és vezetőik különféle elnevezését. A törvényhozó így egységes felépítésű vármegyéket hozott létre. Ezen megállapítás alól kivételt képezett Fiume városa, amely saját eltérő gyakorlatát alkalmazhatta továbbra is saját

⁶⁰¹ *Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* (továbbiakban: K.I.) X. k. (Magyar Királyi Államnyomda, Buda, 1874. 51-408. pp.); Uo. XI. k. 4-53. pp.

⁶⁰² EREKY, 1910: i.m. 73-74. pp.

⁶⁰³ VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely* (IV. évf. 2007. 4. sz.) http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejotte/ (2015.02.23.); RUSZOLY József: A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848-1871). In: Pólay Elemér, Both Ödön, Tóth Lajos (szerk.): *Acta Universitatis Szegediensis: Acta iuridica et politica.* (JATE, Szeged, 1982, 53. p.); STIPTA István: Megyei elképzelések a törvényhatóságok rendezéséről (1867-1868). In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok V.* (Tankönyvkiadó, Budapest, 1983. 305-319. pp.); VARGA Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In: Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI. 2006-2009.* (Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 227-250. pp.); STIPTA István: Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. *Állam és igazgatás* (XXXV. évf. 1985, 10. sz. 910-917. pp.)

⁶⁰⁴ 1870:XLII. tc. 88. §.; LADIK Gusztáv: *Közigazgatásunk fejlődése 1867. óta.* (Fővárosi Könyvnyomda Rt., Budapest, 1932. 24-25. pp.)

⁶⁰⁵ 1870:XLII. tc. 52. §.; EREKY, 1910: i.m. 25. p.

⁶⁰⁶ EREKY, 1910: i.m. 26-34. pp.

közigazgatási ügyeiben a „fiumei provizóriumot” létrehozó, 1870. július 28-án kelt királyi leiratnak köszönhetően.⁶⁰⁷

A következő kiemelt probléma a közigazgatási területi egységek szabálytalan formája és szétszabdalt területe volt. A legsúlyosabb problémát az enklávék jelentették. A jász-kun kerület három részre szakadt, amelyből az egyik darab a kerület székhelyétől, Jászberénytől 173 km-re került. A Heves vármegyéhez tartozó Dévaványa pedig Békés vármegye és a Nagykunság között olyan nagyfokú függetlenséget élvezett a vármegye központjától elszakadva, hogy külön „köztársaságnak” tartotta magát. Erdélyben Felső-Fehér vármegye egymástól távol fekvő 18 részből állt. A széttagoltság miatt a központ irányítása nehezen érvényesült, a képviselőik nem vettek részt hatékonyan a vármegye munkájában.⁶⁰⁸ A legsúlyosabb problémákat az 1876. évi XXXIII. tc.⁶⁰⁹ rendezte: az enklávékat megszüntette⁶¹⁰ és a kerületek,⁶¹¹ a székek és a vidékek különállását eltörölte.⁶¹²

Az Ereky által megjelölt harmadik dilemma, hogy a törvényhatóságok területi beosztása figyelmen kívül hagyta a természetes határokat, a községekben bekövetkezett változásokhoz a vármegye nem igazodott. Példaként említhető, hogy Stoósz község területileg összefüggött Szepes vármegyével, azonban egy hegylánc elválasztotta tőle, ezzel ellehetetlenítve a vármegye központjával való kapcsolattartást. Püskit, Kis-Bodakot és Remetét pedig a Duna választotta el Pozsony vármegyétől, ami miatt a jégzajlás idején lehetetlenné vált a vármegye székhelyével való együttműködés.⁶¹³

A negyedik problémát Ereky abban jelölte meg, hogy a terület, a népesség és az adózóképesség tekintetében óriási eltérések álltak fent a vármegyék között.

A járások kialakítása esetén ugyanúgy hiányzott az egységes elvekre visszavezethető szabályozás. A különböző törvényhatóságok esetében óriási eltérések voltak a járások számában, területében és népességében.

Eredetileg minden vármegye négy járásra oszlott, amelyek beosztásáról később a népesség és a közigazgatási szükségletek átalakulásával a vármegyei közgyűlés, majd 1871-től a

⁶⁰⁷ CSIKY, 1888: i.m. 85.p.

⁶⁰⁸ EREKY, 1910: i.m. 76-79. pp.

⁶⁰⁹ STIPTA István: A törvényhatóságok egységesítésére irányuló reformmunkálatok 1873-1874-ben. In: *Acta Iuvenum. Sectio Juridica et Politica, Series Nova, Tomus I.* (József Attila Tudományegyetem, Szeged, 1976. 111-150.)

⁶¹⁰ HAJDÚ Zoltán: A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai (I.). *Comitatus* (3. évf. 1993. 1. sz. 61. p.)

⁶¹¹ NYAKAS Miklós: Hajdú vármegye megszervezése 1876/77-ben. In: Gazdag István (szerk.): *Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve, VII. sz.* (Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 1980. 5-17. pp.)

⁶¹² BICSOK Zoltán et al.: *Erdély közigazgatás-története.* (Asociația Științifică Pro Știința Administr., Sepsiszentgyörgy, 2003. 145-150. pp.)

⁶¹³ EREKY, 1910: i.m. 78-80. pp.

törvényhatósági bizottság dönthetett. Emiatt a helyi érdekek váltak irányadóvá az egységesség követelményével szemben a járási rendszer kialakításánál. Ennek következménye, hogy pl. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye 14 járással rendelkezett, míg Moson vármegye csupán hárommal a 19. század végén.

Problémás volt a járások kapcsán az a gyakorlat is, hogy területük kialakításánál a vármegyék nem fektettek hangsúlyt arra, hogy az államszervezet egyéb beosztásaival összhangba kerüljön a járások területi kialakítása. A legszélsőségesebb példa a 8 zempléni község esete, amelyek öt különböző igazságszolgáltatási vagy közigazgatási funkciót ellátó székhely illetékességi területéhez tartoztak. Ennek korrigálására született az 1883:XV. tc. 16. §-a, ami lehetőség szerint a járások területét és székhelyét legalább a járásbíróságok területével és székhelyével összhangba kívánta hozni.

Az 1802:XII. tc.-ből levezethetően a vármegyék területi struktúrájának átalakítására csupán a magyar országgyűlés volt jogosult. A politikai jogokat gyakorló nemesség így sikerrel akadályozhatta meg a területi beosztás reformját, mivel a fennálló területrendezési elvek biztosították befolyásukat az ország életében. A felmerülő problémák ellenére az országgyűlés 1848-ig nem változtatott a vármegyei struktúrán. Ereky a helytelen területi beosztás pozitív hozadékának tartotta, hogy a vármegyéknek kialakulhattak az alkotmányosság védbástyájaként működő funkcióik.

A kiegyezést követően az 1869/1870. év fordulóján elkészült népszámlálásnak köszönhetően, gróf Szapáry Gyula a pontos adatok segítségével készíthette el A törvényhatóságok területének szabályozása- és új beosztásáról és A közigazgatási járások száma- és székhelyeinek meghatározása című törvényjavaslatokat 1873-ban. A javaslat csupán az ésszerűségi szempontokat figyelembe véve alakította át Magyarország közigazgatási szervezetét és 53 vármegyére osztotta az ország területét, így a fentebbiekben ismertetett anomáliák nagy részére megoldást jelentett volna.

A kormányzat azonban ekkor a dualizmus védelme érdekében a centralizmus megerősítésére törekedett. Ennek elérése céljából vezette be a megerősített kormánytól függő főispáni hatáskört és a virilizmust. Ezen intézkedések körébe sorolható, hogy a történelmi alapokon nyugvó közigazgatási beosztás gyökeres átalakítása elmaradt, mivel ez is hozzájárult ahhoz, hogy a kormányzat biztosítani tudja a dualizmust támogató többséget az országgyűlésben és a helyi szinten egyaránt. A közigazgatás egységesítése az 1875-ben kormányra kerülő Tisza Kálmánra maradt, aki ezekből a javaslatokból csupán a nemesség érdekeit nem túlzottan sértő, feltétlenül szükséges változtatásokat valósította meg. Ennek eredményeképpen jött létre a Magyarország területét 63 megyére osztó rendszer. Ereky elemzése végén megállapítja, hogy az átalakításokat

nagyban gátolta, hogy a magyarság Magyarország területén kisebbségbe szorult az évek folyamán a nemzetiségekkel szemben, így a magyar lakosság politikaformáló képességét veszélyeztetné a vármegyék területének teljes átalakítása.

Erekly István egyetértett Tisza álláspontjával, hogy ugyan a modern közigazgatás kiépítésének előfeltétele a megfelelő területrendezési elvek szerinti területbeosztás, azonban amíg a magyar nemzet nem kerül túlsúlyba saját államában addig lehetetlen megvalósítani a területszabályozás átalakítását. A Tisza Kálmán által végrehajtott területszabályozásról megállapítható, hogy Szapáry-javaslatához viszonyítva a vármegyei érdekek figyelembevétele miatt egy kevésbé hatékony rendszer jött létre. Az ország történetében azonban először Tisza miniszterelnöksége idején követően alakult ki egységes jellegű területi önkormányzat a katonai határőrvidék 1881. évi felszámolásával.

A fentebbiekben ismertetett a járásokra és szolgabírákra vonatkozó részletszabályok bemutatásából láthatjuk, hogy az 1870. évi XLII. tc. törekedett a magyar helyi közigazgatás kodifikálására, amely azonban a járások esetében nem járhatott teljes sikerrel. A szolgabírák hatáskörének összefüggő, teljeskörű meghatározása elmaradt, a különböző feladatok továbbra is különböző ágazati törvényekből voltak kiolvashatóak, így az egységesség követelményének nem tudott megfelelni ebben az esetben a jogalkotó. A rendi kor szétaprózodott joganyagához képest viszont a járásokra vonatkozó szabályok összefogottabbakká váltak. A járások területi beosztásának és felépítésének központi meghatározása szintén nem történt meg, amely a vármegyék autonómiájának teljes megszüntetése nélkül nem is válhatott volna elérhetővé. A teljesen egységes polgári közigazgatás létrehozása lehetetlennek mutatkozott a magyar ősi vármegye centralizációban való feloldása nélkül, így a kormányzat a municipalista érdekeket is védve a közigazgatást részben a törvényhatósági autonómiára bízta.

1. melléklet: A vizsgált vármegyék járási beosztása⁶¹⁴

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
1. Alsó-Fehér megye		
	1. Alvinczi	15132
	2. Balásfalvi	15717
	3. Csombordi	11689
	4. Gyulafehérvári	14966
	5. Kis enyedi	13728
	6. Magyar-igeni	16703
	7. Maros-ujvári	13296
	8. Nagy-enyedi	19054
	9. Pokafalvi	13390
	10. Szentbenedeki	8786
	11. Topánfalvi	27645
	12. Verespataki	22174
	13. Zalatknai	13007
2. Arad vármegye		
	1. Agrisi	19828
	2. Aradi	20475
	3. Borosjenői	30834
	4. Borossebesi	17579
	5. Butyini	20813
	6. Eleki	22941
	7. Kisjenői	39182
	8. Pécskai	24134
	9. Radnai	21240
	10. Soborsini	18796
	11. Világosi	36053
3. Aranyosszék		
	1. Felső	8901
	2. Alsó	9072
4. Bars vármegye		
	1. Garami	30675
	2. Kistapolcsányi	25803
	3. Lévai	39611
	4. Oszlányi	11210
	5. Verebélyi	17952

⁶¹⁴ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztérium, Általános iratok 117. csomó és 118. csomó. Kimutatva az egyes törvényhatóságok által felterjesztett tervezetekből. A hiányzó adatok a levéltári forrás hiányosságából származik.

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
5. Békés vármegye	1. Békési	38127
	2. Csabai	52159
	3. Gyulai	28123
	4. Orosházi	30852
	5. Szarvasi	34877
	6. Szeghalmi	25591
5. Bereg megye	1. Beregszászi I. szakasz	19924
	2. Beregszászi II. szakasz	16047
	3. Ilosvai	29157
	4. Kaszonyi	22803
	5. Munkácsi I. szakasz	28728
	6. Munkácsi II. szakasz	22624
	7. Vereczkei	19957
5. Csanád vármegye	1. Batonyai	33768
	2. Makói	35193
	3. Nagylaki	16286
	4. Palotai	10600
6. Csongrád vármegye	1. Tiszán inneni	
	2. Tiszán túli	
7. Doboka vármegye	1. Buzai	19598
	2. Dobokai	18013
	3. Egregy-Almási	20338
	4. Kerlési	15663
	5. Pánczélcsehi	19466
	6. Sajói	9853
8. Felső-Fehér vármegye	1. Bolyai	7524
	2. Bürkösi	9694
	3. Hévízi	11801
	4. Hidvégi	12268
	5. Keresdi	11336
	6. Peselneki	5450

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
9. Fejér vármegye	1. Bácsalmási	28424
	2. Bodaiki alsó	25395
	3. Bodaiki felső	22410
	4. Csákvári	31029
	5. Sárkeresztúri	31510
	6. Vaáli	34783
10. Fogaras vidék	1. Bethleni	20284
	2. Törcsvári	19752
	3. Venitzei	20109
	4. Visti	21483
11. Gömör-Kishont t. e. megye	1. Nagy Róczei	35820
	2. Rimaszombati	35239
	3. Rimaszécsi	33029
	4. Rosnyoi	36070
	5. Tornallyai	33290
11. Hont megye	1. Balogi	7160
	2. Báti	6150
	3. Bozóki	7038
	4. Egegi	5930
	5. Ipolysági	14178
	6. Lukanényei	7243
	7. Nagy Marosi	9922
	8. Németi	6694
	9. Palásti	6161
	10. Szalkai	9597
	11. Szántói	6091
	12. Szent-Antali	8188

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
11. Krassó vármegye	1. Bégai	20011
	2. Bogsáni	28532
	3. Facséti	23171
	4. Gornjai	27554
	5. Lugosi	23830
	6. Marosi	21106
	7. Oravitcai	27554
	8. Resitzai	26329
	9. Szászkai	37583
	10. Temesi	21479
12. Nagykikindai kerület	1. Mellenczei	21856
	2. Mokrini	13490
	3. Nagykikindai	26863
13. Pozsony vármegye	1. Dunaszerdahelyi (vagy alsó csallóközi)	33303
	2. Galánthai	36647
	3. Malaczkai	44292
	4. Nagy Szombati	42088
	5. Pozsonyi	27594
	6. Somorjai	24600
	7. Szempczi	19540
14. Sáros vármegye	1. Berzeviczei	17282
	2. Gaboltoi	12979
	3. Girálti	11224
	4. Hanusfalvi	10060
	5. Héthársi	15232
	6. Lemesi	15310
	7. Nagy Sárosi	14304
	8. Raszlaviczi	10210
	9. Sóvári	14902
	10. Svidniki	9981
	11. Szinyeujfalui	12559
	12. Zboroi	12281

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
15. Szabolcs vármegye		
	1. Dadai alsó	27390
	2. Dadai felső	19970
	3. Dadai közép	23547
	4. Kisvárdai alsó	26930
	5. Kisvárdai felső	19873
	6. Nádudvari alsó	32851
	7. Nádudvari felső	20430
	8. Nádudvari közép	25431
	9. Nyírbáthori alsó	24572
	10. Nyírbáthori felső	22724
16. Szepes vármegye		
	1. Bányai	25542
	2. Lócsei	20954
	3. Hernádvölgyi	22961
	4. Magurai	21252
	5. Poprádvölgyi	24054
	6. Tárnai	19498

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
17. Trencsén vármegye		
	1. Baáni	23022
	2. Csaccai	31300
	3. Illovai	25806
	4. Kiszucz Ujhelyi	25584
	5. Nagy Bitsei	28662
	6. Puchói	25328
	7. Trencsényi	30816
	8. Vág-Beszterczei	24849
	9. Zsolnai	37228

Köztörvényhatóság	Járás elnevezése	Lakosság (fő)
18. Zala vármegye		
	1. Baksai	12421
	2. Csáktornyai	29853
	3. Kanizsai	41503
	4. Keszthelyi	23273
	5. Lendvai	32627
	6. Letenyei	16495
	7. Pacsai	22431
	8. Perlaki	35167
	9. Sümegi	24318
	10. Szt. Grothi	16859
	11. Tapolczai	40980
	12. Zalaegerszegi	36462

Felhasznált irodalom (SZAB-ból még kiegészíteni)

ANTAL Tamás: A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése 1867-ben. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve.* (28) 2001. 93–119.

ANTAL Tamás: A debreceni népképviselői közgyűlés (1848-1867): az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica.* 67 (1) kötet 67 2005. 3–80.

BALOGH Judit: Mozaikok a Berettyóújfalui Királyi Járásbíróság történetéből (1872-1949). In: MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Berettyóújfaluban.* Debrecen, Debreceni Törvényszék, 2017.

BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója: a szolgabírók működésének első korszaka, 1268-1351.* Budapest, Dialóg Campus, PTE ÁJK, 2008.

BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog.* Pest, Emich, 1846.

BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint.* kötet I Budapest, Athenaeum, 1876.

BORSA IVÁN: Somogy vármegye címereslevele és első pecsétje. *Somogy megye múltjából : levéltári évkönyv.* 15 (15) kötet 15 1984. 53–69.

C. TÓTH Nobert: Bereg megye járásai a középkorban. *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet.* 40 (2) kötet 40 2005. 177–186.

C. TÓTH Norbert: A világi igazgatás Magyarországon a Zsigmond-korban, különös tekintettel Veszprém megyére. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére.* Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkapitányi Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 319–344.

C. TÓTH Norbert: *Szabolcs megye működése a Zsigmond-korban.* Nyíregyháza, Szabolcs Községért Kult. Közhasznú Közalapítvány, 2008.

C. TÓTH NORBERT: Lehetőségek és feladatok a középkori járások kutatásában. *Századok.* 141 (2) kötet 141 2007. 391–470.

C. TÓTH Norbert: A nemesi megye a középkori Magyarországon. Öt megye példája. *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet.* 45 (4) kötet 45 2010. 405–413.

CSEMEGI Károly: Közigazgatás és törvénykezés. In: *Csemegi Károly művei.* kötet I. Budapest, Franklin, 1904. 82–101.

CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akad. Kiadó, 1976.

CSUKOVITS ENIKŐ: Sedriahelyek - megyeszékhelyek a középkorban. *Történelmi szemle.* 39 (3–4) kötet 39 1997. 363.

- DEGRÉ Alajos: Megyei közgyűlések a XVI-XVII. századi török háborúk korában. In: *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2004. 163–179.
- DEGRÉ Alajos: Úriszéki peres eljárás a Dél-Dunántúlon a XVIII-XIX. században. In: *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2004. 106–129.
- DEGRÉ Alajos: A megyei közigazgatás átalakulása a XVIII. század elején. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 59–70.
- DEGRÉ Alajos: Szavazási rend a megyegyűléseken 1848 előtt. In: *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2004. 180–199.
- DOMINKOVITS Péter: Vármegyei vezetők, közigazgatási feladatok a 17. századi Sopron és Vas vármegyék példáján. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkáptalani Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 421–444.
- DOMINKOVITS Péter: A rendi jogok védelmezője - a központi utasítások végrehajtója: a 17. századi magyar vármegye. *Századok*. 139 (4) kötet 139 2005. 855–888.
- ECKHART Ferenc: Jog- és alkotmánytörténet. In: HÓMAN Bálint (szerk.): *A magyar történetírás új útjai*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1931. 269–320.
- EDVI Illés Károly: Csemegi Károly élete és kora. In: *Csemegi Károly művei*. kötet I. Budapest, Franklin, 1904. VII–XXIII.
- EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Budapest, Budapesti Irodalmi Int., 1946.
- ENGEL Pál: *A nemesi társadalom a középkori Ung megyében*. Budapest, MTA Törttud. Int., 1998.
- ENGEL Pál: *Szent István birodalma: a középkori Magyarország története*. Budapest, História, MTA Törttud. Int., 2001.
- ENGEL Pál: *Magyarország története, 1301-1526*. Budapest, Osiris, 1998.
- ENGEL Pál: *Kamarahaszna-összeírások 1427-ből*. Bp., Akad. K., 1989.
- ENGEL Pál: Királyi emberek Valkó megyében. In: CSUKOVITS Enikő (szerk.): *Honor, vár, ispánság: válogatott tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2003. 578–599.
- FEKETE Lajos: *A vármegyei tisztikar a XVI-XVII. században*. Budapest, Attila Nyomda, 1914.
- FÉSÜS György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve: a jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva*. Budapest, Eggenberger, 1880.
- FÖGLEIN Antal: XVI. századi közigazgatástörténeti adatok Zólyom vármegyéből. *Századok*. 58 (1–6) kötet 58 1924. 466–494.

GÁBOR Gyula: *A megyei intézmény alakulása és működése Nagy Lajos alatt*. Budapest, Grill, 1908.

GECSÉNYI Lajos: Győr megye közigazgatása és tisztikara a XVII. században. *Levéltári szemle*. 38 (3) kötet 38 1988. 14–34.

GERICS József: Árpád-kori jogintézmények és terminológia törvényhozásunk egyik keltezetlen emlékében. *Századok*. 103 (4) kötet 103 1969. 611–640.

GYURIKOVITS György: A' Megyei tisztviselők, főképen Szolga Birák' választása hajdankorban. *Tudományos Gyűjtemény*. (VII.) 1841. 52–58.

HAJNIK Imre: *A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és vegyes-házi királyok alatt*. Budapest, M. T. Akadémia, 1899.

HAVASSY Péter: *Heves megye középkori tisztségviselői*. Eger, Dobó Várműz., 1986.

HEGYI Klára: Az oszmán hatalom berendezkedése és működése. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 255–328.

HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon: az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Budapest, Közgazd. és Jogi Kiadó, 1973.

HOLUB József: A királyi vármegyék eredete. In: SERÉDI Jusztinián (szerk.): *Emlékkönyv Szent István király halálának kilencszázadik évfordulóján*. kötet II. 1938. kiadás Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, é. n. 71–106.

HOLUB József: *Zala megye története a középkorban: 1. köt.* [Pécs], Zala megye közönsége, 1929.

KÁDAS István: Északkelet-Magyarország szolgabírói a Zsigmond-korban (Archontológia). In: BELUCZ Mónika- GÁL Judit- KÁDAS István & TARJÁN Eszter (szerk.): *Magister historiae: válogatott tanulmányok a 2012-ben és 2013-ban megrendezett középkorral foglalkozó, mesterszakos hallgatói konferenciák előadásaiból*. Budapest, ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, 2014.

KÁDAS István: Szolgabírói társadalom Sáros megyében a 15. század elején. In: KÁNTOR Balázs- MIHALIK Béla & ZARNÓCZKI Áron (szerk.): *Tanulmányok Badacsonyból III.: a Fiatal Levéltárosok Egyesületének konferenciája*. Budapest, Fiatal Levéltárosok Egyesülete, 2015.

KÁDAS István: Az Abaúj megyei szolgabírói társadalom a Zsigmond-korban. *Korall*. 15 (57) kötet 15 2014. 110–132.

KÁDAS István: Megyei emberek az északkelet-magyarországi megyei oklevelekben. In: GÁL Judit- KÁDAS István- RÓZSA Márton & TARJÁN Eszter (szerk.): *Micae mediaevales IV. Fiatal történészek dolgozatai a középkori Magyarországról és Európáról*. Budapest, ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola, 2015. 107–122.

KÁDAS István: Sárvári László és az 1444. évi X. törvénycikk. In: TERNOVÁ CZ Bálint (szerk.): *Opuscula Historica I. Történeti tanulmányok a XIV. és XV. Eötvös Konferenciáról*. Budapest, ELTE Eötvös József Collegium, 2015.

- KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamentari alkotmány és vármegyei reactio*. Pest, Ráth, 1867.
- KOI Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*. Budapest, Nemz. Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013.
- KRISTÓ Gyula: *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Bp., Magvető, 1988.
- LENGYEL Alfréd: Az autonóm nemesi Győr megye kialakulása és működése 1526-ig. In: UZSOKI András (szerk.): *Arrabona. A Győri Múzeum Évkönyve*. Győr, Győri Xántus János Múzeum, 1965. (7).
- LIKTOR Zoltán Attila: A nemesi vármegye az igazságszolgáltatás tükrében, különös tekintettel a Hunyadi- és a Jagelló-korra. *Iustum Aequum Salutare*. XIII (1.) kötet XIII 2017. 211–223.
- LIKTOR Zoltán Attila: A nemesi vármegye felépítése és a végrehajtásban játszott szerepe, különös tekintettel a Jagelló-korra. In: POGÁCSÁS Anett- SZILÁGYI Pál- LÁNCOS Petra Lea & KOVÁCS Krisztián (szerk.): „*De lege ferenda*”. *Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából*. Budapest, Pázmány Press, 2016. (TehetségPONT) 331–346.
- MÁLYUSZ Elemér: *Zsigmond király uralma Magyarországon, 1387-1437*. [Bp.], Gondolat, 1984.
- MARJANUCZ László: A járás a magyar történelemben. In: HOMOKI NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Hajdú József dékán, 2013. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica).
- MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867-1875*. Bp., Akad. K., 1982.
- MEZEY Barna: A bírói szervezet átalakítása és a büntetés-végrehajtási intézetek a 19. században. In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról: IV. Szegedi Jogtörténeti Napok*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 101–110.
- MEZNERICS Iván: *A megyei büntető igazságszolgáltatás a XVI-XIX. században*. Budapest, Sárkány Ny., 1933.
- NEUMANN Tibor: Nyitra megye hegyentúli járásának kamarahaszna-összeírása 1452-ből. In: NEUMANN Tibor - RÁCZ György (szerk.): *Honoris causa: tanulmányok Engel Pál tiszteletére*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete, 2009. (Társadalom- és művelődéstörténeti tanulmányok, Analecta mediaevalia) 183–234.
- NEUMANN Tibor: Választott nemesi esküdtek Nyitra megyében: Az 1486. évi 8. tc. végrehajtása. *Századok*. 139 (2) kötet 139 2005. 261–289.
- NOVÁK Veronika: Nyitra, Bars és Abaúj vármegyék tisztségviselői és oklevélkiadásuk 1526-ig. *Szabolcs-szatmár-beregi levéltári évkönyv*. (16) 2003. 29–55.
- NYÁRY Pál (szerk.): *Javallat Pest megye' közigazgatási rendszere iránt*. Pest, Trattner - Károlyi Ny., 1840.

OSVÁTH Gyula: *A vármegyei autonomia kifejlődése és a vármegyei tisztviselők jogállása 1848-ig: jogtörténeti tanulmány.* Rimaszombat, Lévai Ny., 1912.

OSVÁTH Gyula: *A vármegyei autonómia és a vármegyei tisztviselők 1848 előtt: tanulmány.* Budapest, Politzer, 1911.

PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most: törvény-történet-oklevelek- s egyéb rokon kútfők után.* Pest, Heckenast, Geibel, é. n.

PAPP László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudencia et iure publico.* 6 (1–2) kötet 6 2012. 97.

PERGER János: *A' magyar és hazája régenten.* Pest, Trattner Ny., 1831.

PUKY Károly: *Politikai igazgatás, avagy A' magyar országi tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkezeteknek és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, melly politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása.* Pesten, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi Istvánnál, 1828.

RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott[!sic].* Buda-Pest, Pfeifer, 1861.

RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra.* kötet 1. Pest, Heckenast, 1854.

RUSZOLY JÓZSEF: *Országgyűlési képviselő-választások Magyarországon: 1869-1874 : az 1848. évi pozsonyi V. és kolozsvári II. törvénycikkek gyakorlata kormányhatósági és hazai helyhatósági levéltári források alapján.* 2/3. könyv. 2/3. könyv. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013.

RUSZOLY József: Az országgyűlési népképviselő bevezetése Magyarországon (Az 1848: V. tc. létrejötté). In: FAZEKAS Csaba (szerk.): *Társadalomtörténeti tanulmányok.* Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. (Studia Miskolcinsia 2) 277–299.

RUSZOLY József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944.* Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2004.

RUSZOLY József: *A népképviselői önkormányzat szegedi történetéhez (1848-1871).* Szeged, JATE, 1982.

RUSZOLY József: A hazai választási statisztika kezdetei (1848-1869). In: TÓTH Károly (szerk.): *Studia in honorem Roberti Horváth septuagenarii.* Szeged, JATE, 1986. 217–237.

RÜSZ-FOGARASI ENIKŐ: Kolozs vármegye szolgabírái a középkorban. *Turul.* 82 (1) kötet 82 2009. 1–12.

SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, Akad. Kiadó, 1976.

STIPTA István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság.* Budapest, Osiris, 1998. 77–93.

STIPTA István: Deák Ferenc állambíróági koncepciója. In: SZABÓ István (szerk.): „...a hazának szent ügye...”: emlékülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából : Budapest, 2003. május 26. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 77–98.

STIPTA István: A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bírászkodás. In: HOMOKI NAGY Mária & BALOGH Elemér (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE JGYPK Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2010. (Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica) 793–810.

STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media - Debrecen U. P., 1998.

STIPTA István: *Az első polgári kori vármegyetörvény: 1848:XVI. tc.* Szeged, JATE, 1992.

STIPTA István: Vármegyei reformkonceptiók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. *Állam és igazgatás*. 35 (10) kötet 35 1985. 910–917.

STIPTA István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In: TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szeged, JATE, 1992. 481–494.

SZABÓ Dezső: *A magyar országgyűlések története II. Lajos korában*. Budapest, Hornyánszky Ny., 1909.

SZABÓ István: A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvénycikkben. In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról : IV. Szegedi Jogtörténeti Napok*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 175–184.

SZAKÁLY Ferenc: A hódolt megye története. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 329–543.

SZAKÁLY FERENC: Tolna vármegye középkori szolgabírái : Esettanulmány. *Történelmi szemle*. 39 (3–4) kötet 39 1997. 411.

SZIJÁRTÓ M. István: Hivatalviselő elit a 18. századi Somogy vármegyében. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkáptalani Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 445–466.

SZÜCS Jenő: Az 1267. évi dekrétum háttere : Szempontok a köznemesség kialakulásához. In: BALÁZS Éva H.- FÜGEDI Erik & MAKSAY Ferenc (szerk.): *Mályusz Elemér emlékkönyv: társadalom- és művelődéstörténeti tanulmányok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984. 341–394.

TAGÁNYI Károly: *Megyei önkormányzatunk keletkezése*. Budapest, Akadémia, 1899.

TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, Ráth, 1865.

TÓTH NORBERT C. - TRINGLI ISTVÁN & DRASKÓCZY ISTVÁN: Szabolcs megye hatósága a Zsigmond-korban (1387-1440). *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet*. 40 (4) kötet 40 2005. 505–521.

TÖRÖK Pál: *A nemesi vármegye megalakulása*. Kolozsvár, Stief, 1907.

TRINGLI István: Megyék a középkori Magyarországon. In: Neumann Tibor - Rácz György (szerk.): *Honoris causa: tanulmányok Engel Pál tiszteletére*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete, 2009. (Társadalom- és művelődéstörténeti tanulmányok, Analecta mediaevalia) 487–518.

TRINGLI István: Pest és Pilis megye sajátos viszonyai a török hódítás előtt. In: HERMANN István & KARLINSZKY Balázs (szerk.): *Megyetörténet. Egyház- és igazgatástörténeti tanulmányok a Veszprémi Püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére*. Veszprém, Veszprémi Érseki és Főkapitányi Levéltár, 2010. (A Veszprém Megyei Levéltár kiadványai 22) 369–419.

TRINGLI István: Pest megye a késő középkorban. In: KOSÁRY Domokos (szerk.): *Pest megye monográfiája*. Budapest, Pest Megye Monográfia Közalapítvány, 2001. 75–194.

TRINGLI ISTVÁN: Két szokásjogi norma a közgyűlések működéséről. *Történelmi szemle*. 39 (3–4) kötet 39 1997. 387.

TRINGLI ISTVÁN: Jagelló-kori levelesítő jegyzék Zalából. *Levéltári közlemények*. 69 (1–2) kötet 69 1998. 3–31.

VARGA Norbert: A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872). In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 119–133.

VARGA Norbert: A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872). *Debreceni Szemle*. 15 (4) kötet 15 2007. 466–475.

VARGA Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*. VI. (2.) kötet VI. 2002. 59–63.

VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*. IV. (4.) kötet IV. 2007. Online: <http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_ltrejotte/>.

VARGA NORBERT: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. (31) 2006. 221–250.

W. KOVÁCS András: Szolgabírák és járások a középkori Erdélyben. *Erdélyi Múzeum*. 3–4. kötet 3–4. 2010. 33–42.

ZSOLDOS Attila: A megye intézménye a 14. sz. második felében. In: *Korai magyar történeti lexikon (9-14. század)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1994. 488–489.

ZSOLDOS Attila: Királyi ember. In: *Korai magyar történeti lexikon (9-14. század)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1994.

ZSOLDOS ATTILA: A szolgabírói tisztségnév kialakulásának kérdéséhez. *Levéltári szemle*. 38 (4) kötet 38 1988. 12–19.

ZSOLDOS Attila: „Eléggé nemes férfiak...” A kehidai oklevél társadalomtörténeti vonatkozásairól. In: KÁLI Csaba (szerk.): *Zalai történeti tanulmányok*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Levéltár, 1997. (Zalai Gyűjtemény) 7–19.

ZSOLDOS ATTILA: Az özvegy és a szolgabírák. *Századok*. 137 (4) kötet 137 2003. 783–808.

ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal. A közrendtartási rész*. Pápa, Ref. Főisk. ny., 1842.

ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész*. 4. Pest, Müller Gyula, 1866.

ZSUPPÁN F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben. *Századok*. 114 (2) kötet 114 1980. 260–280.

ANTAL Tamás: A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben. In: Radics, Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*. XXVIII. k. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2001. 93-119.

BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268-1351*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008.

BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich Gusztáv, 1846.

BONCZ Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*. I. k. Budapest, Athenaeum, 1876.

Bónis György: Bevezetés. In: DRH 1301-1457.1976.

CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga*. 1. k. Budapest, Pallas, 1888.

CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.

EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. A vármegyék*. I. k. 2. kiadás. Budapest, Grill Károly, 1910.

EREKY István: *Az önkormányzat modern rendszerének kialakulása Magyarországon*. Budapest, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, 1939.

Holub József: A királyi vármegyék eredete. In: Serédi Jusztinián (szerk.): *Emlékkönyv Szent István király halálának kilencszázadik évfordulóján*. II. k. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1938. 71-106.

KAJTÁR István: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.

KECSKEMÉTHY Aurél: *Parlamenti alkotmány és vármegyei reactio*. Pest, Ráth Mór, 1867.

KELETI Ferencz: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei, különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. 2. kiad. Budapest, Singer és Wolfner, 1886.

MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982.

NYÁRY Pál (szerk.): *Javallat Pest megye' közigazgatási rendszere iránt*. Pest, Trattner-Károlyi, 1840.

PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most. Megye-alkotmány*. I. k. Pest, Heckenast Gusztáv, 1844.

PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most. Megye-hivatalok*. II. k. Pest, Heckenast Gusztáv, 1844.

PUKY Károly: *Politikai igazgatás, avagy a' magyarországi tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkeztetéseknek és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, melly politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása*. Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István, 1828.

RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. I. k. Pest, Heckenast Gusztáv, 1854.

RÉCSI Emil: *Magyarország közzoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott*. Buda-Pest, Pfeiffer Ferdinánd, 1861.

RUSZOLY József: *Az országgyűlési népképvisélet bevezetése Magyarországon (Az 1848: V. tc. létrejötte)*. In: Fazekas Csaba (szerk.): *Társadalomtörténeti tanulmányok. Studia Miskolciensia* 2. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 277-299.

STIPTA István: *Az első polgári kori vármegyétörvény (1848:XVI.tc.)*. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1992.

STIPTA István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In: Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris Könyvkiadó, 1998. 77-93.

STIPTA István: *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához*. Különnyomat a Cséka Ervin Emlékkönyvből. Szeged, 1992.

STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995.

SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.

SASHEGYI Oszkár: A neoabszolútizmus rendszere 1849-1867. In: Pölöskei Ferenc, Ránki György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. 81-139..

SZITA János: Az adóigazgatás szervei a dualizmus első felében. In: Ádám Antal, Benedek Ferenc, Szita János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 1980. 385-394.

SZITA János: A magyar közigazgatás területi rendezése a Bach-korszakban és az 1849. március 4-i osztrák alkotmány. In: *Jogtörténeti tanulmányok*. V. k. Budapest, Tankönyvkiadó, 1983. 321-338.

Varga Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: Mezey Barna, Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 606-623.

VARGA Norbert: *A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte*. Debreceni Jogi Műhely, IV. évf. 4. sz.

VARGA Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In: Radics, Kálmán (ed.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve*. XXXI. évf. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2009. 227-250.

ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Pápa, Reform. Főiskola, 1842.

Jogforrások

Törvények

Márkus Dezső (szerk.): Magyar Törvénytár. Budapest, Franklin-Társulat, 1900.

1342. évi decretum

1435. évi első decretum (Zsigmond ötödik decretuma) 6. cikkely *Hogy a szolgabíró köteles a vármegyében létező minden jobbágy lajstromát az ispán kezéhez szolgáltatni.*

1435. évi második decretum (Zsigmond hatodik decretuma) 1. cikkely *Az ország rendes biráiról és azok esküjéről.*

1435. évi második decretum (Zsigmond hatodik decretuma) 2. cikkely *A szolgabírák választásáról.*

1435. évi második decretum (Zsigmond hatodik decretuma) 7. cikkely *Hogy a mérsékelt birságokat kiknek és mikor kell behajtaniok.*

1454. évi decretum (V. László második decretuma) 15. cikkely *Hogy az ispán és a szolgabírák minden hatalmaskodás és birtokfoglalás tárgyában büntetés terhe alatt itélni s az ítéletet végrehajtani tartoznak.*

1458. évi decretum (Horogszegi Szilágyi Mihály decretuma) 15. cikkely *Hogy minden jobbágyot a fekvőjóságok elfoglalásának és tizenkét márka fizetésének terhe alatt szabadon el kell bocsátani.*

1486. évi decretum (I. Mátyás hatodik decretuma) 8. cikkely *Mindenik vármegyében válasszanak királyi embereket, kiknek a hiteles bizonyságokkal a végrehajtásokra ki kell menniök; és büntetésük, ha csalást követnek el.*

1486. évi decretum (I. Mátyás hatodik decretuma) 9. cikkely *Szolgabírákúl az egyes megyékben tehetősebbeket válasszanak, és azok büntetéséről, ha a tisztségeket nem akarnák elvállalni.*

1486. évi decretum (I. Mátyás hatodik decretuma) 60. cikkely *Hogy az egyes megyék élére ispánokat kell tenni, és hogy ezek az ispánok ugyanabból a megyéből kötelesek maguknak tekintélyes férfiakat alispánokul kiválasztani; és azok esküjéről.*

1492. évi decretum (II. Ulászló első decretuma) 33. cikkely *A nádor hatalmáról, a királyi birákról és tisztekről, az ispánokról és a rendes birák ülnökeiről, helyetteseiről, itélő mestereiről és ezek esküjének alakjáról.*

1492. évi decretum (II. Ulászló első decretuma) 34. cikkely *Az egyes megyékben választandó szolgabírákról.*

1492. évi decretum (II. Ulászló első decretuma) 53. cikkely *A vármegyékben ne választott és esküdt nemesek, hanem az ispánok, alispánok és szolgabírák ítéljenek, a végrehajtásokban pedig királyi és káptalani emberek járjanak el.*

1495. évi decretum (II. Ulászló második decretuma) 15. cikkely *Azokról, kik az ispánok joghatósága alól ki vannak véve.*

1495. évi decretum (II. Ulászló második decretuma) 20. cikkely *Pest és Pilis vármegyéről, a hol az ispánokat a szolgabírák helyettesítik.*

1498. évi decretum (II. Ulászló harmadik decretuma) 15. cikkely *Miképen kell az érsekeknek, püspököknek és a többi zászlós és nem zászlós egyházi férfiaknak a királylyal katonáskodniok? és hogy a kisebb javadalmuak minden harminczhat kapu után egy lovast küldjenek a hadba.*

1498. évi decretum (II. Ulászló harmadik decretuma) 71. cikkely *Az ispánok és alispánok a bíróságuk elébe tartozó ügyeket parancslevél nélkül itéljék meg és hajtsák végre vagy az ügy érdeme ugy kívánván, fellebbezésre is bocsássák.*

1504. évi decretum (II. Ulászló ötödik decretuma) 16. cikkely *A jobbágyok a szolgabiráktól nyerjenek engedélyt a költözésre.*

1523. évi decretum 4. cikkely *Minden egyes megyébe követ küldendő ki, hogy megvizsgálja, mekkora adóösszeget vetettek ők ki és mekkorát hajtottak be?*

1527. évi decretum 6. cikkely *A gonosztevők és pártfogóik megbüntetendők.*

1528. évi decretum 4. cikkely *Miképen járjanak el az ispánok és alispánok a pártütők ellen.*

1528. évi decretum 6. cikkely *Az ispánok és szolgabírák a szokott fizetést kapják.*

1528. évi decretum 32. cikkely *Az ispánok és alispánok hatalmat nyernek, hogy károk és fosztogatások esetében száz forinton felül bíraskodhassanak.*

1536. évi decretum 6. cikkely *Az ispánok és alispánok hatalmat nyernek, hogy károk és fosztogatások esetében száz forinton felül bíraskodhassanak.*

1546. évi decretum 9. cikkely *A királyi segély behajtásának a módja.*

1547. évi 27. cikkely *Mikor szabad a jobbágyinak máshová költözni?.*

1547. évi 31. cikkely *A szolgabírók itéletét a vármegye székére, és innen a királyi táblára szabad föllebbezni.*

1548. évi 42. cikkely *Milyen okból szabad a jobbágyinak ura fekvőjóságairól elköltöznie?*

1548. évi 50. cikkely *Az ispánok és alispánok a gonosztevőket negyedévenként nyomozzák.*

1550. évi 24. cikkely *A szolgabíró menjen ki arra a helyre, a hol a pusztulás állítólag történt és szemmel látott hitelességgel puhatolja ki, vajjon van-e hiány a kapuk számában?*

1550. évi 31. cikkely *Az alispánok, szolgabírák és jegyzők dijai az adóból fizetendők ki.*

1554. évi 4. cikkely *Két forint segélynek megajánlása.*

1556. évi 28. cikkely *A költözködni akaró jobbágyot a szolgabíró az esküdtel szabadságolja és szállítsa át.*

1563. évi 20. cikkely *Az alispánok hivataluk vesztésének és ötven forint büntetésének terhe alatt, három márka bírság mellett kényszerítsék az ingyen munkát teljesíteni vonakodókat a munkára.*

1567. évi 10. cikkely *Az adókető akarata nélkül díját senki az adóból ne kapja. Az alispánnak tizenkét, a szolgabírának négy és a jegyzőnek egy forintot fizessenek..*

1588. évi 40. cikkely *A szolgabíró a tiszta adósságokban husz forintig ítéljen.*

1593. évi 16. cikkely *A katonák tartásáról.*

1598. évi 8. cikkely *Az eljárás módja a házak számbavételénél.*

1602. évi 17. cikkely *A hátralékok felhajtásának módjáról.*

1603. évi 3. cikkely *Az ország rendei a múlt évben, a katonaság tartására határozott segílyt, két határidőben való fölszedés mellett, erre az évre is megajánlják. Ennek a felszedése módjáról, továbbá a fő és a vidéki pénzbevevőkről, meg ezeknek a fizetéséről.*

1609. évi 29. cikkely *A múlt országgyűlés végzései közül, az erőszakosságokra és a jószágfoglalásokra nézve kelt 3. és 4. cikkelyeknek érvényben hagyása, helyes értelmezése és az azokban való eljárás módja.*

1609. évi 62. cikkely *A kapuk új számbavételének az intézéséről és arról, hogy adókivetők ké kiket kell választani? A kapuk összeszámlálásánál mikép kell eljárni? A megajánlott négy magyar forint adót mi módon és minő szükségletre kell fordítani? és hogy az adózásnak kik vannak alávetve, meg, hogy az említett két évre terjedő adót minő határidőkben kell fölszedni?.*

1613. évi 8. cikkely *A véghelyekhez, a vármegyék részéről teljesítendő ingyenmunkák szabályozásáról.*

1613. évi 23. cikkely *Az erőszakosságokról és a jószágfoglalásokról a korábbi országgyűléseken kelt törvénycikkelyeknek világosabb megmagyarázása.*

1613. évi 24. cikkely *Az előkelőbb nemesség közül választandó rendkívüli esküdt ülnökökről és ezek tisztéről.*

1618. évi 41. cikkely *A kapuk új számbavétele módjának a megtartására.*

1647. évi 129. cikkely *A Rába folyó kitisztítására nézve az e részben hozott cikkelyeket megújítják.*

1647. évi 153. cikkely *Az ország végvidékei részére teljesítendő ingyenmunkáknak a rendjét meghatározzák.*

1649. évi 86. cikkely *Az ország egyes végvidékei részére teljesítendő ingyenmunkák rendjének a megállapítása.*

1659. évi 69. cikkely *A szőkevény jobbágyoknak a kiváltságos ugyszintén visszaélés képen így nevezett hajduvárosoktól és faluktól visszakövetelése módjára.*

1681. évi 7. cikkely *Az ingyen munkákról, melyeket az ország törvényei, nem pedig holmi a jelen mozgalmak alatt behozott jegyzékek szerint kell a törvényben kijelölt helyekre szolgáltatni.*

1723. évi 30. törvénycikk *A kerületi táblák felállításáról, és az azoknál alkalmazandó személyekről.*

1723. évi 56. törvénycikk *A főispánoknak megyéikben lakásáról s a megyék tisztujításáról, az alispánok s más tisztviselők állásáról.*

1729. évi 22. törvénycikk *A vadászat és madarászat szabályozásáról.*

1729. évi 28. törvénycikk *Mely ügyeket kell birtokon kívül felebbezni?*

1729. évi 35. törvénycikk *A megyei biráskodásról.*

1807. évi 8. törvénycikk *A perek gyorsabb folyásának előmozdításáról.*

1808. évi 11. törvénycikk *A most megajánlott fölkelés kiállításának esetére megtartandó fegyelmi törvények.*

1836. évi 4. törvénycikk *A jobbágyok költözése eseteiben tartandó módról s rendről, és ugyan azon költözés következményeiről.*

1848. évi V. törvénycikk *Az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról*

1869. évi IV. törvénycikk *A birói hatalom gyakorlásáról.*

1870. évi XLII. törvénycikk *A köztörvényhatóságok rendezéséről.*

1871. évi XVIII. törvénycikk *A községek rendezéséről.*

1871. évi XXXII. törvénycikk *Az első folyamodásu kir. törvényszékek és járásbiróságok életbeléptetéséről.*

Rendeletek

REICHS-GESETZ-BLATT für das Kaiserthum Oesterreich. Jahrgang 1853, III. Stück. Ausgegeben und versendet am 22. Jänner 1853.

39. A királyi ministerium rendelete *Az első folyamodásu királyi törvényszékek és járásbiróságok székhelyeinek megállapítása tárgyában.* Magyarországi rendeletek tára. V. évf. 1871. Pest, Ráth Mór, 1871.

39. A Magyarország és Erdély egyesítésének részletes szabályozásáról szóló 1868 XLIII. t.cz 10. §-a értelmében a m. k. belügyminister által kibocsátott ideiglenes szabályzat a képviselő-testületek, valamint a széki, vidéki és községi tisztviselők választására nézve, a Királyföldön. (Ideiglenes szabályzat a Királyföldön)

Országgyűlési nyomtatványok

Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870.

Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. VI. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870.

Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. IX. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1871.

NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* IX. k. Pest, Légrády Testvérek, 1870.

NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. X. k. Pest, Légrády Testvérek, 1870.

Felhasznált levéltári források

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok (a továbbiakban: MNL BM) K150 117.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztérium (MNL BM) K150

C/ Általános iratok 117. csomó

12183/1871.-a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870ik évi 42ik t. cikk végrehajtása tárgyában;

15251/1871.- a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870ik évi XLIIik t. cikk végrehajtása tárgyában;

24502/1871.-a törvényhatósági szervezésre vonatkozó munkálatnak felterjesztése iránt;

27793/1871.-a szervezési munkálatnak felterjesztése iránt;

18839/1871.-Bihar megye közönsége a járás bíróságok területi beosztása iárnt létrejött megállapodások megállapodást közölni kéri;

17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Arad vármegye

20171/1871.-Aranyosszék

21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye

21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye

17803/1871.- Csanád vármegye

21068/1871.; 27282/1871.-Csongrád vármegye

21272/1871.; 21265/1871.-Doboka vármegye

17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye

22026/1871.; 34430/1871.- Felső-Fehér vármegye

21800/1871.; 29328/1871.-Fogarás vidék

22226/1871.-Krássó vármegye

20826/1871.; 27062/1871.-Sáros vármegye

21797/1871.-Szepes vármegye

21949/1871.-Temes vármegye

28525/1871.-Trencsén vármegye

31267/1871. – Zala vármegye

Általános iratok 118. csomó 24696/1871.

23346/1871.; 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye

22592/1871.; 27001/1871.-Bereg vármegye

23816/1871.; 32051/1871.-Gömör és Kis Hont vármegye

28726/1871.; 31956/1871.; 33141/1871.-Hont vármegye

23336/1871.-Hajdú kerület

24696/1871-Nagykikindai kerület

26616/1871.-Pozsony vármegye

32644/1871.-Szabolcs vármegye

Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára, Szentes, Csanád Vármegye
Bizottmányának iratai, IV. B. 252.b. 1871 35.d. 1829-1930.