

BESZÁMOLÓ

a

Pillanatképek a 20. század magyar közigazgatásának történetéből, 1918–1946

című

közigazgatás-történeti konferencia

megvalósulásáról

A Nemzeti Kulturális Alap már negyedik éve, 2013 óta támogatja a *Nyitott Levéltárak* programsorozat őszi rendezvényeinek keretében megrendezett közigazgatási műhelykonferenciát, amelyet a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára szervez. A soron következő konferencia 2016. november 22–23. között a 20. század közepének közigazgatási, szakigazgatási, államszervezési kérdéseit tárgyalta. Az előző három műhelykonferenciától eltérően a szervezést és a megvalósítást két intézmény is végezte, mivel az 1918 és 1946 közötti időszak esetében nagy érdeklődés mutatkozott a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara részéről. Az egyetem a szervezésbe is bekapcsolódott, és szakemberek részvételét, valamint egy további konferencianap finanszírozását is biztosította. A konferencia első napi programjának a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, míg a második napi programoknak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara adott helyet, és ilyen megosztásban vállalták a szervezési (finanszírozási) feladatokat is.

A két napos konferencia előadásait tematikus blokkokba rendezve, ezúttal plenáris, nagyobb ívű előadásokkal bevezetve hallgathatták meg az érdeklődők, akik között nem csak történészek, levéltárosok, hanem az egyetemisták is szép számban képviseltették magukat.

Az első napon *Szabó István* egyetemi tanár (PPKE JAK) *Koronázás és trónfosztás, 1916–1921* című előadásában az államformáról szóló jogi vitát tárgyalta, amely a különleges, király nélküli királyság legitimitációjáról szólt, arról a törekvésről, hogy a trónfosztás következtében milyen törvényekkel és törvényes szokásokkal válhat megalapozhatóvá és „védhetővé” ez az államforma.

Homoki Nagy Mária egyetemi tanár (SZTE ÁJTK) *Alkotmányos jogfejlődés a Trianon utáni Magyarországon* című előadásában a magánjog 20. század elejei fejlődését és változásait vizsgálta, ezen belül kitért az elcsatolt területeken alkalmazott szokásjogokra, a közigazgatási jog használatára a magánjogi területeken is (például a Szabadalmi Bíróság esetében), valamint a gazdasági joggal kapcsolatos kérdéskörre is.

Simon Attila egyetemi docens (SJE TK), egyben a Fórum Kisebbségkutató Intézet igazgatója *A magyar közigazgatás bevezetésének ellentmondásai az első bécsi döntés által visszacapott felvidéki területsávon* című előadásában az 1938. évi visszacsatolás során a közigazgatás átszervezésének folyamatát vázolta. Ebben egyrészt a mesterséges területeket alkotó visszacsatolt megyék helyzetét mutatta be. Mivel a magyar közigazgatás nem készült fel a terület gyors integrálására, ezért provizórikusan katonai közigazgatást rendeztek be polgári tanácsadókkal. Az 1918 óta eltelt időszak változásait azonban figyelmen kívül hagyták, és a Magyarországról érkező, megbízhatónak tartott hivatalnokok (az ún. „anyások”) alkalmazása pedig komoly nézeteltérésekhez és konfliktusokhoz vezetett.

Az első szekció a két világháború közötti időszak fontos kérdéskörét, az *Államforma és államfői hatalom* kérdését vizsgálta.

Tóth Zoltán József egyetemi docens (NKE) *Államfői hatalom, állam- és kormányforma, szentkoronatan a 20. században* címmel tervezett előadása betegség miatt elmarad.

Fiziker Róbert levéltáros (MNL OL) *A „legközelebbi ünnepnapra” várva. Királykérdés Magyarországon a két világháború között* címen a korszak legitimista elképzeléseit jellemezte, felsorolva a király hatalomátvétele melletti érveket, és bemutatta IV. Károlynak az ugyan kedvező külpolitikai körülmények között megszervezett, mégis sikertelen visszatérését. A legitimista mozgalom tagjaiból hiányzott a tetterő, inkább az eszmeiség terén tettek lépéseket, és hiányzott hajlandóság az osztrák-magyar együttműködésre.

Bern Andrea doktorandusz (ELTE BTK) előadását *Dinasztialapítási kísérlet vagy konzervatív összefogás? – A kormányzó-helyettesi intézmény elvi, politikai háttere* címmel tartotta meg, és bemutatta, melyek voltak azok a több szálon futó politikai események, amelyek közrejátszottak a kormányzó-helyettes választásban, és hogyan került Horthy István olyan pozícióba, hogy megfelelő utódként szolgálhatott volna Horthy Miklós kormányzó elhunytja után mind pozíciójában, mind tárgyalópartnerként.

Horváth Attila intézetvezető egyetemi docens (NKE ÁKK) az 1946. évi VII. törvénycikk alkalmazását mutatta be a második világháború lezárását követően, és példákkal, valamint számadatokkal hangsúlyozta a „hóhértörvénynek” is nevezett, számtalan esetben halálbüntetést eredményező törvény jelentőségét. A törvénycikk szövegezését a szovjet törvénykönyvből vették át, és 1961-ben szó szerint átkerült az új büntetőtörvénykönyvbe, majd csak 1989-ben került ki onnan. 1956-ig közel ötszáz embert ítélték halálra erre a jogszabályra hivatkozva, majd a forradalom utáni megtorlás során is sok esetben ezt alkalmazták. Szemléletes példákkal illusztrálta az „izgatás” címszó alá tartozó bűncselekményeket is.

A délután folyamán egyes szakigazgatási ágazatokról esett szó, *Szakigazgatás a forradalmak korától a második világháború végéig* című szekcióban.

Az ülészak nyitóelőadását *Pálvölgyi Balázs* egyetemi docens (NKE ÁKK) hivatalos elfoglaltsága miatt Peres Zsuzsanna dékánhelyettes (NKE ÁKK) olvasta fel a hallgatóságnak. *A magyar migrációs politika átalakulása a 20. század első negyedében* című előadás kitért a kivándorlás és a bevándorlás történeti aspektusait tárgyalta a dualizmus korától indulva az első világháborút követő évekig. Míg az első időszakra a kivándorlás, az első világháború során, majd a háború után az utódállamok területéről érkező bevándorlás (menekülthullám) volt a jellemző. A bevándorlók ügyintézésre külön hivatalt állítottak fel, és a mintegy 450 000 ember integrációja komoly terhet rótt az államháztartásra.

Krisko Edina egyetemi adjunktus (NKE ÁKK) *„Amiről a személyügyek mesélnek...”* *Közszolgálati életpályák a két világháború között a BM személyügyi iratának tükrében* címmel tartotta meg előadását. Kiemelte, hogy a korszakban nem létezett egységes közszolgálati pragmatikatörvény, és az első világháborúig kiépült zárt közszolgálati személyzeti rendszer továbbélése és alkalmazása figyelhető meg. A kutatási nehézségek között megemlítette, hogy a várakozásokkal ellentétben a BM iratanyaga nem a kinevezésekről szól, így a személyi adatok, karriertörténetek megállapítása nehézségekbe ütközik. Az ügyiratok főként külföldi rendjelekre viselésére vonatkozó kérelmeket és elbírálásukat, életmentésért járó elismerések, kitüntetések jegyzőkönyveit, negyven éves szolgálatért járó díszermek, készpénzjutalmak dokumentációját tartalmazzák.

Püski Levente egyetemi tanár (DE BTK) *A vidéki törvényhatóságok küldöttei a Horthy-kori felsőházban* címmel hetvenhat olyan felsőházi küldöttet vizsgált, akik a vármegyét és a megyei jogú városokat képviselték. Közülük a tisztviselők és a birtokosok száma volt a legnagyobb, azaz leginkább a vidéki agrárius középosztály képviseltette magát. Bemutatta,

hogy ők viszonylag kevés beleszólással bírtak az ügyekbe, a különböző bizottságok vezetői pozícióit nem ők nyerték el.

Nagy Janka Teodóra főiskolai tanár (PTE JGYK) *A szociális igazgatás komplex értelmezése a két világháború között* című referátumában három olyan életpályát mutatott be, amelyeket a népjóléti igazgatás kötött össze. Magyary Zoltán, Esztergár Lajos és Csizmadia Andor munkásságát mindhármuk esetében a produktív szociálpolitikai törekvés határozta meg, elméleti és gyakorlati munkásságuk egyaránt komoly eredményeket hozott.

A második nap plenáris ülésére és szekcióelőadásaira a társszervező Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ménesi úti kampuszán került sor.

Elsőként *Hornnyák Árpád* egyetemi docens (PTE TTI) és az MTA BTK TTI tudományos főmunkatársa mutatta be *A Délvidék a délszláv királyság közigazgatási rendszerében, 1918–1941* című előadásában a tárgyalt korszakban a területen bekövetkezett délszláv közigazgatás kiépítését, amely de facto már a megszálláskor megkezdődött, majd a békeszerződés aláírása után de jure is életbe léptették a kiépítésre vonatkozó rendelkezéseket. A Délvidék közigazgatását a heterogén területek miatt a nemzeti, államépítő folyamatok céljából a centralizáció jellemezte, a képviselőket azonban választás útján választották. A magyar állam 1920. június 4-e után arra biztatta a magyar tisztviselőket, hogy maradjanak helyben.

Bodó Barna egyetemi docens (EMTE) *A székely közigazgatás és az autonómia* című előadásában áttekintette a székely közigazgatás történetét, rámutatva, hogy a 18. századi modernizáció számolta fel a hagyományos székely rendtartást. Az erdélyi autonómia-diskurzus kapcsán az 1991 óta született autonómia-tervezeteket is bemutatta, amelyekben fontos szerepet tölt be a székelység történelme. A modern Európában a közösségi alapú önkormányzat az általános, a magyar kisebbség is ennek alapján képzelel az autonómiát. A román közigazgatás azonban nem közösségi, hanem területiális alapon épül fel, eszerint az autonómia területre vonatkozna, azonban ez idegen test lenne Románián belül. A magyar közösség tehát a közigazgatás közösségi alapú újraszervezését szeretné elérni, mert ennek keretében a közösségi autonómia területi viták nélkül valósulhatna meg.

Kovács Tamás levéltáros (MNL OL) *Egy nehéz barátság margójára – katonák és rendőrök a két világháború közötti elhárító munkában* címmel a korszak elhárító, információszerző, nyomozati tevékenységeiről és ezek szervezeti formáiról tartott előadást. Hatásköri és hatalmi konfliktusokat teremtett az a tény, hogy mind a rendőrség, mind a csendőrség, mind a katonaság rendelkezett hírszerző résszel, és nem volt elhanyagolható, kié lesz a domináns szerep. A második világháború alatt mindhárom szerv együttműködött, az elhárítási tevékenységet kiterjesztve. Külön kitért az 1944-ben létrejött az Allambiztonsági Rendészetre, amely a nyilas hatalom fontos támasza volt. Felső- és középvezetőit a háború után kivégezték, de sokan továbbszolgáltak, sőt, voltak, akik az Amerikai Egyesült Államok elhárításánál kötöttek ki.

Az első délutáni szekció felkért előadói a vármegyéknek és városoknak a közigazgatásban betöltött helyét és szerepét tárgyalták. *Marjanucz László* egyetemi docens (SZTE BTK) *A közigazgatás helyreállítása és működése a dél-alföldi térségben, különös tekintettel a nemzetiségi vonatkozásaira, 1921–1930* címmel készítette előadását, amelyben a szerb és román hadsereg által az 1919. év során megszállt, majd kiürített területek közigazgatásának újraszervezését mutatta be. A konkrét példa a csonka Csanád és Torontál megyéből szervezett új közigazgatási egység volt. A megoldandó feladatok közé számítottak az új határ által kettévágott földbirtokok vagyoni jogi helyzetének, az optálásban (azaz a másik állam állampolgárságát megigénylésben) érintett személyek viszonyainak rendezése, valamint

például a más arányú nemzetiségekkel lakott települések korábbi bíróválasztási gyakorlatának újraszabályozása.

Mayer László főlevéltáros (MNL VaML) „... az ésszerűség és célszerűség legyen a döntő, nem a paragrafus rideg betűje...” *Adalékok a Nyugat-magyarországi Kormánybiztosság történetéhez, 1919–1922* címmel egy igen rövid ideig működő kormánybiztosság időszakát jellemezte, egy olyan közigazgatási egységben, amely teljesen eltért az addig megszokottaktól. Részletesen bemutatta azt a három személyt, aki ebben az időszakban viselte ezt a tisztséget Nyugat-Magyarországon, így Sigray Antalt, Cziráky Józsefet és Almásy Sándort. Rámutatott, hogy a Vas Megyei Levéltárban szinte a teljes vonatkozó iratanyag megmaradt, így ezeknek alapján részleteiben meg lehet majd írni a kormánybiztossági intézmény történetét.

Paksy Zoltán főlevéltáros (MNL ZML) előadásában a vármegyei közigazgatás egy külön aspektusával, a vármegyék felirati rendszerével foglalkozott, amelyhez az 1886. évi XXI. tc. alapján továbbra is lehetőségük volt. A Nemzetgyűléshez intézett feliratokat vizsgálva megállapította a támogatott felirati témákat, az egységesen tiltakozást kiváltó ügyeket. Az előadásban kitért az 1929. évi XXX. törvénycikkre, amely jelentősen centralizálta a közigazgatást, és a törvényhatósági bizottságokba szakértőket jelöltek ki (pl. rendőrfőkapitány, tanfelügyelő), egyes hatásköröket más bizottságokhoz utaltak át, valamint növelték a főispán jogkörét.

Csász László főlevéltáros (MNL OL) *A magyar közigazgatás és a holokausz* című előadásában 1944 tavaszának–nyarának történésein keresztül mutatta be a magyar zsidóság sorsát és gettókba kényszerítését, majd deportálását. Ehhez a magyar közigazgatás hatékony apparátusára volt szükség, amelynek tagjai kollaboránsként együttműködtek a németekkel, valamint készek voltak a zsidóság elleni radikálisabb fellépésre. Ezzel szemben kevés volt azok száma, akik a hivatali eliten belül mérsékeltebb álláspontot követtek, vagy ellenzéki lépésekre szánták el magukat. Az előadást a tervrajzokkal illusztrált gettósítási modellek bemutatása zárta.

A konferencia zárószekciójában elsőként *Csonka Laura* segédlevéltáros (MNL OL) *A polgári demokratikus kormányok és a Tanácsköztársaság állami létének megítélése egy peranyag tükrében* címmel adott elő, és az 1920-as, úgynevezett népbiztosperek anyagát vizsgálta. A Tanácsköztársaság bukása után azonnal megszületett az igény a proletárdiktatúra vezetőinek, résztvevőinek felelősségre vonására. A peranyag szövegét felhasználva az előadás az értékítéletek, vélemények bemutatására törekedett az első világháború, a Károlyi-kormány, a hatalomátadás-hatalomátvétel, az alkotmány, a Tanácsköztársaság megítélésének a kérdésében. Kimutatható volt, hogy a Károlyi Mihály ellen lefolytatott per alkalmával felhasználták a népbiztosok elleni per anyagát is.

Barna Attila egyetemi docens (NKE ÁKK) *Az állam büntetőjogi védelmének változásai Magyarországon, az első világháború kitörésétől 1945-ig* című előadásában az uralkodó és az állam elleni bűncselekmények jogszabályi hátterét tekintette át és látta el magyarázatokkal. Ilyen bűncselekmények voltak a hűtlenség, a lázítás, a hűtlenség és az ezekbe foglalt tételek. Kiemelte, hogy a katonai és a diplomáciai hűtlenség esetei eltértek, az 1930-as évek katonai előkészületei azonban az katonai szabályozást helyezték előtérbe. 1938-ban háborús jogszabályok léptek életbe, ezeket fokozott szigor jellemezte.

Peres Zsuzsanna dékánhelyettes (NKE ÁKK) előadásában az 1939. évi II. törvénycikk kapcsán részletezte a jog háború alatti korlátozott érvényesülését, kitérve arra, hogy a hatalommegosztás elvét gyakran felfüggesztik. Ennek jogszerűsége a különleges hatalomról szóló törvényekben kodifikálódik, amelyet mindkét világháború alatt életbe léptettek, azonban

a háború végén fel kellett függeszteni. A törvény részletesen szabályozta a honvédelmi kötelezettséget is, és szankcionálta megszegését.

Urbán Attila doktorandusz (ELTE ÁJK) *Az Államvédelmi Központ létrehozásának előzményei és szervezeti rendjének fő vonásai* című referátumában a Horthy-korszak belbiztonsági szolgálatairól beszélt, rámutatva a kutatási nehézségre, amely a téma jellegéből fakadó csekély iratanyagból adódik. Az Államvédelmi Központ létrehozásának célját taglalva bemutatta azt a célt, hogy a különböző dimenziókban működő hírszerző szolgálatok tevékenységét összehangolja, amelyek számos esetben egymást zavarták működésük során.

A konferenciát Latorcai Csaba kiemelt társadalmi ügyekért felelős helyettes államtitkár (Miniszterelnökség), Mikó Zsuzsanna főigazgató (MNL OL), valamint Peres Zsuzsanna dékánhelyettes (NKE) záró gondolatai fejezték be. Mindannyian kihangsúlyozták, hogy a hatékony közigazgatáshoz annak szervezetét tudományos igényvel kell vizsgálni, amelyhez a történelmi iratanyag ismeretére ugyanúgy szükség van. Az NKE és az MNL együttműködése lehetővé fogja tenni ezeknek közös, komplex vizsgálatát.

A két nap során számos érdekes előadást hallgathattak végig a jelenlevők, amelyeket valamennyi szekció végén vita keretében értékes hozzászólások, megjegyzések kísértek. A konferencia eredményeképpen joggal várhatók olyan interdiszciplináris kutatások, amelyek során a jog-, a történettudomány és a közigazgatási szakemberek képviselő a közigazgatás történetét, annak egy-egy részfejezetét együtt vizsgálják.

Ezúton is köszönjük a konferencia megrendezéséhez nyújtott NKA-támogatást.

Budapest, 2017. január 6.

Kulcsár Krisztina

Képek a rendezvényről:



