

300 ÉVES TÖRVÉNY A MAGYAR KIRÁLYI TANÁCS SZERVEZETÉRŐL

MEZEY BARNA



Az MTA-ELTE Jogtörténeti
Kutatócsoport (ELKH) blogja

A SZERZŐ:

PROF. DR. MEZEY BARNA

AZ MTA-ELTE JOGTÖRTÉNETI
KUTATÓCSOPORT VEZETŐJE

MEZEYB@AJK.ELTE.HU

2023. július 10.

Az 1712-1715. évi országgyűlés által kiküldött, Csáky Imre kalocsai érsek vezette systematica deputatio javaslata alapján 300 esztendővel ezelőtt, 1723. július 16-án bocsátotta ki III. Károly a helytartó tanács felállításáról szóló resolútióját.¹

A magyar közigazgatást a 18. századig az esetleges, rendi struktúrákból következő adminisztráció jellemezte, melynek egyik jellegzetes vonása a hivatásos közszergeolat és a rendszeresen szervezett apparátus hiánya.² A 18. század amellet, hogy az állami feladatok megsokasodtát hozta magával, már készen kínálta azokat az államszervezési és módszertani megoldásokat, melyeket az abszolutizmus (és felvilágosult abszolutizmus) gyakorlata érlelt adminisztrációs praxissá. Vagyis a centralizált államstruk-

túrát, a szervek közötti pontos hatáskörmegosztást, a gyors és ellenőrzött feladatmegoldást, az állandó tisztviselői kart, a szakképzett hivatalnoki rendszert, a hierarchikus hivatali szervezetet, a bürokratikus államgépvezetést.³ A magyar politikai harcokban különösen éles szembenállás karakterizálta a modernizációs folyamatokat, mert itt nem egyszerűen a rendi és abszolutisztikus erők álltak egymással szemben, de a jól ismert képletben a Habsburg dinasztikus törekvések a magyar alkotmányos értékekkel is. Ez a kettős konfliktushelyzet hosszú évekig csupán kísérletig engedte eljutni az államreformokat, legyenek azok a consilium hungaricum megújítására tett lépések, a a helytartósággal (Locumtenentia, Locumtenens et consiliarii regiminis Hungarici) tervezett átalakítások vagy a kormányzó-ság (Gubernium) kiépítése.⁴

A szatmári békét követő politikai kiegyezés megalapozta a belső konszolidáció folyamatát és a közjogi reform-folyamatok útnak indítását. Ebben nagy szerepe volt Az 1712- 1715-évi országgyűlésnek, mely a megegyezés szellemében már rögzítette két magyar központi hatóság, a magyar udvari kancellária és a magyar kamara pozícióját a birodalmi kormányzatban. „[...] más udvari kormányzóséktól ne függjön, sőt inkább, az egy és ugyanazon fejedelem többi közvetlen kormányzósékével, úgy, mint ezek ő vele, a fennforgó ügyekre nézve egyenrangú legyen”⁵,

A diéta rendszeres bizottságok kiküldéséről határozott.

A bizottságok feladata lett az ország kormányzatát, igazságszolgáltatását, gazdaságát és infrastruktúráját illető „az egész országra hasznos és első sorban szükséges munka” kidolgozása. A Systema Bellicum, Oeconomicum, Politicum et Cameraticum kidolgozásán munkálkodó commissio javaslatokat tett a közigazgatás megjobbítására. Ezek között azon kéréssel, hogy „magyar hatóságok intézzék a magyar ügyeket”.⁶ Aligha véletlen, hogy a Csáky-bizottság egy állandó magyar kormányhatóság felállítását hozta javaslatba a nádor elnökletével.⁷ Az előterjesztésben egy senki másnak alá nem vetett, közvetlenül a királytól függő hatóság leírása szerepelt, melynek hatáskörét a közigazgatás kihívásai jelölték ki. Úgy mint az ország újra benépesítése, a birtokviszonyok rendezése és a telekkönyvezés intézményesítése, a kóborlók



és a cigányok ügyének rendezése, az adóalany védelme, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, az árvízvédelem, megelőző tűzvédelem, az ipar és kereskedelemfejlesztés, vám- és adóügyek rendezése. A javaslatban foglaltak „arra mutatnak, hogy alkotói nagy körültekintéssel vették számba az ország felvirágoztatásának a lehetőségeit.”⁸

Az 1723. évi 97. törvénycikkkel felállított tanács központi kormányzatként jött létre, a dikasteriális kormányzat kritériumainak megfelelő jellemzőkkel. A helytartótanácsot azonban nem udvari szervek között találjuk, helyét az udvari kormányzati és a törvényhatóságok között jelölték ki.⁹ Az országgyűlés a tanácsot az udvari kormányzati feladatoktól független szervezetként definiálta, „de ahogyan Ember Győző fogalmazott: „az udvarnak sikerült a rendek szövegéhez egy-két [...] mellékmondatot beszúrnia, amelyekkel a helytartótanácsot az örökös tartományok kormányzóival helyezte egy vonalba.”¹⁰ Ez az értelmezés ellenében állt a rendi megközelítéssel, mely a helytartó tanácsot az uralkodó közvetlen alárendeltségébe rendelte. Ehelyett a tartományok kormányzóit az udvari kancelláriától kapták az utasításokat. A tanács országos hatáskörű, másodfokú kormányzatként kezdte meg tehát működését.

Az 1722/23. évi országgyűlésen a rendek a tanács feladatkörének szabályozását sajnálatos módon átengedték az udvarnak, miután az új hatóság hatáskörét csak a legfontosabb vonásokban

rögzítették.¹¹ A helytartó tanács az 1723-i szövegezés szerint egyértelműen végrehajtó szerv, a király irányítása alatt álló szervezet volt. Az uralkodó akaratát teljesítette, elképzeléseit „alázatos levél” formájában döntésre felterjesztette, őfelsége pedig elhatározásait leirat vagy királyi rendelet formájában közölte. A kommentárt vagy bővebb tájékoztatást igénylő ügyek esetében előzetes engedély birtokában tanácsosokból álló bizottmány is eljárhatott az uralkodónál. A helytartó tanács a birodalom más országainak és tartományainak kormányzati szerveivel közvetlen kapcsolatba nem léphetett, ha erre mégis szükség mutatkozott, azt kizárólag az uralkodóhoz intézett felirat formájában tehetett.¹² Egyfajta rendi garanciaként jelent meg a tanács alkotmányos korlátozása, hogy ti. „az ország tételes törvényei ellen semmit se határozzon”, sőt feladata lett a diéta határozatainak végrehajtása.¹³ A tanács hatásköre szakigazgatási hatásköre majd a későbbiekben teljesebben ki, nem kevéssé II. József államszervező programjának köszönhetően. Ebben a fejlődésben vált utóbb a törvényhatóságok központi felügyeleti szervévé is.¹⁴

A törvény szövege szerint a huszonkét tanácsost „a főpapok, mágnások és nemesek rendéből s az ország minden részéből” kell kiválasztani és kinevezni. A kinevezéseket az uralkodó eszközölte, a tanács véleményével kísért „alázatos előterjesztése” alapján. Az uralkodónak és a dinasztikus kormányzati köröknek a befolyását a tanács összetételére kiszélesítette az a lehető-

ség, mely „Ő szent felsége belátásához képest” a főrendek és nemesek köréből tetszőleges számú további résztvevőket nevezhetett ki (igaz, szavazat és fizetés nélkül) „tapasztalás-szerzés végett”.¹⁵

A törvény a helytartó tanácsot a nádorispán elnökle alá rendelte, a nádor törvényes távollétében pedig az országbíróra bízta a tanácskozás vezetését. A tanács rendes létszámát huszonkét tanácsosban rögzítette. A tanács munkáját iroda szervezte, titkárok és számvevőség segítette. Az iroda igazgatóját a tanácsosok közül az uralkodó nevezte ki. A törvény által nevesített további tisztviselőket, így a lajstromozót, számvevőt, kiadót, „egyéb alantas hivatalnokokat” a tanács saját döntés alapján, maga alkalmazta.¹⁶

A tanács folyamatosan működő kormányzati szerv volt, ezért tagjai számára jelenléti kötelezettséget írt elő a tanács székhelyén. (A távollétet „törvényes ok alapján” az elnök engedélyezhette, de a létszám semmiképpen sem csökkenhetett tizenkettő alá, mely így a határozatképesség alsó határát jelentette.)¹⁷

Az „említett tanácsot, mi-helyt lehet, az ország közepontjára fogják áthelyezni; addig pedig Pozsonyban maradjon.”¹⁸ A végleges átköltöztetés csak 1784-ben történt meg.¹⁹ Addig székhelye a Pozsonyi főtéren, emelt többszintes palotában volt, mely utóbb kaszányként és a pozsonyi kir. pénzügy-igazgatóság központjaként is szolgált.²⁰

Hivatkozások:

- ¹ FELHŐ Ibolya – VÖRÖS Antal: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, 1961. Akadémiai Kiadó, 15.o.
- ² CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976. 65.
- ³ WEBER, Max: *A tudomány és a politika, mint hivatás*. Budapest, 2004. Kossuth Kiadó, 66., 76-81., skk. o.
- ⁴ EMBER Győző: *Az Újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Budapest, 1946. 75., 91., 107.
- ⁵ 1715. évi 17. és 18. tc.
- ⁶ KÖNYI Mária: *Az 1715-22 évi rendszeres bizottság javaslatai. (Systema politico-oeconomico-militare.) A bécsi Magyar Történelmi Intézet Évkönyve*. Budapest, 1932. 156.
- ⁷ FELHŐ – VÖRÖS 1961. 11-12.
- ⁸ FELHŐ – VÖRÖS 1961. 14.
- ⁹ PAULINYI Oszkár: *A Helytartótanács Levéltára*. Budapest, 1954. Levéltárak Országos Könyvtára, I. o.
- ¹⁰ EMBER Győző: *A M. Kir. Helytartótanács ügyintézésének története 1724 – 1848*. Budapest, 1940. A M. Kir. Országos Levéltár Kiadványa, 6.
- ¹¹ EMBER 1940. 4.
- ¹² 1723. évi 101. tc. 4. §
- ¹³ 1723. évi 102. tc. 1. §
- ¹⁴ CSIZMADIA 1976. 35.
- ¹⁵ 1723. évi 97. tc. 2. §
- ¹⁶ 1723. évi 98. tc.
- ¹⁷ 1723. évi 97. tc. 4. §
- ¹⁸ 1723. évi 97. tc. 3. § és 1723. évi 106. tc.
- ¹⁹ EMBER 1940. 5.
- ²⁰ BOROVSKY Samu (szerk.): *Pozsony vármegye. Magyarország vármegyéi és városai (Magyarország Monográfiája)*. Budapest, 1895.

Képek elérhetősége:

1. oldal: FELHŐ – VÖRÖS 1961. 553.