
VESZTRÓCZY ZSOLT

**A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK IGÉZETÉBEN –
GRÜN WALD BÉLA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS
POLGÁRI ÁTALAKÍTÁSÁÉRT**

Grünwald Béla, Zólyom megye egykori alispánja mára a magyar nemzetiségi politika eldurvulásának lett a szimbóluma. Ő jelképezi a deáki-eötvösi normáktól való eltérést, benne látják azt a totális magyarosítót, aki az iskola segítségével akart a tót fiúkból magyar úriembereket faragni. De közigazgatási téren szintén nagy hatást gyakorolt, ráadásul ez a nemzetiségpolitikai elképzeléseivel több átfedést is mutatott. Írásomban igazgatástörténeti szempontból kívánom bemutatni Grünwald elméleti és gyakorlati munkásságát, akit a sajtóban „a képviselőház egyik legelső adminisztratív tekintélyé”-nek neveztek.¹

Az indulás

Grünwald is ahhoz a politikusi nemzedékhez tartozott, amely a kiegyezés idején lépett a magyar politika színpadára egy véletlennek köszönhetően 1867 tavaszán. A jogi pályára készülő ifjú 1866-ban tért haza nyugat-európai tanulmányútról Besztercebányára, ahol egy helyi ügyvéd, Kollár János irodájában helyezkedett el gyakornokként. Grünwald ekkor még író szeretett volna lenni, mert úgy érezte, hogy az ügyvédi pályához se hajlama, se képessége nincs. Ezzel a princípálisa is egyetértett, ezért inkább a hivatalnoki pályát, konkrétan a főjegyzői posztot javasolta a számára. Grünwald viszont ódzkodott ettől, mert a közigazgatás minden szempontból ismeretlen terület volt a számára, és az ottani alárendeltségből sem kért.

A Zólyom megyei rendkívüli tisztújítást 1867. április 30-án tartották. A tisztségek legtöbbször pártközi megállapodások alapján töltötték be, de 2-3 alkalommal megegyezés híján választásra került sor, mint például a főjegyzői poszt esetében is. Az utóbbira jelölt három személy egyike Grünwald Béla volt. Mivel a közfelkiáltással megválasztott Pongrácz Lázár nem fogadta el a tisztséget, így újabb választásra került. Ezt Kollár tekintélyének és befolyásának köszönhetően végül Grünwald nyerte meg, de ő is csak nehezen mondott igent. A korábbi aggályai mellett ugyanis volt még egy nagy problémája, saját bevallása szerint a főjegyzői munka mibenlétéről fogalma sem volt. Hivatali ténykedését így azzal kezdte, hogy felhozott néhány megyei jegyzőkönyvet a levéltárból, hogy egyáltalán lássa, mi lesz a dolga. Ezzel kezdte el beleásni magát a hivatali ügyekbe, vagyis hozzálátott az aktuális ügyek követésének, átnézte azok

1 Apponyi gróf a láthatáron. Pesti Hírlap, 1889. április 24. 7.

előzményeit, figyelte a jogszabályokat, külföldről pedig közigazgatási témájú szakirodalmat hozatott magának. Ideiglenesnek gondolt új munkájába három hónap alatt szépen beledolgozta magát, sőt egyre jobban meg is szerette. 1871-ig főjegyző, majd 1878-ig alispán volt. Később ezt az időszakot tartotta élete legtermékenyebb korszakának, mert itt értette meg „*az államot, a nemzetet s a vármegyét*”. Ekkor vált számára axiómává, hogy „*a nemzet sorsa attól függ, vajon képes-e közigazgatását érdekeinek megfelelően szervezni. Az állam céljait a közigazgatás szervezetével valósítja meg. Ha ez az eszköz rossz, nem valósíthatók meg vele a magyar állam céljai. Egész nemzeti létünk ezen alapszik. Ha e kérdést megoldjuk, nagy küzdelmekkel fentarthatjuk magunkat, e nélkül bukásunk bizonyos.*”²

A törvényhatóságok helyzetének rendezése

Grünwald főjegyzőként a törvényhatósági bizottságban folyó munka aktív résztvevője volt, az elfogadott határozatok megszövegezése is az ő feladatai közé tartozott. Ezek közül most kettőt szeretnék kiemelni, „*a megyei önkormányzatnak a parlamenti felelős kormányrendszerrel való összeegyeztetés*”-éről szóló feliratot 1868-ból és az 1870. évi XLII. törvénycikk által tervezett háziadóval kapcsolatos zólyomi elképzeléseket 1871-ből. Bár ezek megszületésének körülményeiről, az azt megelőző vitákról nem áll rendelkezésünkre pontos adat, de a szövegben itt-ott mégis észrevehető Grünwald „keze munkája”, vagyis több, későbbi írásaiban és a beszédeiben felbukkanó séma és szófordulat.

A kiegyezést követően az egyik legfontosabb kérdést a kormány és a törvényhatóságok közötti viszony rendezése jelentette. A hazai politikai elit többsége az 1848 előtti önkormányzati rendszer helyreállítása és modernizációja mellett volt, aminek komoly politikai kockázatai is voltak. A törvényhatóságok ugyanis akkor még több olyan, a feudalizmusból örökölt jogosítvánnyal rendelkeztek, melyek esetleges alkalmazása igencsak megnehezíthette az új kormány életét, az amúgy is népszerűtlen dualista rendszert pedig alapjaiban rendíthette meg. Ilyen volt például a vis inertiae joga, mely szerint az alkotmány szellemével ellentétes vagy törvénybe ütköző uralkodói és központi kormányzéri normák végrehajtását az adott törvényhatóság megtagadhatta.³ De az is a joggyakorlat része volt, hogy a célszerűtlennek vagy a helyi körülmények között kivihetetlennek ítélt szabályokat nem hajtották végre. Az ellenzéki vezetésű törvényhatóságok ezen kiváltságok felélesztésével számos kellemetlen percet szereztek az Andrássy-kabinetnek. Ilyen volt például 1867 őszén Pest-Pilis-Solt

2 Grünwald Béla: Hogy kerültem be a vármegyébe? Ország-Világ 9. (1888) 790.

3 Ezt a fogalmat az 1545. XXXIII. tc.-ből vezették le, amely arról intézkedett, hogy „*a királynak vagy helytartójának az ország törvényeivel ellenkező levelei a javak visszaadásában meg nem tartandók*”. Bár ez a törvény egy konkrét intézkedésre vonatkozott, de ez az elv később mégis átment a korabeli joggyakorlatba, és általánossá vált. Magyar törvénytár. 1526–1608. évi törvénycikkek. Szerk. Márkus Dezső. Bp. 1899. 137; Magyar alkotmánytörténet. Szerk. Mezey Barna. Bp. 2003. 148.

megye vitája a kormánnyal Kossuthnak a váci választókhoz intézett leveléről vagy Heves megye engedetlenségi akciója 1868 decemberében.⁴

A kiegyezést követően a politikai élet több képviselője és számos törvényhatóság hozta nyilvánosságra az elképzeléseit a törvényhatóságok helyzetének rendezéséről. 1868. április 7-én a Zólyom megyei közgyűlés is két, az országgyűlés képviselőházához intézett feliratot fogadott el, egyet „a megyei önkormányzatnak a parlamenti felelős kormányrendszerrel való összeegyeztetés”-éről, egyet pedig a „*nemzetiségi kérdés megoldása tárgyában*”.

Az előbbiben a testület deklarálta, hogy az utolsó rendi országgyűléshez hasonlóan kész lemondani több, a feudalizmusból örökölt jogosítványáról (pl. vis inertiae, bíraskodás, követküldés, -utasítás és -visszahívás stb.). Ez a szabadelvű álláspont egyben a felelős kormány és a népképviselői országgyűlés elsőbbségének elismerését jelentette, ami megfelelt az 1848. évi III. tc. szellemiségének és a polgári kor követelményeinek. De a jogharmonizáció érdekében a megye elfogadta az 1867. április 10-i rendeletet is, ami országos ügyekben a kabinet primátusát jelentette.⁵

Bár az elfogadott dokumentum szövege néhol komoly átfedéseket mutat a későbbi 1870. évi XLII. tc. egyes részeivel, de három lényeges eltérés mégis megfigyelhető. A zólyomi felirat egyértelműen állást foglalt az önkormányzatiság léte mellett, aminek alapvető feltételét az anyagi függetlenségben látta. A másik különbség az volt, hogy a dokumentum a megyei közéletben kiemelt szerepet szánt az értelmiségnek, ami csak részben valósult meg, az is csak a virilizmus adószámítási módjának köszönhetően. A harmadik markáns eltérést a főrendiház eltörlésének gondolata jelentette. Álláspontjuk szerint ez „*teljesen nélkülözhető és fölösleges*”, amit a népképviselői elv és az alkalmasság elsőbbségével indokoltak.⁶

A felirat egy szabadelvű, valódi önkormányzatiságon alapuló polgári megye modelljét vázolja fel, amit ráadásul egy Deák-párti közgyűlés fogadott el. Ez akkoriban nem volt magától értetődő, a törvényhatóságok felterjesztései között meglehetősen nagy eltérések voltak, nem egy ragaszkodott régi, feudalizmusból örökölt kiváltságához (pl. vis inertiae joga, törvényhozási jog, kötött követi mandátum, bíraskodási jog stb.) vagy alkotmányvédő szerepéhez.⁷

„*A megyei önkormányzatnak a parlamenti felelős kormányrendszerrel való összeegyeztetés*”-éről szóló határozat megszövegezője nagyon nagy valószínűséggel

4 Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp. 1995. 127–129.; Gratz Gusztáv: A dualizmus kora. Magyarország története, 1867–1918. I-II. Bp. 1934. I. 49–51.; Kozári Mónika: Andrassy Gyula. Bp. 2018. 145–146.

5 „*hatósági érdekek fölött a hatóság, az országos érdekek fölött pedig a felelős kormány van hivatva első sorban örködni*”. Magyarországi törvények és rendeletek tára. 1. évf. 1867. Pest 1868. 88.

6 Štátny archív v Banskej Bystrici, (a továbbiakban: ŠaBB), Magistrát mesta Banská Bystrica, šk. č. 644. sign. 150/č. 963

7 Stipta I.: Törekvések a vármegyék i. m. 129–133., 137–142.

a megyei főjegyző, Grünwald Béla volt. Az 1868. április 7-én elfogadott másik, a nemzetiségi törvényjavaslatról szóló feliratban ott vannak azok a jellegzetes gondolati sémák és szöfordulatok, amelyek Grünwald későbbi, ezzel kapcsolatos munkáit fémjelzik.⁸ Az sem valószínű, hogy a két, egy napon elfogadott dokumentum közül csak az egyiket készítette volna el.

De a másik feliratban is már megjelennek olyan gondolati panelek, amelyek Grünwald későbbi közigazgatási munkáiban majd rendre felbukkannak. A felirat például alapelveként leszögezi, hogy *„a megyei intézményben a közigazgatási szabadság az önkormányzat elvének valósulását akarjuk látni; minden más jogról, mely nem ezen elvnek kifolyása lemondunk önként és öntudatosan s örömmel tesszük le áldozatként a haza oltárára”*. Az országos és helyi ügyeket szétválasztja, sőt az utóbbiakat tételesen fel is sorolja.⁹ A partikularizmus elkerülése érdekében a szöveg kimondja az állam elsőbbségét, mivel *„a megye csak rész, s hogy mint ilyen magát az egésznek alárendelni köteles”*, de liberálisként azt is leszögezi, hogy a *„szabadságuk csak az állam magasabb érdekei által szükségessé vált megszorításoknak lévén alávetve”*.¹⁰ A főrendiház eltörlését felvető javaslat fényében pedig rendkívül elgondolkoztató a *„ha már felsőház kell”* megjegyzése. Azt viszont nem tudni, hogy a dokumentum többi része mennyiben tükrözi Grünwald akkori elképzeléseit.¹¹

A másik dokumentum a törvényhatóságok helyzetét rendező 1870. XLII. tc. végrehajtása kapcsán született.¹² Annak 90. §-a az önkormányzatok működési költségeinek fedezését az ott szedett adó egy részének arányos visszatérítésével

8 Vesztróczy Zsolt: A nemzetiségi törvény, mint potenciális veszélyforrás? Grünwald Béla alternatív nemzetiségpolitikai elképzelései az 1870-es években. In: Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon. Szerk. Kovács Kálmán Árpád. Bp. 2019. 152.

9 *„A megyének, mint ezen önkormányzati joggal felruházott erkölcsi személyiségnek fogalmából szükségképen következik, hogy a megyét érdeklő s hatáskörét képező ügyekben akarátának kifejezést adhasson, határozatokat hozhasson, helyhatósági szabályokat alkothasson s hogy ezeket végre is hajthassa; hogy nézeteit minden az országos és megyét érdeklő ügyekben felírás vagy más törvényhatóságokkal levelezés útján nyilváníthassa s azok felett szabadon vitatkozhassék; hogy határozatainak végrehajtására hivatott közegeit szabadon választhassa s felettök örködhessék s azokat feleltre vonhassa, s hogy saját szükségleteit meghatározhassa s azok fedezésére saját pénztárral bírjon, mert mind ezen jogok nélkül önkormányzat nem is képzelhető.”* ŠaBB Magistrát mesta Banská Bystrica, šk. č. 644. sign. 150/č. 963

10 Uo.

11 Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója I-XVI. Szerk. P. Szathmáry Károly. Bp. 1884–1887. V. 52.

12 Grünwald a törvényt úgy értékelte, hogy *„a törvényhatóság jogkörét nem helyezték a közjogi bírások védelme alá; [...] az állami feladatok legnagyobb részét a törvényhatóság körébe vonták s a helyi önkormányzat feladataival összebonyolították s alkalmat adtak a kormánynak a felügyeleti jog s állami érdek címén a folytonos beavatkozásra; [...] oly önkormányzatot alkottak, mely pénzügyileg sem állott a maga lábán, hanem államilag subventionált önkormányzat volt”*. A megoldást a beavatkozásra okot adó önkormányzati és állami teendők szétválasztásában látta, amivel fölöslegessé válna *„a főispáni állás, a közsabadság s az önkormányzat e legnagyobb veszélye”* is. Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett i. m. IX. 286., 289.

képzelte el. Ez viszont, főként nemzetiségek lakta szegényebb megyékben, nem fedezte volna a kiadásokat, így számos törvényhatóság fordult felirattal a képviselőházhoz. A szintén érintett zólyomi közgyűlés 1871. július 25-én fogadta el a maga felterjesztését, mert a törvényjavaslat 24000 forint hiányt eredményezett volna. Emiatt 18 százalékos megyei pótdót kéne kivetni, ami a lakosságot a megye és a kormány ellen fordítaná. Ráadásul ez kedvezne a nemzetiségi agitátoroknak is, akik arra hivatkozhatnának, hogy a „*magyar törvényhozás [...] a gazdag magyar megyéknek kedvez, [...] ellenben a felső-magyarországi megyék lakosait sújtja, [...] s ezen szegény vidékeket teljesen kiszívja*”. A másik lehetőség a hivatalnoki kar elbocsátása lenne, amire a szóban forgó törvény miatt nincs lehetőség. Ennek „1. §-a az önkormányzaton kívül rájuk ruházza az állami közigazgatás közvetítését is. S ez teljesen megváltoztatja a törvényhatóságok természetét. A törvényhatóság így nem pusztán önkormányzati testület, hanem az állami közigazgatás közvetítője; [...] így a törvényhatóság saját ügyeiben önálló ugyan; de az állami közigazgatás terén egyenesen az állami végrehajtás közege.” Mivel így az állami feladatok a helyi erőforrások függvényében lennének végrehajtva, a megoldás az lenne, hogy „a törvényhatóság állapítaná meg a közigazgatási szükségletet s az annak fedezésére szükséges pénzösszeg az állampénztárból szolgáltat ki”.¹³

Ebben a dokumentumban is ott vannak az olyan Grünwaldtól megszokott gondolati sémák, mint az „*állami szempont*”, „*a magyar állam megszilárdítása*” vagy a rész és egész viszonya. De az a gondolatmenet is nagyon jellemző rá, hogy a törvény által „megállapított közigazgatási organismus nem lesz alkalmas eszköz azon nagy jelentőségű állami feladatok valószínűsítésére, melyektől a magyar állam léte és fennállása függ, és pedig azon nagy engedmények miatt, melyeket a törvény az állam rovására a particularismusnak tett”.¹⁴

A közigazgatás grünwaldi programja

Grünwald 1872 novemberében lépett először átfogó programmal a nyilvánosság elé. *Felső-magyarországi levelek a magyar nemzetiséghez* című cikksorozata válasz volt a részéről a nemzetiségi törvény megvalósítását célzó Kajuch-féle felső-magyarországi iskolaakcióra.¹⁵ Ebben egy új, az 1868. évi XLIV. tc.-kel

13 Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 148 Belügyminisztérium Elnöki iratok. 1871-III-1083

14 Uo.

15 1872 októberében a Rózsahegy képviselője, Kajuch József kezdeményezte a Deák-párton belül, hogy a nemzetiségi törvénynek megfelelően létesítsen a magyar állam szlovák tannyelvű gimnáziumokat Felső-Magyarországon. Az akció zöld utat kapott, mert különböző okokból ugyan, de azt Lónyay miniszterelnök és Deák is támogatta. A térségben mandátumot szerzett képviselők közül egy regionális szövetség alakult, és három, szlovák tannyelvű gimnázium felállítását tervezték. Lónyay bukása azonban véget vetett a kezdeményezésnek, a honatyák többsége kihátrált az együttműködésből, 1873 januárjára pedig a szövetség „*eltűnt, mint egy szappanbuborék*”. *Vesztróczy Zsolt*: Egy elfelejtett kísérlet. Egy Deák-párti kezdeményezés a nemzetiségi törvény

ellentétes politikát vázolt fel. Bár ebben csak a felső-magyarországi szlovákokkal foglalkozott, írását mégis többnek szánta, hiszen „*a mi a magyar elem által a fölvidéken hibákat és mulasztásokat s az azokból vonható tanulságokat illeti, azok nagyobbbrészt illeni fognak az ország egyéb nem-magyarok által lakott részeire is*”.¹⁶

Grünwald az 1860–70-es évek Európáját egy változóban lévő földrészként jellemezte, amit a különféle „*nemzetiségi törekvések*” idéznek elő. Ezt az átalakulást a történelmi fejlődés természetes állomásának tekintette, ahol először a magas kultúra mind az egyénben, mind az adott népfajban „*az egyéniség öntudtát ébreszti fel*”. Az öntudatra ébredt népcsoport ezután egy önálló, nemzeti állam kialakítását kezdeményezi, hogy azon belül egy „*bizonyos népegyéniség géniusa legyen az uralkodó*”. Ez a jelenség „*a magasabb kultúra szükségképi következménye s a nagyobb fejlettség s érettség jele [...] s az általános emberi fejlődéssel összhangzó*”.¹⁷

Grünwald szerint a Magyarországon élő nemzetiségek ugyanezen mennek keresztül. Az ő céljuk sem más, „*mint az uralkodás, s minthogy a magyar nemzetiség törekvése se lehet más, ha önmagáról lemondani nem akar, – itt nem lehet szó tranzakcióról, békés megoldásról; itt a jelszó vagy én vagy te; itt elkerülhetetlen a küzdelem*”. Emiatt a nemzetiségi egyenjogúság eötvösi elvét mint illúziót elutasította, mert az csak „*egy új forma azon törekvések kifejezésére, melyek által minden nép a saját felsőbbbségének megállapításán dolgozik*”. Ez ugyanis „*sohasem lehet valamely nemzetiségi törekvés végpontja s azért a nemzetiségi egyenjogúság kimondása csak egy új és kritikusabb stádiuma a nemzetiségi törekvéseknek*”.¹⁸

Grünwald szerint a magyaroknak ki kell használniuk a kiegyezés nyújtotta lehetőségeket, amivel „*egy állam összes eszközeit nyerte meg saját rendelkezésére, hogy szervezze és konszolidálja ezt az államot, a mint az nemzeti geniusának, a mint az faji érdekeinek megfelel*”.¹⁹

Ebben a küzdelemben a két legfontosabb eszköznek az oktatást és a közigazgatást tekintette.²⁰ A siker érdekében pedig a nemzetiségi mozgalmak ellen még az első, tehát a kulturális fázisban való fellépést javasolta. Később éppen emiatt kezdeményezte a szlovák kulturális és oktatási rendszer felszámolását,

realizálására, 1872–1873. Pro minoritate (2016) 1. sz. 61–75.

16 Grünwald Béla: Felső-magyarországi levelek a magyar nemzetiséghez. Reform, 1872. november 6. 1.

17 Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 3. 1.

18 Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 6. 1.

19 Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 5. 1.

20 „A közigazgatási organizmus külsőleg érvényesíti az állam egész hatalmát és befolyását a részekkel szemben. De van egy más tényező, mely a szellemeket belsőleg hódítja meg az államnak, s ez az iskola. Ez a két tényező kiegészíti s támogatja egymást, s a mely nemzet következetesen és tervszerűleg használja föl saját érdekében a közigazgatási organizmust és az iskolát, annak az államon belül nem képes ellenállni semmi.” Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 16. 1.

emiatt mondta a középiskolára a géphasonlatot, miközben ezzel párhuzamosan, Eötvös Józsefhez hasonlóan állást foglalt a szlovákok anyanyelvi oktatása mellett a népiskolákban.²¹

Grünwald úgy látta, hogy „a törvényhozás az állam akarata; a közigazgatás az állam cselekvénye. A mit az állam akar, a mit célul tűz ki magának, azt a közigazgatási organizmus által válik az állam tényévé.” Emiatt „Magyarországnak [...] oly közigazgatási organizmusra van szüksége, mellyel az állam konszolidációjára irányzott egységes, nagy szabású, tervszerű működés lehetséges”, de az 1870. XLII. törvénycikk ezzel adós maradt. Pedig „a magyar állam egyes részei centrifugális irányt követnek, negálják az államot: egy erős gépezetre van tehát szükségünk, mely összetartsa az államot, összeforrassza repedéseit, alávesse a részeket az egésznek, érvényt és tekintélyt szerezzen az egésznek a részek irányában”. Nálunk viszont „az államnak nincsenek saját közigazgatási organumai. E jog egy szűk körre van ruházva, mely a nálunk uralkodó partikularisztikus szellemnél fogva közönyös az állam iránt; legtöbb esetben nem az állam érdekeit, hanem egészen más jellegű érdekeket ismer el irányadókul s gyakran [...] egyenesen ellenséges állást foglal el az állam irányában.” Így az a paradox helyzet alakult ki, hogy „a közigazgatási organizmus, mely magában egyike az állam konszolidációja leghatalmasabb eszközeinek, nálunk nagy részben legnagyobb akadálya”.²²

A probléma fő okát Grünwald a megyei autonómiában és a választott tisztikarban látta. Emiatt ugyanis a közigazgatás nem az állameszme képviselője, hanem „annak nagy része a partikularisztikus szűkebb körök s gyakran államellenes elemek kifolyása, s azoknak befolyása alatt áll”, vagyis „a municipium legnagyobb veszélye a magyar nemzetiségnek”. Megoldásként a megyei tisztviselő-választás megszüntetését és a helyi hivatalnokok állami kinevezését javasolta. Bár tisztában volt azzal, hogy ez sérti a liberális elveket, de mégis úgy vélte, hogy „a jövő nemzedék jobban fogja magasztalni a politikai bölcsességünket, ha egy kompakt erős államot fog tőlünk örökölni néhány szabadelvű intézmény nélkül, mintha szabadelvű intézményeket hagynánk rá – a magyar állam nélkül”.²³ 1874-ben megjelent, *Közigazgatás és a magyar nemzetiség* című munkájában ugyanezt részletesen is kifejtette.

Egy 1886-os beszéde szerint „nem szükséges, hogy a kinevezés az összes mostani közegekre kiterjedjen, mert arra, hogy a pénztárnok, számvevő, ellenőr, ügyész, kórházi orvos, levéltárnok s mások, a kik a helyi önkormányzat közegei, ezután is választás alá eshetnek s a kinevezés csak azokra szorítandó, a kik kis állami feladatokat végeznek s szükséges, hogy harmóniában legyenek az állammal s ne legyenek

21 „A népoktatás körében magyarosításra nem is lehet gondolni, mert az merő lehetetlenség. A népiskola tagjai Felső-Magyarországon tót [...], ezt kívánja az állam érdeke. S gondoskodjék az állam arról, hogy a tót népiskolában tót nyelven tanítsák a tót ifjúságot a magyar haza iránti ragaszkodásra.” Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 17. 2.

22 Grünwald B.: Felső-magyarországi i. m. Reform, 1872. november 15. 2.

23 Uo.

ellenségei, *jurisdictiót gyakorolnak*".²⁴

Elképzeléseinek másik pillérét a *Közigazgatásunk és a szabadság* című munkájában kifejtett hiányosságok jelentették. Álláspontja szerint a magyar törvényhozás csak a „*municipiumot árasztotta el jogokkal és szabadsággal, de az egyes állampolgárról egészen megfeledkezett, ennek nem jutott semmi*”, ami „*ellentétben áll korunk liberális irányával*”. A közigazgatási és rendészeti szerveknek feladataik ellátása során ugyanis „*tömerdek alkalom nyílik [...] belenyúlni az egyesek életkörébe s nagy mértékben korlátozni az egyesek szabadságát*”.²⁵ A hatósági személy vagy hivatalnok pedig „*felelős magán- és büntetőjogilag [...], de hogy a hatóság az állampolgárnak legyen felelős az arra rendelt bíróság előtt, mert megsértette az egyes állampolgár közjogilag biztosított jogait, ez oly szempont, melyre a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvény nem emelkedett*”.²⁶

Grünwald szerint a „*hatóságok önkényének legnagyobb és legbiztosabb korlátozása a közigazgatási és rendőri jogban található*”, amennyiben az intézkedéseik „*megállapított eljáráshoz vannak kötve*”.²⁷ Az állampolgárok védelme érdekében így egyrészt a közigazgatási keresetjog bevezetését, másrészt egy független, közigazgatási bíróság felállítását látta szükségesnek, ami „*a hatóságok felelősége rendszerének s a polgári szabadság alapföltétele*”. De a közigazgatási kereset benyújtását csak akkor látta jogszerűnek, ha valakinek a „*törvényes joga sértegett meg*” a hatósági intézkedés során, vagy pedig ez az eljárás „*olyan rendeleten alapszik, ami ellentétben van egy fennálló törvénnyel*”.²⁸ A rendőri eljárás törvényi szabályozását is elengedhetetlennek tartotta, hogy „*a közérdek szempontjából szükséges rendőri korlátozások ne a hatóság önkényétől függjenek, hanem törvényen alapuljanak*”.²⁹

Grünwald szerint „*a magyar nemzetiség és szabadság érdeke egyformán azt kívánja, hogy mennyél teljesebben léptessük életbe a személyes szabadság biztosítékeit*”.³⁰ Ezek ugyanis „*nincsenek ellentétben az erélyes magyar nemzeti politikával. A magyar nemzetnek szüksége van egy öntudatos erős kormányra, a nagy feladatoknak megfelelő közigazgatási szervezetre. De a hatósági önkényre nincs szükség*”.³¹ Az általa szorgalmazott reformintézkedések pedig „*az egyes állampolgárra nézve, a rend és személyes szabadság, – a magyar államra nézve a megszilárdulás és fennállás, – a magyar nemzetre nézve uralom és hatalom kérdése*”.³²

24 Az 1884. évi i. m. IX. 290.

25 Grünwald Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság*. Bp. 1876. 94–95.

26 Uo. 118.

27 Uo. 95–96.

28 Uo. 105–108., 135.

29 Uo. 95–96.

30 Uo. 135.

31 Uo. 133.

32 Uo. 35.

A megyei politikus

Alispáni működése alatt a megyei közgyűlés több olyan, közigazgatással kapcsolatos feliratot is elfogadott, melyek az ő hatását mutatják. 1875. április 5-én például a közigazgatási reform érdekében fordult a kormányhoz, mert az adminisztrációt nem találta alkalmasnak „*a rend meghonosítására s a magyar állam megszilárdítására*”. 1875. május 11-én pedig a fúziót üdvözölő feliratot küldött a kabinetnek, ami végre lehetővé teszi, hogy „*a nemzet egyesített erővel láthasson hozzá a zilált államháztartás rendezése, 's az állam megszilárdítása munkájához*”.³³

Grünwaldnak már 1875-ben képviselőjelöltséget ajánlottak, amit ő visszaütasított.³⁴ Döntését Ipolyi azzal magyarázta, hogy ott „*egyelőre e doctrinák alapján nincs kilátás actióra s politikai eszméinek érvényesítésére*”.³⁵ 1878-ban azonban már megválasztották, így lemondott a tisztségéről. Búcsúbeszédében képviselőségét azzal indokolta, hogy az elmúlt években egy „*politikai doctrin*” alakult ki benne, mely a „*lelkén uralkodik, s melyet másutt, mint az országgyűlésen nem érvényesíthet*”.³⁶

A parlamentben

Grünwald 1878-tól 1891-ben bekövetkezett haláláig parlamenti képviselő volt, miközben a közigazgatási reform megvalósításán fáradozott. A nemzetiségi kérdésről pedig mintha elfeledkezett volna, bár a költségvetési vagy oktatási törvényjavaslatok vitái során ezt többször is szóba hozta.

Grünwald a Szabadelvű Párt képviselőjeként változatlanul szorgalmazta a közigazgatási reformot, amivel már 1879 februárjában megsértette a pártfegyelmet. A költségvetési vita során mondott beszédében ugyan elfogadta a beterjesztett törvényjavaslatot, de közben saját elképzeléseit is szorgalmazta. Álláspontja szerint „*Magyarországnak oly közigazgatási szervezetre van szüksége, mely képes kielégíteni az állampolgárok érdekeit, fenntarthatja az állam tekintélyét és hatalmát, mely megvalósítja a jog uralmát a közigazgatás terén, melyben meg legyenek az egyéni szabadság feltételei. Oly közigazgatási szervezetre van szükségünk, mely a magyar nemzet érdekeinek hatalmas tényezője lehessen, melyen a*

33 ŠaBB Zvolenská župa, Municipálny zbor. Zápisnice válneho zhromaždenia. 4/4/15/A/3 1875.

34 Politikai Ujdonságok 21. (1875) 240.; De Jekelfalussy Lajos és Radvánszky Antal is utalt a jelöltségre a Grünwalddal való levelezésében.

35 Országos Széchényi Könyvtár, Kézirattár, Levelestár. (a továbbiakban OSZK KL) Ipolyi Arnold levele Grünwald Bélához. 1876. szeptember 2.

36 Radvánszky Antal főispán is úgy látta, hogy Grünwald „*tágasabb működési térre lépett, hol nemcsak e megyének, de az egész hazának kitűnő szolgálatokat fog tehetni*”. ŠaBB Zvolenská župa. Municipálny zbor, zápisnice válneho zhromaždenia. 4/4/15/A/3 1878.

magyar állameszme nyugodhassék, mely lehetővé teszi a nagyszabású, tervszerű nemzeti politikát, a magyar nemzet nagy missiója teljesítését.”³⁷ Grünwald ezt a két kérdést további felszólalásaiban is következetesen összekapcsolta.

1880. január 27-én, a frakció ülésén éppen erről tanácskoztak, amikor Grünwald egy határozati javaslatot terjesztett elő a reform felgyorsítása érdekében. Álláspontja szerint az adminisztráció „aláássza az állam tekintélyét és méltóságát, [...] s nem felel meg az igazi szabadelvűség követelményeinek sem, mert nem biztosítja a jog és törvény uralmát s a személyes szabadságot a közigazgatás terén”. A megoldást a reform jelenti, hogy az új közigazgatás „minden ízében állami és nemzeti szellemtől legyen áthatva, melynek egyes tagjai az állam kormánya által kinevezett szakképzett, megbízható, a magyar államhoz ragaszkodó egyének legyenek, kik egy határozott irányban vezetve, szilárd, egy szellemtől áthatott egésszé legyenek összekötve, mely megfelelő nagy eszköze lehessen a nagyszabású s tervszerű belpolitikának”.³⁸ Mivel ultimátumszerű javaslatát nem fogadták el, Grünwald a Mérsékelt Ellenzékhez csatlakozott. A Hon tudósítója pedig látszólag joggal tehetette fel a kérdést, hogy egy ilyen nagy horderejű dolog esetében „lehet-e arról bármely pártnak azonnal véleményt mondani vagy tárgyalás alapjául azt elfogadni”.³⁹

Grünwald a pártelnökhöz, Gorove Istvánhoz intézett levelében döntését azzal indokolta, hogy a párt nem nyújt elég biztosítékot „annak a politikai iránynak s azoknak a politikai céloknak megvalósítására, [...] melyeknek megvalósítása nélkül a magyar állam megszilárdítását s a magyar nemzet jövőjének biztosítását nem tartom lehetségesnek”.⁴⁰

Választói előtt szintén arra hivatkozott, hogy az ország gondjain „csakis a közigazgatás gyökeres reformja segíthet. De a kormányt és pártját erről nem sikerült meggyőznöm s indítványomat, mely országszerte a legnagyobb visszhangra talált, nem fogadta el”, ezért számára megszűnt a velük való „politikai célok és törekvések közössége”, sőt működésüket „határozottan kártékonynak” tartotta az országra nézve.⁴¹

Bár úgy tűnik, hogy Grünwald a pillanat hevében cselekedett, lépésének valójában komoly előzményei voltak. Amikor a javaslatát a pártja elé akarta terjeszteni, a vezetőség részéről az a „kérés” érkezett, hogy előtte egyeztessen róla a miniszterelnökkel. Egy komolyabb vitát követően Grünwald ezt el is fogadta, de indítványát Tisza azzal utasította vissza, hogy „ez a legszigorúbban ítéli el egész politikai eljárásomat”. Az elképzeléseivel ragaszkodó Grünwald ekkor nyíltan kijelentette, „inkább állok egyedül e politikai törekvéssel, mint ezred

37 Az 1878. évi október 19-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója I-XIX. Szerk. P. Szathmáry Károly. Bp. 1878–1881. III. 89.

38 A Hon, 1880. január 28. (esti kiadás) 1.

39 A Hon, 1880. január 29. (reggeli kiadás) 1.

40 A Hon, 1880. január 30. (reggeli kiadás) 1.

41 OSZK KL Képviselőségre vonatkozó iratok An. Lit. 1867. Grünwald Béla levele választóihoz.

magammal a nélkül". De javaslatát a szakítás ellenére is a pártértekezlet elé terjesztette, és csak annak kudarca után lépett ki a Szabadelvű Párt parlamenti frakciójából.⁴²

A Mérsékelt Ellenzék vezetője, Apponyi Albert nagyra becsülte, mivel csatlakozásával pártja „tagadhatatlanul sokat nyert szellemi és erkölcsi tőkében”. De egyben komoly problémát is jelentett, mert mindent alárendelt a közigazgatási reform ügyének.⁴³ Mivel ez lett a vesszőparipája, kortársai „elnevezték őt közigazgatási Istóczynek”.⁴⁴ Mikszáth szerint „ez az egy témája van – szokták mondani ellenségei a kormánypárton, valahányszor kitűnő beszédet mond a centralizációról. [...] Grünwaldnak hatalmas, kidomborodó politikai egyénisége van, csakhogy [...] nem bírja beilleszteni a magyar közszellem keretébe. [...] A mai beszéde is azért nem hatott minden szépségei és magas államférfíui nívója dacára, mert [...] nem pártolja sem a fehér haját, sem a feketét, hanem egy külön parókát akar a nemes vármegyének. Paróka párt pedig nincs.”⁴⁵ Mocsáry szerint „nála e felfogás valódi dogmává tömörült, mert nem tudott tíz szót mondani a képviselőházban anélkül, hogy azokat az állami nagy célokat elő ne hozta volna”.⁴⁶ Marczali szerint pedig „a politikai meggyőződésének, különösen a közigazgatás államosításának nem szószólója, hanem rabja” volt.⁴⁷

Bár a parlamentben, pártállástól függetlenül nagy tekintélynek örvendett, egyszerre látták benne a tekintélyes politikust, a kiemelkedő közigazgatási szakembert és az egzaltált doktrinert.⁴⁸ Nem véletlen, hogy Marczali Henriknek, aki egy beszédét követően gratulált neki, keserűen azt válaszolta, hogy „bár lett volna inkább vegyész, akkor pozitívot alkothatna. Így megéltjenzik és az újságok ünneplik, de semmi fogamatja nincs” a szavainak.⁴⁹ Az évtized közepére új pártjában is a perifériára szorult, így a közigazgatási törvényjavaslat 1886-os vitájában már Szilágyi Dezső volt az Egyesület Ellenzék vezérszónoka, nem ő.⁵⁰

Közéleti pályájának teljes csődjét maga is elismerte. „Betege vagyok a magyar politikának s most undorodom tőle. Nem az egyéni célok el nem érése vert le, hanem az, hogy bennem egy nemes ügy bukott el s hogy az igazak hibái biztosították az uralmat a gonoszságnak hosszú időre. [...] Sohasem jutottam fölösleges voltom tisztább

42 Pesti Hírlap, 1880. március 17. 2.

43 Apponyi Albert: Emlékirataim. Ötven év. I-II Bp. 1922–1934. I. 117.

44 Vasárnapi Ujság 27. (1880) 250.

45 Mikszáth Kálmán összes művei. LXXII. Szerk. Bisztray Gyula – Rejtő István. Bp. 1978. 143.

46 Mocsáry Lajos: Néhány szó a nemzetiségi kérdéstről. Bp. 1886. 15–16.

47 Marczali Henrik: Emlékeim. Bp. 2000. 161.

48 Pók Attila: A haladás hitele. Progresszió, bűnbakok, összeesküvők a huszadik századi Magyarországon. Bp. 2010. 42–43.

49 Marczali H.: Emlékeim i. m. 161.

50 Apponyi A.: Emlékirataim i. m. 139.

tudatára, mint az utolsó időben.”⁵¹ Mindez oda vezetett, hogy 1891 májusában, Párizsban öngyilkos lett. Sírfeliratát Apponyi Albert tervezte a következő szöveggel: „Itt nyugszik Grünwald Béla, a magyar állameszme törhetetlen apostola”. A sors iróniája, hogy a francia kőfaragó hibájából a sírkőre az „állomeszme” szó került. „Mintha tudta volna, kinek készíti a követ”.⁵²

Közigazgatási elképzeléseinek sorsa

Tisza Kálmán bukása után szóba került a szabadelvűek és a mérsékelték fúziója, Grünwaldék kormányra kerülése pedig a közigazgatási reform keresztülvitelét jelenthette volna.⁵³ De az egyesülés meghiúsult, a kudarcot pedig úgy konstátálta, hogy elszalasztották „a fontos történelmi pillanatot”.⁵⁴ Bár a megyei adminisztráció államosításának elvét az 1891. évi XXXIII. tc. kimondta, de a maradék mozgásterét féltő ellenzék obstrukciója lehetetlenné tette a kodifikációt, így ezt későbbre halasztották, és a korszak végéig nem került rá sor.⁵⁵

Egy közigazgatási és egy alkotmánybíróság ügyében már több eredmény született.⁵⁶ Deák 1869-ben javaslatot tett egy állambíróság felállítására, ami egyfajta alkotmánybíróságként működött volna, de ez a kormány ellenállásán elbukott. Ez ugyanis korlátozta volna a kabinet működését az igazságszolgáltatás és a közigazgatás terén, a nemzetiségi törvénnyel kapcsolatos panaszok orvoslásáról nem is beszélve.⁵⁷

A közigazgatási bíróság ügye szintén sokáig húzódott. 1880-ban, a belügyminiszter által rendezett közigazgatási ankéton döntés született az intézmény bevezetéséről. Zólyom megye is határozatot fogadott el erről, ami Grünwald hatását mutatja. De az 1881-es országgyűlés trónbeszédében ez ugyancsak szerepelt, és az 1882-es Magyar Jogászegylet szintén állást foglalt mellette. A pénzügyi bizottság javaslatára a képviselőház pedig olyan határozatot fogadott el, hogy amennyiben ez a közeljövőben nem volna lehetséges, akkor a kormány

51 Budapesti Hírlap, 1892. december 27. 2.

52 Szomoró Dezső: A párizsi regény. Bp. 1969. 369.

53 Ábrányi Kornél: Áthidalhatatlan ellentétek történetéből. Pesti Napló, 1911. december 24. 129–130.

54 Budapesti Hírlap, 1892. december 27. 2.

55 Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976. 171–172.; Gratz G.: A dualizmus kora i. m. 275–278.

56 A birodalom nyugati felében már 1869 óta létezett a Birodalmi Bíróság, melyhez bárki fordulhatott jogorvoslatért, ha alkotmányos jogait megsértették. 1876-ban pedig felállították a Közigazgatási Törvényszéket, melyhez minden természetes vagy jogi személy keresetet nyújthatott be, ha az állam vagy valamely önkormányzat részéről jogsértés érte. Stipta István: A közigazgatási bírászkodás előzményei Magyarországon. In: 150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetesek 1848-ról. Szerk. Mezey Barna – Vörös Imre. Bp. é. n. [2001.] 142., 150., Pók A.: A haladás i. m. 41–42.

57 Sarlós B.: Közigazgatás i. m. 23–25.

előbb állítson fel egy pénzügyi közigazgatási bíróságot. Ez 1883-ban meg is történt, a testület hatáskörébe az adókról és illetékekről szóló közigazgatási döntések elbírálása tartozott, de rengeteg ügy miatt csak nehezen bírta ellátni a feladatát.⁵⁸

A hatósági eljárás szabályozásáról és a közigazgatási kereset bevezetéséről az 1886-os törvényhatósági és községi törvény sem intézkedett. 1896-ban felállították a közigazgatási bíróságot, melynek törvényességi szempontból joga volt a kormány- és szabályrendeletek felülbírlására, de a testület jogköre nem terjedt ki mindenre (pl.: politikai természetű esetek, a nemzetiségi kérdés végrehajtása, az egyesülési és gyülekezési jog helyi elbírálása stb.). Ezek ugyanis már a rendszer politikai alapjait érintették volna, így a legfontosabb közigazgatási és politikai kérdésekben a kormány korábbi, lényegében korlátlan hatalma nem változott.⁵⁹

Igazgatástörténeti szempontból a grünwaldi életút lényegében teljes kudarcnak tekinthető, elképzelései egyáltalában nem vagy csak töredékesen valósultak meg. Munkásságának egyetlen igazi eredményét a több kiadást is megért *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve* című munkája jelentette, az elrontott sírfelirat pedig tökéletesen jellemzi ezt a rendkívül következetes, de valahol mégis végtelenül tragikus pályafutást.

Felhasznált szakirodalom és források

A Hon, 1880. január 28. (esti kiadás)

A Hon, 1880. január 29. (reggeli kiadás)

A Hon, 1880. január 30. (reggeli kiadás)

Apponyi Albert: Emlékirataim. Ötven év. I-II. Bp. 1922–1934.

Az 1878. évi október 19-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója I-XIX. Szerk. P. Szathmáry Károly. Bp. 1878–1981.

Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója I-XVI. Szerk. P. Szathmáry Károly. Bp. 1884–1887.

Budapesti Hírlap, 1892. december 27.

Budapesti Hírlap, 1892. december 27.

Gratz Gusztáv: A dualizmus kora. Magyarország története, 1867–1918. I-II. Bp. 1934.

Grünwald Béla: Hogy kerültem be a vármegyébe? Ország-Világ 9. (1888) 787–790.

Grünwald Béla: Közigazgatásunk és a szabadság. Bp. 1876.

Kozári Mónika: Andrásy Gyula. Bp. 2018.

Magyar alkotmánytörténet. Szerk. Mezey Barna. Bp. 2003.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának (MNL OL) vonatkozó fondjai

58 *Stipta I.*: A közigazgatási i. m. 143., 146–147., 150.

59 *Sarlós B.*: Közigazgatás i. m. 173–179.; *Stipta I.*: A közigazgatási i. m. 154.

- Magyar törvénytár. 1526–1608. évi törvénycikkek. Szerk. Márkus Dezső. Bp. 1899.
- Magyarországi törvények és rendeletek tára. 1. évf. 1867. Pest 1868.
- Marczali Henrik: Emlékeim. Bp. 2000.
- Mikszáth Kálmán összes művei. LXXII. Szerk. Bisztray Gyula – Rejtő István. Bp. 1978.
- Mocsáry Lajos: Néhány szó a nemzetiségi kérdésről. Bp. 1886.
- Országos Széchényi Könyvtár, Kézirattár, Levelestár (OSZK KL) vonatkozó dokumentumai
- Pesti Hírlap, 1880. március 17.
- Pesti Hírlap, 1889. április 24.
- Pesti Napló, 1911. december 24.
- Pók Attila: A haladás hitele. Progresszió, bűnbakok, összeesküvők a huszadik századi Magyarországon. Bp. 2010.
- Politikai Ujdonságok 21. (1875)
- Reform, 1872. november 15.
- Reform, 1872. november 16.
- Reform, 1872. november 17.
- Reform, 1872. november 3.
- Reform, 1872. november 5.
- Reform, 1872. november 6.
- Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976.
- Štátny archív v Banskej Bystrici (ŠaBB, Besztercebányai Állami Levéltár, Szlovákia) vonatkozó fondjai
- Stipta István: A közigazgatási bírászkodás előzményei Magyarországon. In: 150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetesek 1848-ról. Szerk. Mezey Barna – Vörös Imre. Bp. é. n. [2001.]
- Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp. 1995.
- Szomory Dezső: A párizsi regény. Bp. 1969.
- Vasárnapi Ujság 27. (1880)
- Vesztróczy Zsolt: A nemzetiségi törvény, mint potenciális veszélyforrás? Grünwald Béla alternatív nemzetiségpolitikai elképzelései az 1870-es években. In: Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon. Szerk. Kovács Kálmán Árpád. Bp. 2019. 149–171.
- Vesztróczy Zsolt: Egy elfelejtett kísérlet. Egy Deák-párti kezdeményezés a nemzetiségi törvény realizálására, 1872–1873. Pro minoritate (2016) 1. sz. 61–75.