

## VARGA ZS. ANDRÁS

*A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai  
1945-1989 között*

A vizsgált 44 év a korábbi időszakhoz képest jelentős változást hozott nemcsak Magyarország államisága, és ezen belül a közigazgatás jogi szabályozása, működése, intézményrendszere, de a közjog elmélete tekintetében is. Az időszak - döntő részben – legkésőbb 1949. közepétől, a szovjet típusú és tartalmú alkotmány elfogadásától 1989. végéig, a marxista-leninista társadalom- és államelmélet, valamint az azon alapuló bolsevik típusú totális államberendezkedés kizárólagos volt. Az időszak ennek ellenére túlságosan hosszú ahhoz, hogy egyetlen egységként kezeljük. Egyrészt összemérhető a modern Magyarország más történeti idő-egységeivel, a dualizmus fél évszázadával, majd a király nélküli királyság negyedszázadával, vagy a jogállam helyreállítása óta eltelt újabb negyedszázaddal. Másrészt ezen időszakon belül is elkülöníthetők olyan rövidebb-hosszabb periódusok, amelyek a jogi szabályozás és a tényleges állami (közigazgatási) működés szempontjából meghatározó sajátossággal rendelkeznek.

A történelem jellemzője, hogy a formális cezúrák, időhatárok ugyan élesek, a közejük tartozó időszakok azonban elmosódottabbak. Bizonyos cezúrákat megelőz valamilyen bizonytalanabb időszak, esetünkben nyilván ilyennek kell tekinteni az 1944. március 19-e utáni hónapokat, amikor a magyar államélet megszállások, illetve hadműveletek miatt nem volt önálló. Ilyennek tekintjük az 1980-as évek második felét is, amikor a későbbiekben rendszerváltozásnak nevezett közép- és kelet-európai folyamatok előjelei világosan érzékelhetők voltak. Más cezúrákat viszonylag hosszabb átmeneti időszak követ, az 1945-tel kezdődő időszak tekintetében ez közel fél évtizedre tehető. Nagyon is kézenfekvő ezért, hogy támaszkodjunk a közigazgatás és a közigazgatási jog elméleti leírása által kínált módon a szisztéma (jogi szabályozás) és struktúra (empirikusan vizsgálható szervezet és működés) megkülönböztetésére, amit Magyarországon Tamás András alkalmaz a leginkább következetesen:

[„...a normativitásból eleve következik a szisztematikusság, a tényleges működésből pedig a strukturáltság... szisztémának (...) a közigazgatásra irányadó szabályokat, struktúrának a létező, tényleges szervezeti formákat értjük<sup>1</sup>.]

Ez az elméleti megközelítés lehetővé teszi számunkra, hogy az időbeni felosztás során a szisztémára támaszkodjunk, és a korszakolást a legfontosabb pozitív jogi eszközökhöz igazítsuk. A megoldás tehát adott – nem szükséges

<sup>1</sup> TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete (negyedik, átdolgozott kiadás)*. Budapest: Szent István Társulat 2010., 60-61.

indokolni, hogy a jogi szabályozás és az azon alapuló működés leírását, elemzését miért igazítjuk a kihirdetett jogszabályokhoz –, ugyanakkor máris szükséges néhány fenntartást megfogalmazni.

- a.) A korszak nagyobbik részének jellemző vonása, hogy a jogot kifejezetten hatalomgyakorlási eszköznek tekintik, vagyis nem a jog határozza meg az állami cselekvést, hanem az intézményesen előre megfogalmazott állami akarat – minden korlátozástól mentesen, ide nem értve a Szovjetunió domináns szerepéből eredő kötöttséget – határozza meg a jog tartalmát. Mindaz tehát, amit a jogállamokra jellemzőnek tartunk, erre az időszakra nem mondható el. Kifejeződik ez abban is, hogy a közjog alapjait jelentő alkotmányjog elnevezés helyett a korszakban tipikussá válik az államjog fogalom használata.<sup>2</sup>
- b.) Ebből következik, hogy a közigazgatás – és lényegében minden más állami tevékenység – szabályozása tekintetében a jogszabályokkal együtt, sőt lényegében azokat megelőzően figyelembe kellett venni a különféle neveken szereplő (Magyar Dolgozók Pártja, Magyar Szocialista Munkáspárt) kommunista párt szerveitől származó párthatározatokat is, amelyek kötelező erejűnek minősültek.<sup>3</sup>
- c.) Bizonyos rövidebb időszakokban, így 1945-ben, 1956. őszén, 1989-ben a jogszabályok egyáltalán nem, más időszakokban is csak megközelítőleg tükrözték a hatalomgyakorlás mindennapjait. Különösen igaz ez a törvényekre, mivel a hadműveletek időszakában és közvetlenül utánuk nem volt lehetőség a törvényhozó testület működésére, a szovjet típusú alkotmány elfogadását követően pedig elenyészően kevés törvényt fogadott el az Országgyűlés. A jogalkotás lényegében a korszak egészére kiterjedően rendeleti szintű volt.
- d.) A közigazgatás jogi leírásának kizárólagossága vagy legalábbis elsődlegessége még a jogállami időszakokban is vitatott volt. A király nélküli királyság utolsó időszakában ez elméleti vitát is kiváltott, Tomcsányi Móric (1878-1951), Szontagh Vilmos (1885-1962), Ereky István (1876-1943) jogi megközelítéseivel konkurált Concha Győző (1846-1933) és főként Magyary Zoltán (1888-1945) működés-központú közigazgatástana<sup>4</sup>. Ugyanez a vita jelenik

<sup>2</sup> Példaként: BIHARI OTTÓ: *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1984.

<sup>3</sup> HORVÁTH ATTILA – TÉVÉSZ T. MIHÁLY: *Diktatóriusok berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben*. In: MEZEY BARNA (szerk): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 1996., 393-394.

<sup>4</sup> L. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942., TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932., EREKY ISTVÁN: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1939., CONCHA GYŐZŐ: *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében*. In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1928., Szontagh Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása (Diszkracionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 1928.

meg a későbbi időszakokban Szamel Lajos (1919-1998), Martonyi János (1910-1981) és Lőrincz Lajos (1935-2010) munkáiban<sup>5</sup>, de a jogállam helyreállítását követően is<sup>6</sup>.

e.) Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy Magyarország hatályos – 2011-ben elfogadott és 2012. január 1-jével hatályba lépett – Alaptörvénye<sup>7</sup> meghatároz bizonyos normatív korszakhatárokat. Az alkotmányok és törvények esetén szokásos preambulumok szerepét is betöltő Nemzeti hitvallás megfogalmazása szerint

*[Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.*

*Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett fel függesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.*

*Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét. (...)*

*Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.]*

A történeti (naptári) korszakok és a normatív korszakhatárok tehát nem teljesen fedik egymást. Mindezzel együtt a pozitív jog, különösen az alkotmányos és törvényi szabályok változásához igazított korszakolás kiindulópontként alkalmazható, mivel a jog és ezen belül a törvények jelentőségét teljesen (névlegesen legalábbis) nem vetette el a totális állam sem, ezért a legfontosabb kérdések előbb-utóbb törvényi formát öltöttek.

Ha végignézzük a legfontosabb jogalkotási aktusokat, és azokat kiegészítjük néhány meghatározó jelentőségű történeti eseménnyel, akkor egészen aprólékos időtengelyt kapunk, amelyen jól körvonalazódnak azok az időpontok, amelyeket korszakhatárnak tekinthetünk.

A király nélküli királyság korszakának végét jelző esemény 1944. március 19-e, amikor a német csapatok megszállják Magyarországot. Az esemény közvetlen előzménye Horthy Miklós magyar kormányzó és Adolf Hitler német kancellár találkozása Klessheim-ben a megelőző napon, ahol Horthy Miklós tudomásul vette a magyar szuverenitás korlátozását<sup>8</sup>. A megszállást, amelynek a magyar

<sup>5</sup> SZAMEL LAJOS: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest, KJK, 1963., SZAMEL LAJOS: A magyar közigazgatás-tudomány. Budapest, KJK, 1977., MARTONYI JÁNOS: Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, KJK, 1960., LŐRINCZ LAJOS: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Budapest, KJK, 1981.

<sup>6</sup> LŐRINCZ LAJOS (szerk.): A közigazgatástudomány alapjai. Budapest, Rejtjel, 1997., PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: Általános közigazgatási jog. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2012.

<sup>7</sup> CSINK LÓRÁNT – RCHANDA BALÁZS – LARGA ZS. ANDRÁS (eds.): The Hungarian Basic Law. A First Commentary. Dublin, Clarus Press, 2012.

honvédség nem állt ellen, a korábbi miniszterelnök Kállay Miklós leváltása és SZTÓJAY DÖME miniszterelnöki kinevezése követte. A tényleges közigazgatási hatalom, különösen a rendészet irányítása ettől kezdődően Edmund Vessenmayer német nagykövet kezébe került.

A sikertelen fegyverszüneti kísérlet másnapján, 1944. október 16-án Horthy kormányzó kinevezte miniszterelnökké SZÁLASI FERENC nyilas pártvezetőt, majd lemondott kormányzói tisztségéről és elhagyta az országot. Ezáltal megszűnt az államfői hatalomgyakorlás, amelyet az országtanács (amelynek tagjai a miniszterelnök, a törvényhozás két házának elnökei, a hercegprímás, a Kúria és a Közigazgatási bíróság elnökei, a honvédség parancsnoka) nem töltött be, de ideiglenesen szintén Szálasi látott el a magyar közjogban ismeretlen nemzetvezetői minőségben.

Magyarország akkori területén 1944. októbertől harcok folynak a támadó szovjet hadsereg és a védekező honvédség között. A front karácsonykor érte el Budapestet, majd 1945. áprilisban hagyta el Magyarország nyugati határait, ekkortól az ország egésze szovjet megszállás alá került, ami a korszak végéig – 1991. június 16-áig – eltérő nemzetközi jogi alapon ugyan, de folyamatosan fennállt.

A front áthaladását követően 1944. december 21-én Debrecenben összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés, amely magát a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánította, és kinevezte az Ideiglenes Kormányt, majd másnap, 1944. december 21-én felhatalmazta az Ideiglenes Kormányt a fegyverszünetet megkötésére (Magyarország persze ettől még nemzetközi jogi értelemben sem vált újra szuverénné). [Rendeletek Tára 1945: A Debrecenben 1944. évi december hó 21-én összeült Ideiglenes Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánítottja ki magát.]

A döntés később törvény formájában is megismételte az Ideiglenes Nemzetgyűlés, a korszak első törvénye tehát az 1945. évi I. törvény a magyar állami szuverenitás gyakorlásáról.

A korszak első véglegesnek szánt döntése, a „kisalkotmány”, az 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról megváltoztatta Magyarország alapítása óta lényegében (az I. világháborút követő néhány hónapot, 1918. november 16-a és 1919. augusztus 1-je közötti időszakot leszámítva) töretlen államformáját, amely ettől kezdődően királyság helyett köztársaság.

A szénbányászat államosításáról szóló (1946. január 1-jei visszaható hatállyal elfogadott) 1946. évi XIII. törvénnyel megkezdődik a magánvagyonok államosítása, amely a közigazgatási jellegű terveződés első törvényi megjelenése.

A Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában hozott 1947. évi XVIII. törvény de iure visszaállította Magyar-

<sup>9</sup> HORVÁTH ATTILA – TÉVÉSZ T. MIHÁLY: Diktatórius berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben. In: MEZEY BARNA (szerk): Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris, 1996.

ország szuverenitását, minthogy 22. cikkének rendelkezése szerint 90 napon belül minden szövetséges fegyveres erőt visszavonnak Magyarországról (a szovjet hadsereg ugyan az ausztriai szovjet megszállási övezettel való közlekedési vonalainak fenntartása érdekében tarthat fegyveres erőt Magyarországon).

Az 1949. évi II. törvény megszüntette az 1896-ban létrehozott közigazgatási bíróságot és általában a közigazgatás fölötti bírói kontrollt, ettől kezdődően egészen szűk körben polgári peres úton, minden más esetben közigazgatási úton lehetett jogorvoslatért folyamodni.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nemcsak az államformát változtatta meg, hanem maradéktalanul felszámolta a jogállami jog- és intézményrendszert.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény megváltoztatta a területi és települési intézményi struktúrát, megkezdte a közigazgatás szervezetének centralizálását. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény folytán megjelent az első kódex-igényű hatósági eljárási jogszabály. Az 1968. január 1-jén hatályba lépett 1967. évi III. törvény a mezőgazdasági termelősövetkezetekről a megváltozott gazdaságirányítást – *Új gazdasági mechanizmus*<sup>10</sup> – jelképező törvény volt.

Az 1972. évi I. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról és egységes szövegéről részben újra fogalmazta a közjogi berendezkedést, ezt megelőzően és követően – 1971-ben és 1972-ből – nagyszámú olyan törvényt hozott az Országgyűlés, amelyek lényeges közjogi kérdéseket szabályoztak újra (például a tanácsokat), vagy rendeleti szabályozást váltottak fel törvénnyel (bíróóságokról, ügyészégről, egészségügyről). Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény jelentős mértékben megújította az első hatósági eljárási kódexet. Az 1984. évi I. törvény bevezette az Alkotmányjogi Tanácsot, mint az alkotmánybíróóságok szocialista megfelelőjét, majd ezt követően felgyorsult a közjogi törvények elfogadása: a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a jogforrások típusai és hierarchiája tekintetében jelentett gyökeres változást, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény a tervgazdálkodás végét jelezte.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény közjogi értelemben véget vetett nemcsak a népköztársaságnak, hanem a totális államnak általában, az ezt követő törvények pedig megkezdték a jogállami intézményrendszer létrehozásának jogi megalapozását (például az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről).

<sup>10</sup> RAINER M. JÁNOS: Magyarország története. A Kádár-korszak 1956–1989, Kossuth Kiadó, 2010.

Végül az 1990. áprilisban megtartott szabad választásokat követően 1990. május 2-án megalakult az Országgyűlés (ezt az időpontot tekinti Magyarország Alaptörvénye az állami önrendelkezés visszaállítása napjának), majd 1990. május 23-án megalakult a Kormány, és ezáltal a közigazgatás is megkezdte a vizsztatérést a jogállami követelmények szerinti működéshez.

Az 1945-1989. közötti naptári időszakkal tehát konkurál a némiképp hosszabb 1944. március 19-1990. május 2. közötti normatív időszak. A közigazgatás és közigazgatási jog leírása szempontjából ez az eltérő cezúra-páros nem jelent feloldhatatlan ellentmondást. 1944. március 19. – október 16. között ugyanis sem a jogszabályi háttér (a közigazgatási szisztéma) sem az intézményi struktúra nem változott jelentősen (a kormányzó a helyén maradt, a kormány és a közigazgatási intézmények szintén), ezért ez az időszak sorolható a két világháború közötti király nélküli királysághoz. Az 1944. október 16-december 21. közötti időszak egyrészt olyan mértékben szakított a magyar közjoggal, másrészt olyan rövid volt, hogy nem szükséges hozzákötni a következő 44 évre terjedő korszakhoz. A korszak tehát ténylegesen és rendeleti szabály szintjén 1944. december 21-én, törvényi szabályozásként az 1945. évi I. törvénnyel kezdődött, vagyis az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. utolsó napjaiban történt megalakulását tekinthetjük a korszak nyitányának.

Valamivel több magyarázatot igényel a korszak végének meghatározása. Itt ugyanis az Alaptörvény normatív korszakolása ellenére nem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1989. évi XXXI. törvény *de iure* véget vetett a szocialista totális államnak. Az alkotmánymódosítást ugyan nem szabad választások eredményeként összeült Országgyűlés fogadta el, azonban szövegét a kormányzó Magyar Szocialista Munkáspárt, valamint az ellenzéki pártokból (például Magyar Demokrata Szövetség, Szabad Demokraták Szövetsége, Fial Demokraták Szövetsége, Független Kisgazdapárt, Kereszténydemokrata Néppárt), és az úgynevezett el nem kötelezett harmadik oldalból létrehozott Nemzeti Kerekasztal konszenzus alapján fogalmazta meg. Az alkotmánymódosítás közjogi érvényességét komolyan a későbbiekben sem vitatták sőt, a szabad választásokat követően az új Országgyűlés már 1990 nyarán módosította az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított szövegét (mégpedig jelentősen), ezáltal megerősítette, hogy azt érvényesnek tekinti.

Az 1989. évi XXXI. törvénynek közigazgatási jogi jelentősége is volt, mivel megszüntette az államfői hatalmat gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsát, így annak törvénypótló rendeletalkotási jogát is (ettől kezdődően nem lehetett törvényerejű rendeletet alkotni), és bevezette a köztársasági elnök intézményét, amelyet 1990. nyaráig ideiglenesen az Országgyűlés elnöke töltött be. Az is tény, hogy a megváltozott szövegű Alkotmány ellenére a nem szabad választások eredményeként létrehozott összetételű Országgyűlésnek 1990. május 2-áig joga volt

az Alkotmányt újra módosítani, vagyis a politikai hatalom és a szuverenitás birtokában volt. Tényleges korszakhatárnak tehát valóban 1990. május 2-a tekintendő azzal, hogy az alkotmánymódosítással megkezdődött az az átmenet, amely már nem sorolható – de iure semmiképpen – az általunk tárgyalt időszakhoz.

Ami a köztes tagolást illeti, ennél is nehezebb a helyzet. Az 1944. december 21-ével megkezdődött átmenet a népköztársasági Alkotmány elfogadásáig, illetve hatálybalépéséig 1949. augusztus 20-áig tartott. Az 1949-1989 közötti időszak cezúráiként közigazgatási jogi szempontot helyezünk előtérbe. Eszerint az első hatósági eljárási kódex, az 1957. évi IV. törvény fémjelzi a totális állam megszilárdulását, történetesen egybeesik az 1956-os forradalom leverését követő megtorlások kezdetével. Ehhez az időszakhoz sorolható a tanácsrendszer kiépítése, valamint a közigazgatási anyagi jog megújítása (nagyobb részt rendeleti úton).

Az *Új gazdasági* mechanizmus néven ismert (rövid életű) reformtörekvés 1968. január 1-jei kezdete politika- és gazdaságtörténeti szempontból ugyan fordulópont, a mezőgazdasági termelészövetkezetekről szóló *1967. évi III. törvény* a közigazgatás egésze szempontjából önmagában mégsem tekinthető korszakhatárnak. Már csak azért sem, mert jelképes volta ellenére a törvény a közigazgatásnak csak az egyik (vagy legfeljebb néhány) ágazatát érintette. Fordulópontnak inkább az alkotmányrevíziót, az 1971. évi I. törvényt tekintjük, amely részben az *Új gazdasági mechanizmus* végét, részben olyan korszak nyitányát jelentette, amely a '80-as évek közepéig tartott, és amelyet lassú változások jellemeztek. Valójában azonban ez a szakasz nem hordoz olyan önálló jegyeket amelyek miatt az előzőtől elkülönülő tárgyalást igényelne.

Az előző korszak végének az 1983. végén elfogadott alkotmánymódosítást tekintjük, amely nemcsak az Alkotmányjogi Tanácsot állította fel, hanem bővítette a közigazgatás központi szervének, a Minisztertanácsnak az összetételét, új közigazgatási jogforrásokat hozott létre (a dekoncentrált, úgynevezett országos hatáskörű szerveket vezető államtitkárok rendelkezési jognak szabályozásával) sőt, megalapozta a járások megszüntetését is. Ennek – mint a területi/helyi közigazgatás hagyományos szervének korábbi jelentőségét, illetve megszüntetésének következményeit a későbbiekben részletesen bemutatjuk. Mindenesetre az alkotmánymódosítást olyan felgyorsuló jogalkotási és ezzel párhuzamosan közigazgatási változások kezdetét jelentette, amely végül a rendszerváltozásba torkollott.

A korszak közigazgatását és közigazgatási jogához tehát az alábbi tagolás illik leginkább (megjegyezve, hogy a közigazgatási jogtudomány is visszatükrözi ezeknek a korszakhatároknak az indokoltságát):

- a.) Átmenet a jogállamból a totális államba – 1945-1949;
- b.) A totális állam kiépülése – 1949-1957;
- c.) Monolit államigazgatás, megfontolt mozdulatlanság – 1957-1983;
- d.) Szocialista törvényesség: jogállampótlékok – 1984-1989.