

Jogtörténeti tanulmányok

Különnyomat

Provizóriumkori reformtervek és viták a vármegyék átalakításáról

Az 1848 utáni közigazgatási reformviták áttekintése

A polgári jellegű igazgatás létrehozását megelőző hazai publicisztikai vitáknak három csomópontja határozható meg. Az *első* időszak 1860–61-re tehető, amikor a sajnálatosan rövid alkotmányos időszak gyakorlati politikai teendőként vetette fel a reform kérdését. A megyék gyors újrászervezése, többségüknek az 1848-as törvények melletti bátor kiállása meglepetésként érte a kolowrati modorú osztrák politikát és magyar híveit. Azt hitték ugyanis, hogy a megyék többségét a régi jogok visszaállításának ígéretével szembe tudják állítani a haladó reformok híveivel, a birodalmi centralizációt támadó liberális csoporttal. A terv ezúttal sem vált be; hiába provokálták Bécsből újra a reformkori centralizmus-municipalizmus vitát, hiába törekedtek az újdonsült „megyepártiak” a független, felelős kormány intézményét a nemzettől idegen, a vármegyével összeférhetetlen intézménynek feltüntetni, a magyar nemzet politizáló rétege ragaszkodott 1848 vívmányaihoz. Az időszak sajtó- és röpiratvitája politikai töltetű; még a szűken vett megyei reformtervekben is elsősorban az országos közjogi kérdések kerültek előtérbe. A korszak politikai publicisztikájának állásfoglalása mégis fontos szakasza a polgári önkormányzati rendszer kialakítását megelőző eszmei harcnak. Ez volt az első alkalom az 1848:XVI. tc. értelmezésére, ellentmondásainak magyarázatára, a vármegye hatáskörének az (egyelőre elképzelt) felelős kormánnyal történő egyeztetésére: a polgári kori konkrét megyekép kialakítására.

A *második* szakasz szintén köztörténeti periódushoz, a provizórium időszakához kapcsolható. A lapok pártállásuk és lehetőségeik függvényében néha meglepően nyílt vitát folytattak a „belsőszervezeti” reformokról, és közöttük is elsősorban a kormány és megye közötti „kiegyenlítésről”. Számos olyan röpirat is megjelent, amelyekben már a konkrét szervezésre vonatkozó elképzelések is megtalálhatók. A korábbi municipalista–centralista ellentét oldódni kezd; a régi megerendszerhez ragaszkodók nagy része belátta, hogy kedvelt intézményük változatlan alakban nem menthető át. A centralisták pedig elismerték, hogy kellő reform után a helyi önkormányzat keretében a vármegyék továbbra is alkalmasak maradhatnak. E korszakban születik meg a két felfogás szintézise, a liberalizmus közjogi vetületének sajátos magyar változata: Tisza Kálmán reformterve.

A *harmadik* szakaszban 1865–1870 között a politikai kibontakozás reményének,

1867-től eredményének bázisán már a vármegyei törvény tágabb értelmű előkészítése folyt. A politikai publicisztika és a szakmai közvélemény végre teljes figyelmét a közigazgatási reform „szakmai” vonatkozásaira, a külföldi példák elemzésére, majd a konkrét törvényhozási tevékenység segítésére fordíthatta.

Tanulmányomban – bár céлом a második periódus részletesebb vizsgálata – szükségesnek tartom az 1860–61-es időszak „vármegyevitáját” mint előzményt vázlatosan összefoglalni.

Helyhatóság – vagy önkormányzat? 1860–61-es álláspontok a vármegyék jövőjéről

Az Októberi Diploma kibocsátása után nagy lendületet vevő megyei mozgalmak befolyásolása és a közjogi kibontakozásra vonatkozó politikai elképzelések közvetítése terén a korabeli sajtó nagy szerepet játszott. Mindenekelőtt a *Pesti Napló* jeleskedett, amely kezdettől fogva az 1848-as törvények helyreállításáért harcolt, és igyekezett leleplezni a régi intézményekhez való ragaszkodásban, hagyománymentési törekvésben a konzervatív párt retrográd feudális szándékát. A hazai polgári alkotmányosság híveit támogató lapok ellenében már akkor is a *Pesti Hírnök* és a *Sürgöny* vállalkozott arra a dicstelen feladatra, hogy az 1848-as törvények által hozott reformokat a magyar történelmi fejlődés során kialakult intézményekkel szemben állónak tüntesse fel, és nyíltan az 1847. évi állapot visszaállítására buzdítson. A korszakbeli – vármegyékkel is foglalkozó – politikai tárgyú röpiratok közül kiemelkedik Kossuth Lajos híres 1951-es kütahyai alkotmányának 1860-ban lefordított és kiadott egyik szövegváltozata. Jelentősnek mondható még a megyei alkotmányos mozgalmak történetét, a megyei ellenállás szép példáit és dokumentumait megőrkítő korabeli kadvány is.¹

A vármegyék jövőjét az 1860–61-es évek egyes politikusai és elvcsoportjai eltérően képzelték el. A kisszámú, de befolyásos konzervatív réteg a rendi alkotmány visszaállítására törekedve harcolt a régi megyei rendszerért. A politikailag tisztességes szándékú, megyei neveltetésű réteg képviselői a magyar megyék „véd-bástya” szerepét, az idegen elnyomás elleni eredményes harcukat hangsúlyozták. A reformkori municipalista érveket hangoztatva mindkét csoport ragaszkodott a megye korábbi politikai, közötté a régi törvényhozásbeli jogaihoz. A felelős kormányt idegen intézménynek, a káros bürokrácia megtettesítőjének vélték. Velük szemben a hazai liberálisok jelentős számú képviselője a parlamentarizmust és a felelős kormányt olyan polgári vívmánynak tartotta, amely nem áldozható fel a régi megyei jogok érdekében. A polgári jellegű helyi önkormányzatot (a népképviseletre alapított vármegyét) összeegyeztethetőnek tartották a felelős minisztériummal, bár a két intézmény viszonyának pontosabb meghatározása terén ez a tábor sem volt egységes. Mivel a megyékkal kapcsolatos vita során a rendi korszak hívei is igyekeztek a polgárosultság látszatát kelteni, szavakban a fejlődést hirdetni, így törekednünk kell arra, hogy a „municipalista” érvelésben elválasszuk a feudális reminiszcenciákat a progresszív polgári helyi önkormányzati törekvésektől, és különbséget tegyünk az alkotmányos és abszolutisztikus centralizációt valló nézetek között.

Ami a *törvényhozás* körüli (jövőbeni) vármegyei szerepet illeti, a legnagyobb vita 1860–61-ben a „követek” választása és visszahívása körül folyt. Az 1848:V.

tc. ugyan egyértelműen megfosztotta a vármegyéket a képviselőküldési jogtól; a választókerületek megalakításával a választás a megyétől függetlenné vált. Az utasítási és visszahívási jogot viszont a törvény kifejezetten nem törölte el, és nem rendezte a képviselő és a választók közötti viszonyt sem. A jogászias szemléletű közírók egy része elképzelhetetlennek tartotta a képviselők függetlenségét. Az 1848-as törvények hallgatásából sokan a vármegye régi ellenőrző, befolyásoló szerepének szükségességét következtették ki.

A népképviselő ellen a konzervatívok részint a publicisztikában, részint az egyes megyék bizottságaiban indítottak támadást. A liberális sajtó azonban meggyőzően bizonyította, hogy a modern képviselő elképzelhetetlen a megyék által küldött, a helyi érdekekhez kötött képviselővel. Az 1847-es párt sugalmazására készült, a rendi képviselő követelésére buzdító ugocsi körlevelet pedig maguk a megyék utasították vissza. A megyéket – az általános választójogra alapozott polgári, demokratikus önkormányzati szervvé történő átalakítás után – Kossuth Lajos is alkalmasnak tartotta a törvényhozásban való közreműködésre. Álláspontja szerint az USA szenátusának mintájára szervezendő „felsőházba” minden megye két képviselőt küldhetne, akik a területi érdekeket képviselnék. Tervezetének ez a gondolata 1860–61-ben még visszhangtalan maradt.

A régi követutasítási jog felélesztésére is kísérlet történt. Hiába érveltek a népképviselő hívei, hogy a megye azok részére, akiket nem ő választ, utasítást sem adhat, a megyék nagy része körvonalazta „elvárásait” az összehívandó országgyűléssel és a képviselőkkel szemben. Ezek azonban csak sajtós jogbiztosítékok voltak a birodalmi centralizációs kísérletek ellenében.²

A vármegyék a *végrehajtás* terén a rendi és a polgári korszakban egyaránt fontos szerepet töltek be. Az 1860–61-es időszakban a legnagyobb nézetkülönbség éppen a független felelős kormány és a vármegyék viszonyának megítélésében volt. Az 1848:III. tc. azzal, hogy a miniszter felelősségét a jogszabályok végrehajtása terén is megállapította, eltörölte a vármegyék – korábban igen széles körű – végrehajtási autonómiáját. A megyék nagy része 1860–61-ben is ragaszkodott a korábbi jogaihoz. Ebben szerepe volt annak is, hogy a király az 1848. évi törvényekkel ellentétben a rossz emlékű régi központi kormányzerveket állította vissza. A retrográd közírók a megyei rendszert egyenesen összeegyeztethetetlennek tartották a felelős kormány intézményével. Minden igyekezetük arra irányult, hogy a modern polgári központosítást népszerűtlenné tegyék. Az áprilisi törvények védelmezői viszont azt hirdették, hogy a két intézmény célszerű változtatások után összeegyeztethető. A kivétel terén azonban ők sem voltak – lehetek még – egységesek. Többségük úgy vélte, hogy a megye a kormány törvénytelennek tartott rendeletét félreteheti, tehát adott esetben élhet a *vis inertiae* régi jogával. A vármegyét a liberális politikusok egy része viszont csupán közigazgatási szervnek, a központi akaratot végrehajtó intézménynek képzelte el. Hosszú ideig megoszlott a vélemény abban a kérdésben is, hogy a majdani hatáskör a saját ügyek intézését (az önkormányzati rendelkezést és ezek realizálását) jelenti csupán, vagy pedig az állami feladatok helyi megvalósítását is magában foglalja.³

A megyék zöme az áprilisi törvények érvényességének tüntető hangsúlyozása érdekében – a kiadott kormányzati utasítással ellentétben – az 1848. évi megyei bizottmányokat hívta össze. A liberális sajtó helyeselte ezt az eljárást, de sürgette

a népképviselőket elvénél következetesebb érvényesítését és felvetette a községi képviselőket rendezésének igényét is. A kormány nézeteit közvetítő publicisták a képviselői rendszert támadva lényegében a rendi ösgyűlések visszahozatala mellett kardoskodtak.⁴

A megyei tisztviselők között – közjogi állását, politikai szerepét tekintve – a főispán kiemelkedő szerepet töltött be. Az 1860-as alkotmányos élet kezdetén éppen a személyük és jogállásuk körüli állásfoglalás adott alkalmat az 1848-as és a konzervatív irányú képviselői közötti első összecsapásra. A főispánok, akik az abszolútizmus idejétől kezdve mindvégig a központi akarat helyi képviselői voltak, az 1860–61-es években a kormány javára közjogilag értékelhető tevékenységet alig végeztek. Az események alakításában a 48-as alapokon álló bizottmányokkal szemben nagy többségük nem akart, a személyében kormányhű kisebbség pedig nem tudott cselekvően részt venni. A tisztviselők választásának elve a vizsgált időszakban töretlenül érvényesült a gyakorlatban is. Az 1848:XVII. tc. ugyan a tisztújításokat felfüggesztette, de a megyei közgyűlések „szuverenitásának” helyreállítása, benne a tisztválasztások jogának befolyásmentes gyakorlása ebben az időben politikai igény volt. Más-más indokból, de mindkét tábor hangsúlyozta a szakmai kvalifikáció szükségességét és szervezeti megoldásokat is ajánlott.⁵

A vármegyék statutárius joga – a törvények végrehajtására és a szabályozatlan helyi viszonyok rendezésére irányuló közgyűlési jogszabályalkotási lehetőség – a rendi megyék „alkotmányvédő” funkciójának is része volt. A liberálisok a polgári helyi önkormányzatok eme jogát is elismerték.⁶

A községek és a vármegyék viszonyának kérdését a hazai politikai publicisztika ekkor még figyelmen kívül hagyta. Kossuth Lajos alkotmánytervében szereplő, a fejlett polgári demokrácia államszervezeti mintáját követő „szabad község” gondolatának befogadására a hazai politikai közvélemény még éretlen volt. A 48-as sajtó viszont kiállt a szabad királyi városok önálló képviselői és önkormányzati autonómiája mellett.

A polgári *igazságszolgáltatás* kiépítése 1848-ban nem tartozott a legégetőbb kérdések közé, és nem a bíraskodás volt a központi kérdése az 1860–61-es időszak politikai vitáinak sem. A kérdést különösen bonyolulttá tette az a tény, hogy a neoabszolútizmus alatt számos anyagi, jogi főleg a tulajdonjogi viszonyokat érintő szabályozás történt. Az 1853-ban életbe lépett Osztrák Polgári Törvénykönyv pedig több tekintetben (pl. öröklés, szerződési jog) korszerűbb, előnyösebb volt a feudális kori magyar szabályozásnál. Így történhetett meg, hogy a megyék a bíraskodás átvételénél „óvatosságot” tanúsítottak. A közigazgatás és bíraskodás elválasztásának a gondolata – Csemegi Károly írásaiiban – ugyan éppen ebben az időben jelent meg a hazai sajtóban korszerű formában először, de ennek gyakorlati megvalósítására a rövid alkotmányos időszakban nem kerülhetett sor.⁷

Provizóriumkori sajtóviszonyok és a közigazgatási kérdések

Az 1862–65 között megjelent politikai lapok – Eötvös József szerint – „inkább nézeteik eltakarására, mint kimondására” vállalkozhattak csupán. Az önkényuralom a magyar politikai élet kiiktatása mellett az ismert módon korlátozni igyekezett a szabad véleménynyilvánítást is. A korabeli újságok átlapozása után mégis

kiderül, hogy ez a törekvése nem sikerült maradéktalanul. Az erős cenzúra és – a dolog természeténél fogva mindig szigorúbb – öncenzúra ellenére számos szép példáját láthatjuk az 1848-as törvények melletti kiállásnak, és – ami ezzel akkor együttjárt – az abszolút rendszer elleni állásfoglalásnak.

A provizórium idején a közigazgatás jövőjéről – aminthogy egyetlen politikai tárgyról – sem folyt az előző korszakhoz mért intenzitású, nyílt eszmecsere. Mivel az ország önállóságát igénylő nézetek a lapokban nem jelenhettek meg, a szerkesztők gyakran választottak olyan tárgyakat, amelyek a „nagy nemzeti” kérdéstől látszólag függetlenek, az abban történő burkolt állásfoglalásra mégis alkalmasak voltak. Ilyen vitaterület volt éppen a megyerendszer múltja és reformja. A municípiumok 1848-as ideiglenes szabályozásának megítélése egyben állásfoglalást jelentett az áprilisi törvényekről, kiváltképp azok legvitatottabb intézményéről, a felelős kormányról. A vármegyékhez – elsősorban annak a reformkori (Habsburg-ellenes) szerepe miatt – továbbra is sokan, és ez okból egyre többen ragaszkodtak. Ezt az érzést a megyék 1860–61-es bátor kiállása miatt a korszerű polgári reformok követői között is egyre jobban felfedezhetjük.

A kétségtelenül meglévő már-már nemzeti szintű ragaszkodást az 1847-esek „pártja” sanda politikai célra akarta felhasználni: a vármegyét régi hatáskörében, hagyományos politikai jogaival akarta fenntartani. Ez az álláspont természetesen egyet jelentett az 1848:III. tc. és a népképviselő elvének tagadásával. A konzervatív csoportosulás legtöbbször hangoztatott érve a történeti jog tisztelete; az ősrégi intézmények kontinuitásának hirdetése volt. A zavarodott politikai viszonyokra jellemző, hogy a felelős kormányt kiharcoló centralistákat éppen ők vádolják a neoabszolutizmus bekövetkezése miatt. Török Sándor, a *Pesti Hírnök* kétes politikai múltú szerkesztője a felelős kormányt egyenesen az abszolút kormányzási rendszerrel azonosította.⁸ Nem lehet véletlen az sem, hogy a bécsi *Donau Zeitung* 1862-es álláspontja szerint a „kiegyenlítés” csak a municipalistákkal való kompromisszum útján lehetséges. Ez volt tehát az a politikai csoportosulás, amely a birodalom érdekében engedményekre bírható. A hazai irányzatok között kialakult nézetkülönbség hátrányosan hatott a politikai kibontakozásra. Az osztrák központosítás hívei kárörömmel hivatkozhattak a magyar politikusok megosztottságára.

A szabadelvű, liberális tábor legfontosabb követelése ebben a korszakban is az 1848-as törvények visszaállítása volt. Vezető politikusainak nézetei ebben a kérdésben az előző korszakhoz képest változatlanok; módosultak viszont a felelős kormány és a megyék viszonyának megítélésében. Nézeteik újrafogalmazása során figyelembe kell venniük a politizáló népesség szemléletének vármegyei kötöttségét, a helyi szervezet népszerűségét. Teoretikusaik ugyanakkor következetesen hirdették: a megyei régi politikai jogait polgárosult államszervezetben nem tarthatja meg, de közigazgatási szerepe továbbra is nélkülözhetetlen.

A továbbiakban a megyék reformja körül kialakult vitát elsősorban a hírlap-irodalom alapján vázolom. Emellett felhasználtam a szép számmal megjelent röpiratok azon részét is, amelyeket az álláspontok illusztrálására alkalmasnak tartottam.

A konzervatív megyevédő álláspont híveinek nézeteit továbbra is a Bécsből inspirált *Pesti Hírnök* és az ugyanonnan pénzelt félhivatalos *Sürgöny* hirdette. A két lap mindenekelőtt a közelmúlt történelmét igyekezett átértékelni: a *Pesti Hírnök* 1863. január 2-i számában nyíltan kifejtette, hogy a párthíveivel a „hibás és törvényellenes márciusi eljárás” felülvizsgálatára törekszik. A lap szerkesztője, Török János már korábban elmagyarázta: a megyerendszer „kibékíthetetlen ellenségét”, a parlamentarizmust egyenesen Kossuth „diktálta”, és ez az elv sodorta a nemzetet a forradalomba (amely az országnak „legalább háromezer millió forintjába került”⁹). A történeti kontinuitás hívei nem azonosultak az 1860–61-es időszakal sem; a megyék akkori alkotmányos harcát a politikai éretlenség megnyilvánulásának tartották és a parlamentarizmus károk következményeként (!) fogták fel.¹⁰ A nemzeti múlt féltett intézményét, a vármegyét, változatlan alakban kívánták fenntartani. Számukra a külföldi polgári helyhatóságok sem szolgáltak mintaként. Bodnár István, a kipróbált elvi konzervatív, megyeügyben már második röpiratában¹¹ azt fejtegette, hogy a magyar nemzet 1848-ban „külföldöt majmolta”. A felelős kormány eszméje idegen a magyar szellemtől és a feltétlenül megtartandó megyei rendszerrel már ezért is összeférhetetlen. Szerinte a megyék autonómiája már Angliában is régen megszűnt (!), a helyi testületek ott is elveszítették politikai jogaikat.¹²

A pártcsoportosulás szerint a parlamenti rendszert és a municipális elvet nem lehet összegyeztetni. Szent-Iványi Vince, aki az 1848/49-es eseményeket messze elkerülte, és bécsi szolgálataiért hamar magas állásokat nyert, két röpiratában is kiállt a régi vármegyei jogok mellett.¹³ A tisztességes érzelmű, birodalmi centralizációt ellenző politikusok heves tiltakozását kiváltó vitairatok gondolatmenetét követte Orczy Gyula, a *Pesti Hírnök* 1863. március 20-i számában. Miután megállapította, hogy a „magyarság jövője, sőt élete” a megyék új szervezettétől függ, zavaros fejtegetésbe bocsátkozott az 1848-as törvények értelméről. Azt állította, hogy az áprilisi törvények a megyék *törvényhozási* jogát nem érintették. A nála józanabb gondolkodású konzervatív közírók inkább az elveszített jogok visszaszerzéséért kardoskodtak. Ezt tette Vertán Endre is, aki röpiratában rögeszmésen ragaszkodott ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők részére a vármegye bizottsága feltétlenül adjon utasítást. Az „utasíthatás” a magyar megyei rendszer lényege, a municipális önkormányzatunk mellett elvileg nem tagadható¹⁴ – írta. Hasonlóan vélekedett ifj. Okolicsányi József is, a *Pesti Hírnök* 1863. augusztus 24-i számában, azt állítva, hogy a centralizáció hívei 1861-ben egyszerűen rosszul értelmezték az 1848-as törvények szellemét, és a vármegyék ezért nem adtak megválasztott követeiknek iránymutatást.

A párt publicistái a megyék sérthetetlen jogának tartották a törvénytelennek ítélt rendeletek *félretételi* jogát, a vis inertiaet is. Álláspontjuk szerint az egyenesen a megye legfontosabb joga, amit csak a „zsarnokság nyers erőszaka”¹⁵ képes letörni. A *Pesti Hírnök* cikksorozatban fejtette ki álláspontját a megyei képviselőletről, az alakítandó bizottmány összetételéről. Ezen a ponton is kézenfekvő a lap haladásellenes álláspontja. A megyei vezető testületek tagjait ugyanis a főispán „bizalmi férfiakkal együtt” válogatná ki, vigyázva arra, hogy az iparosok és ke-

reskedők száma a birtokos tagokét ne haladja meg. A nyilvánosságot – amely csak zavarja a tanácskozásokat – ki kell zárni, és a bizottság élén álló „jeles és rendet tartó főispán” a „túlzó eszméket” képviselő bizottmányi tagokat pénzbírsággal sújthatná.¹⁶

A politikai kibontakozás idején (1865 nyarától) már tapasztalhatunk valamiféle kényszerű közeledést a liberálisok álláspontjához. A Pesti Hirnök 1865. július 18-i száma szerkesztőségi cikkében azt fejtegette, hogy helytelen Magyarországon liberális (1848-as) és konzervatív (1847-es) pártot tekinteni. Szerinte a történeti jogalaphoz való viszony a döntő kérdés. A konzervatívnak nevezett irány – mondja – szintén a társadalmi rend továbbfejlesztését akarja, de történeti alapról. (Ellentétben azokkal, „akik Magyarország további alkotmányát francia sablon szerint a parlamenti centralizáció alakjába kívánják öltöztetni”). Azért, hogy mégse hagyjon kétséget a lap álláspontjáról, rögtön hozzátette: a megyéhez, mint „kipótolhatatlan alkotmányos institucióhoz” rendíthetetlenül ragaszkodik. A *Sürgöny* már korábban felvetette a kompromisszum lehetőségét. Fényes Elek 1863. február 27-én javasolta, hogy a „47-iki municipális” a „48-iki parlamentararis” vagy a kettőt egyesítő megoldásokat a sajtó tekintse nyílt kérdéseknek.

A liberálisok közös alapja (1848) és eltérő megyeképe

Az „1848-as párt” polgárosult képviselői – bár a jövődó reform részletkérdéseiben eltérő állásponton voltak – a birodalmi centralizációt elutasítva ragaszkodtak az áprilisi törvények visszaállításához. A történeti alap makacs híveivel szembeni közjogi harcot elsőként most is a Kemény Zsigmond szerkesztette *Pesti Napló* vállalta fel. Korszakunk elején, 1862. február 27-i cikkében vitába szállt a *Sürgöny* 1847-es állapotot visszaállítani célzó fejtegetésével. A később kiegyezést előkészítő liberális csoport lapja a provizórium legelején már engedett a korábbi időszakban képviselt harcos centralista álláspontból; a megye (pontosabban ekkor még nem részletezett) politikai jogait is védeni kívánta. Tisza Kálmán pedig már-már megyebarát nézeteket hirdetett, a „democraticus alapú” megyét a parlamenti felelős kormány („az országos önkormányzat”) kiegészítő részének tartván. A jelenlegi nézetkülönbség szerinte csak azért jöhetett létre, mert a „régí eszmék és praxis emberei” visszaszorultak a megyékbe és szélmalomharcot vívnak a megmentéséért.¹⁷ A *Pesti Napló* egyébként a „politikai aléltság” alkotmány nélküli korszakában nem tartotta időszerűnek a „belszervezés” kérdését részletesebben tárgyalni. A kivárást, a kor jellegzetes politikai magatartásformáját helyesli a lap (és az általa képviselt Deák Ferenc-kör) az 1862–65 közötti „pártfelfogások” értékelésekor. Az 1863. február 13-i szám vezércikke szerint a municipalisták először a megyéket akarják újraszervezni, majd „ad hoc” utasításokkal ellátott követeket küldenének az országgyűlésre és ott revideálnák az 1848-as törvényeket. A másik párt csoport („miniszterialisok”) szerint pedig először az 1848-i intézményeket, köztük is rögtön a minisztériumot, majd az országgyűlést kellene helyreállítani. Amíg az előző csoport érzi azt, hogy a „mostani küzdelem eldöntő lesz”, addig e lap párt hívei a győzelmet csak „időkérdésnek” tekintik. A kiegyezés előkészítését támogató lap azután 1865. augusztus 19-ig, egyetlen megyekérdésről szóló cikket sem közölt. Ekkor jelent meg Lónyai Menyhért részletes elemzése a „századokon át fej-

lődött”, és a nemzet életébe „mély gyökeret vert” ősi intézményről. A régi megyei igazgatás szerinte olcsó és a nemzet védelmére alkalmas volt, de „organikus” törvény által, népképviseleti alapon szervezve a „rendszeresebb” közigazgatás és törvénykedés céljaira még tökéletesebbé tehető. A Pesti Napló taktikai okból továbbra sem helyeselte a megyék visszaállítását az országgyűlés összehívása előtt. Kemény Zsigmond – Jókai Mór és gr. Andrássy Gyula nézeteivel ellentétben – attól félt, hogy a megyék oppozíciós álláspontot foglalnak el a készülő „kiegyezési” munkálatokkal szemben.¹⁸

Legrészletesebb megyerendezési elképzelések a Magyar Sajtó hasábjain jelentek meg. A lap szerkesztője 1862. március 12-től Jókai Mór lett, aki a „szabadelvű Magyarország” programját hirdetve maga is szenvedélyesen ostromozta a régi vármegyét. A Magyar Sajtó már korábban is vitatta, hogy a régi helyhatóság a szabadság végbástyája volt; 1862. február 14. és 16-i számában a hajdani megyét „néhány száz kiváltságot” szervének nevezte. A megyei tisztségekre pedig egyenesen „a főkiváltságosok-osztogatta protekció és korteskedés emelte az illetőket.” Ezzel szemben az 1848-as törvények kibővítették a megyei bizottságokat, így azonban az „egész nép” képviselve lett. Ettől a demokratikus megyétől retten vissza néhány táblabíró – vélte a lap.

A provizórium idején az első elméleti igénnyel megírt és a jövőre rendezést is célzó álláspont éppen Jókai lapjában jelent meg. Szerzője Ivánka Imre, a szabadságharc tekintélyes katonai vezetője volt, aki „Nézetek a parlamentáris kormányforma, megyei rendszer és a nemzetiségi kérdés felett”¹⁹ címmel nyolc, terjedelmes cikkből álló sorozatot adott közre. Szerinte a megyéket (amint azt egyébként az 1848:XVI. tc. elő is írta) a népképviselet alapján kell újjászervezni. A megyei és az országos ügyek elhatárolásáról az az álláspontja, hogy a „kormány ne igazgasson, hanem kormányozzon”. Felfogása szerint a megye választott hivatalnokai által képes lehet belső ügyeit intézni. A régi politikai jog csekély maradékként elképzelhetőnek tartotta az országos ügyek megyei megvitatását is. A megyei tisztviselők választása – felfogása szerint – csak közvetett lehetne, hiszen a törvényhatóság székhelyére minden választásra jogosult úgysem tudna elutazni. A választási kvalifikáció kérdésében ellentmond a Pesti Hírnök azon állításának, amely szerint a census nélküli megyei választójog „communistikus procedurát” eredményez. Szerinte csak annyi várható el, hogy a képviselők függetlenek legyenek; mindenki választó lehet „aki a maga kenyerén megél és becsületes ember”. A censust nem ajánlotta, mert azzal a „nemzetiségiakat zárának ki” a megyei politikai életből. A tisztviselőket határozott időre választaná.

A megyék rendelet-felretételi jogát összeférhetetlennek tartotta a felelős miniszteri elvvel. Elképzelése azonos az 1870:XLII. tc. megoldásával. Eszerint sérelmi helyzetben, tehát ha egy megye a miniszteri rendeletet törvénytelennek tartja, a törvényhatósági bizottság egyszeri felirati jogot kap. Ha a miniszter a végrehajtáshoz továbbra is ragaszkodik, a megye köteles azt végrehajtani; engedetlensége esetén katonai erőszakot is szenvedne. A politikai publicisztikában 1848 óta tudtommal először ő vetette fel a bizottsági tagok felelősségét. A terv szerint a felretételi jog gyakorlását elrendelő közgyűlési határozatért a bizottsági tagok személyei szerint is felelősek lennének. A megye és a minisztérium ilyen természetű „össze-

ütközése" esetén az országgyűlés döntene, megállapítva a törvényt sértő miniszter vagy az engedelmisséget alap nélkül megtagadó bizottsági tagok felelősségét.

Tóth Lőrincz a vármegye néhány régi jogát szintén átmenthetőnek tartotta.²⁰ A kérdés valóban fontos elvi és gyakorlati jelentősége miatt részletesen szolt a félretételi jogról. Ez a jogosultság álláspontja szerint fenntartható. Szerinte ugyanis a minisztérium kétféle rendeletet adhat ki; az egyik törvények végrehajtására születik, a másik csoportnak kisebb jelentőségű ügyek képezik a tárgyát. Az első esetben a megyék 1848 előtt sem mérlegelhették a rendelet végrehajtását; a másodikban pedig a polgári államfelfogás szerint is lehet a passzivitás jogával élni. A megyék számára több jogot engedélyezne, mint az elvbarátja. A helyi szervekkel szembeni kényszervégrehajtás lehetőségét elvetette. Ha a megye halasztást nem tűrő tárgyban hozott rendelet törvényességét vitatná, az országgyűlés rendkívüli ülését kellene az ügyben összehívni. Kovács Lajos ellentmondásos visszhangot kiváltó röpiratában²¹ már több jogot adna a felelős kormánynak; a vis inertiaet modern államszervezetben elképzelhetetlennek tartotta.

A felelős kormány és a vármegye közötti kiegyezés igénye: Eötvös József

A reformkori államszervezési viták vezéralakja 1865 végén – hosszú idő után – újra visszatért a kormány és vármegye szabályozásának kérdésére. A *Politikai Hétlap* 1865. augusztus 21-i számában „A kormány felelőssége és a megyék” című cikkében az országgyűlés összehívása előtt nem tartotta indokoltnak a megyék visszaállítását. Az alkotmány fő garanciáját továbbra is a kormány felelősségében látta, de elismerte, hogy 1848-ig a „megyei rendszerünk képezte alkotmányosságunknak, habár hiányos, de egyedüli biztosítékát”. Kemény Zsigmond álláspontjával egyezően a legfontosabb politikai feladatnak az országgyűlés összehívását tartotta, és feleslegesnek ítélte az esetleges megyei „discussiókat”. A rendezés alapelveiről az „egész nemzet” már 1861-ben nyilatkozott.

A lap 1865. november 4-i számában „Törvényhozásunk teendői” címmel közreadott írásában az ország „törvényes önállóságának helyreállítása” utáni legfontosabb feladatnak éppen a kormány felelősségének a megyei szerkezettel való „összhangba hozását” tartotta. Az önkormányzat elvét a megyékben alkalmazni kell, de a helyi testületeket először „demokratikusan át kell alakítani”. Az önkormányzati gyakorlatot, amely „százados megszokás által a nemzet erkölcsével összefolyt”, a kormány szükséges hatalmának épségben tartásával kell módosítani. Eötvös József a jövő rendezés legfontosabb elveit is körvonalazta.²² Megyei rendezést célzó javaslata előtt elemezte azt a változást, amely a francia forradalom óta a polgári átalakulás eszközeire nézve végbement. A jogegyenlőség elvének kihirdetése, a törvényhozói hatalom átalakítása és a felelős kormány létrehozatala utáni évek Európa-szerte elvetették a közigazgatás célszerű szervezésének és a decentralizáció bevezetésének igényét. Ha a változott korszellemnek a magyar közigazgatás is meg akar felelni, a régi megyei rendszert is át kell alakítani. Az egyik legfontosabb kérdésének a kormány és a megye hatáskörének elhatárolását tartotta.

Abból indult ki, hogy az állam és a helyhatóságok hatáskörének megvonásánál jogi szempontokon kívül célszerűségi megfontolások is szerepet játszanak. Az állam határai között „semmi sem történhetik, ami reá nézve fontossággal nem bír”,

de az ügyeket mégis azokra a szervekre kellene bízni, amelyek azt a legjobban, a legolcsóbban és legkevesebben erő- és idővesztéssel teljesíthetik. Az összeütközés elkerülésének fontos eszköze az állam, a megye és a község hatáskörének – törvény általi – szabatos meghatározása. Ez a megoldás nem vezet a törvényhozás túlhatalmához, hiszen polgári államban a képviselők egyszersmind egy-egy megye vagy község tagjai is. A megyei tisztviselők esetleges jogtalan intézkedései ellen az állam külön bírói fórummal védené a községeket és a polgárokat.

A felelős kormány hatáskörébe tartozónak ítélte azokat az ügyeket, amelyek nemcsak az „egyest vagy a polgároknak egy részét”, hanem az egész államot érdeklik. Vannak ezeken kívül olyan feladatok, amelyeket a polgárok vagy társaságok nem végezhetnek, mert az meghaladja anyagi erejüket, vagy mert azt az állam olcsóbban végzi. Még az önkormányzatok hatáskörébe tartozó fontosabb kérdésekben is fenn kell tartani bizonyos állami felügyeleti jogosultságot, hiszen a döntést hozó többséggel szemben a kisebbség érdekeit ez a kontroll biztosítja majd. A vármegyéket a reform során alkalmassá kell tenni törvények és a központi rendeletek végrehajtására is. A helyhatóságok egyszer ugyan felírhatnának a kormányrendelete ellen, de ha az a „nézeténél marad”, a helyi tisztviselők kötelesek a rendelkezését végrehajtani. A reformprogram fontos gondolata a szabad községi rendszer létrehozatalának igénye. Eötvös József szerint a megyétől független községi önkormányzat kialakítása a modern közigazgatás legfontosabb feltétele. Az így átalakított megye hatásköre azután országos ügyekben legfeljebb a végrehajtásra, községi dolgokban a felügyeletre korlátozódna.

Liberális „megyementő” álláspont: közjogi intézmények kontinuitásának igénye

Tisza Kálmán vármegyei reformkoncepciója korszakunkban formálódott ki. A szabadelvű politikus a *Magyar Sajtó*nak 1862-ben írt nyolc cikkében fejtette ki először nézeteit közigazgatási rendezési kérdésekről, majd három év múlva röpiratban jelentette meg korábbihoz képest változatlan koncepcióját.²³

Álláspontja szerint a modern parlamenti rendszer és a régi magyar megye összeegyeztethető. Ez a megoldás ugyan példa nélküli képződmény lesz Európában, de – mint írta – ez lehet a legtokéletebb kormányforma is. A cikksorozat – fejtegetve a parlamenti felelős kormány előnyeit – megállapította, hogy a megyékre a kormányzat ellenőrzése miatt is szükség van.

A megye régi *törvényhozásbeli* jogát az új viszonyok között változatlanul nem tarthatja meg. A kényszerű jogvesztésen túl (tehát, hogy ezután nem a megye testülete választja a képviselőt), mégis nyílt kérdésnek tekintette az utasítási²⁴ és visszahívási jog kérdését. Még azt sem tartotta kizártnak, hogy a megyékben tartott politikai tárgyú tanácskozások irányt szabnának a képviselő országos fellépésének is.

A megyék régi *tisztviselő-választási* jogát továbbra is megtarthatónak vélte, bár ezt „egyesekek” elképzelhetetlennek tartják a felelős kormány mellett. A felelősséget abszolutizálók szerint a kormány felelőssége feltételezi a tisztviselők kinevezésének jogát is. Tisza Kálmán is elismerte, hogy a megye által választott, az attól függő tisztviselő tetteiért a miniszter nem lehet felelős. „Azonban erre nincs is

sükség; legyen felelős mindenki a saját tetteiért.” Az idézett mondatot az ellenzék tagjai sokszor Tisza Kálmán szemére vetették, amikor 1886-ban miniszterelnökként kiállt az önkormányzatok szorosabb állami felügyelete mellett.

A mindkét tábor igényének kielégítésére történő álláspontja szerint a kormány joga és kötelessége az országos ügyek intézése, a törvények végrehajtására nézve az utasítások kiadása, a végrehajtás pedig kizárólagosan megyei hatáskörbe kerülne.

Ellentmondásos Tisza Kálmán álláspontja a megye *igazságszolgáltatási* jogköreinek kérdésében is. Nem tartotta helyesnek a közigazgatás és bíraskodás következetes elválasztását. Felfogása szerint a megye választott tisztviselői ítélnének rendőri, egyenes adóssági, szóbeli perekben is – és az angol békebírók hatáskörére emlékeztető módon – döntenének a felek egyező akaratával eléjük vitt kérdésekben. Az első fokon ítélező bírák megyei választása mellett állt ki, és remélte az esküdtzéki bíraskodás bevezetését.

A megyék részére autonómiájuk gazdasági alapjaként saját házipénztárat és költségvetést igényelne, amelynek egyik fedezetét az önálló adó kibocsátásának joga képezné.

Az alkotmány, a „szabadság” megvédése szempontjából a megyék legfontosabb lehetősége volt a *felterjesztési* jog, amely alapján a törvénybe ütközőnek ítélt rendeletek végrehajtását megtagadhatták. Tisza Kálmán ezt a jogot nem tartotta a parlamenti kormányrendszerrel ellentétesnek. További fenntartásához szerinte három garancia kell: az eljárás szabályozása, a felelősség célszerű felosztása és egy önálló alkotmányos testület (vagy bíróság) felállítása, amely révén a kormány és a megyék között netalán létrejövő összeütközések gyorsan orvosolhatók lennének.

Érdekes, hogy a miniszter „célszerűtlen” intézkedése ellen is megnyitná a végrehajtó szerv jogorvoslati lehetőségét, biztosítaná a vis inertiae jogát.

A megyei testületi szerv (bizottmány) megalakításánál Tisza Kálmán a közvetett választást ajánlotta. Számára a porosz és osztrák példa nagyobb biztosítékot nyújtana, mint az 1848-as népképviselőnek a községekre, városokra való kiterjesztése.²⁵ A szabad községi rendszert Kossuth Lajos ajánlotta és Eötvös József által is megfelelőnek ítélt megoldását elvetve önkormányzati jogot csak a szabad királyi városoknak és „értelmiségük, valamint anyagi helyzetük által arra képesített” községeknek adna; a többi települést változatlanul megyei érdekkörben tartaná.

A szabadelvű politikus provizóriumkori nézeteit később sem tagadta meg teljesen. Az ellenzék egyik vezéréként a megyei jogok kiterjesztéséért, kormányfőként, a hatalom birtokában azok szűkítéséért harcolt. Az utóbbi törekvése érthetően sikeresebb volt.

JEGYZETEK

¹ A magyar nemzet szebb jövője. Fordítá és kiadja *Kozma Imre*. Győr, 1860. A röpiratra *Szabad György*: Kossuth 1860/61-es politikájának jellemzéséről (Századok, 1961. 6. sz. 930. o.) című munkájában hívta fel a figyelmet. *R(ajkai) F(riebeisz) I(stván)*: Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól, 1861. április. 2-ig, mint az országgyűlés megnyitása napjáig. Pest, 1861.

² Erre a tárgyra: *Bodnár István*: Igénytelen nézetek az utasítási jog és a felelős minisztériumok a megyei rendszerbeli összeegyeztetése tárgyában. Balassagyarmat, 1861. 9. o. A sajtóvita: Pesti Napló 1860. okt. 5., 1861. jan. 18., febr. 5., febr. 27. számai, a Pesti Hírnök 1861. jan. 30., febr. 7., febr. 18., Magyarország 1861. jan. 1.

- ³ A publicisztikai vita nyomon követhető a Sürgöny 1860. dec. 4., a Pesti Napló 1861. jan. 8-i számaiban és a Pesti Hírnökben, *Fényes Elek* cikksorozatában (1861. jan. 20., 24., 26., február 9., 12-i számaiban).
- ⁴ A Pesti Hírnök 1860. nov. 5-i száma és a Sürgöny: „A megyei közgyűlés az 1848-iki törvények szempontjából” című cikke.
- ⁵ Pesti Napló, 1860. nov. 3., Sürgöny, 1860. dec. 20.
- ⁶ Pesti Napló, 1861. január 16., vele ellentétben Pesti Hírnök 1861. február 7.
- ⁷ Sürgöny, 1861. január 20., *Mocsáry Lajos* cikke a Pesti Napló 1860. dec. 29-i, *Csemegi Károly* gondolatai a Magyarország 1861. okt. 22-i számában.
- ⁸ Pesti Hírnök 1865. szept. 6. „A megyék kérdése”. c. cikk.
- ⁹ Pesti Hírnök 1862. nov. 1. és 1863. jan. 2.
- ¹⁰ Pesti Hírnök 1863. febr. 9. és 13-i számában „Lehet-e a megyékkel kormányozni?” c. cikkek. Elmarasztalja a megyék 1861-es eljárását a lap 1863. febr. 17-i szerkesztőségi cikke is.
- ¹¹ *Bodnár István*: Kiegyenlítési javaslat a dualizmus alapján, különös tekintettel az önkormányzati rendszerre. Pest, 1865. 10. o.
- ¹² Pesti Hírnök 1863. febr. 7. A Pesti Hírnök 1863. jan. 14-i száma közli, hogy „Helyzetünkről” címmel egy anonim röpirat jelent meg. Ennek 30. oldalán olvasható: „a felelőség eszméjét nem kell a franciáktól átvenni, benne van már az a magyar törvényekben.”
- ¹³ *Szent-Iványi Vince*: A magyar nemzeti politika helyes iránya. Bécs, 1862.; Észrevételek a „Magyar nemzeti politika helyes iránya” c. röpirat szerzőjétől. Bécs, 1863., a Pesti Napló 1862. jún. 3-i, dec. 23-i és 1863. febr. 13-i számában. Az 1862-es röpirattal vitába szállt *Mocsáry Lajos*, aki az 1860-61-es cseményeket értékelve – többek között – a megyék szerepével kapcsolatban is állást foglalt. Ismerteti *Tóth Ede*: Mocsáry Lajos elveszettek tartott röpirata: „A kiegyenlítés”. Századok, 1982. 2. szám. 760-792. o.
- ¹⁴ *Kunágotai (Vertán Endre)*: A képviselői és önkormányzati rendszer, vonatkozva hazánkra. Arad, 1865. 12-14. o. A röpiratból a Pesti Hírnök 1865. okt. 27., 28., 30. és nov. 1-i számaiban terjedelmes részleteket közölt.
- ¹⁵ Pesti Hírnök 1865. nov. 9.
- ¹⁶ *Hamar Pál*: Merengések hazánk múltja, jelene és jövője felett (Megyei helyhatósági életünk.) Pesti Hírnök 1863. márc. 13., 16., 18., 19. és 24-i számában, B. K.: Megyék rendezéséről. Pesti Hírnök 1863. márc. 21.
- ¹⁷ A cikk a Pesti Napló 1862. aug. 5-i számában jelent meg „tsz” jelzéssel. Tisza Kálmán szerzőségére, a rá jellemző gondolatmeneten túl, a fenti cikknek a parlamentarizmus külföldi tapasztalatait érintő kitétele és a „Parlamentari felelős kormány és megyei rendszer (Pest, 1865.) című röpirata 10. oldalán levő szövegrész szó szerinti egyezéséből következettek.
- ¹⁸ A vita a Pesti Napló 1865. szept. 10., 12., 14-i és a Hon 1865. szept. 10-i számában folyt.
- ¹⁹ Magyar Sajtó 1862. ápr. 11., 12., 14., 16., 17., május 27., 29., 31-i számai.
- ²⁰ Magyar Sajtó 1862. június 11. „Felelős minisztérium és megyei autonómia” címmel.
- ²¹ *Kovács Lajos*: Kísérlet a rendezési kérdések megoldása tárgyában. Pest, 1862., 3. o. A visszhangról a Politikai Újdonságok 1863. febr. 25-i és a Magyar Sajtó 1862. dec. 17-i száma. Kovács Lajos programját a Pesti Hírnök megtámadta, a Sürgönyben Kecskeméthy Aurél félig-meddig visszautasította.
- ²² Elképzelése „Helyhatósági szerkezetünk” címmel öt részletben jelent meg a Politikai Hetilap 1865. szept. 11., 18., okt. 16., 17., 25-i számaiban. Ez év elején Eötvös a Falu jegyzőjét újra megjelentette, amiért a Pesti Hírnök 1865. márc. 24-i száma „politikai fanatizmussal” és a nemzet iránti kegyetlenséggel vádolta.
- ²³ Magyar Sajtó 1862. okt. 26., 28., 29., 30., 31-i és nov. 1. és 4-i számaiban. A cikksorozat címe: „Felelős parlamenti kormány és megyei rendszer”. A röpirat a 17. sz. alatt.
- ²⁴ Az utasítási jog történetével kapcsolatos álláspontja egyébként egyezik *Deák Ferenc* híres közjogi munkájának: Adalék a magyar közjoghoz, „Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht”, A magyar közjog történelmének szempontjából”. (Budapesti Szemle, Új folyam 1. kötet, Pest, 1865.) 12-15. oldalán kifejtett nézetekkel.
- ²⁵ *Csizmádia Andor*: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., 1976., 109. o.