

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XLI.

Fasciculus 32.

STIPTA ISTVÁN

**Intézménytörténeti adalékok az
1870:XLII. tc. végrehajtásához**

Különnyomat a Cséka Ervin Emlékkönyvből

Szeged, 1992

Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához

A központi kormány és a megyék közötti kiegyezést létrehozó szabályozás a polgári kori középfokú igazgatás, a hazai területi önkormányzati rendszer alaptörvénye lett. Kijelölte a helyi önkormányzat kereteit, és megteremtette a hatékony központi igazgatás feltételeit. A törvény kompromisszum terméke: meghagyta történelmi intézményeinket, de szerepüket részben átformálva, hatáskörüket megváltoztatva tagolta be azokat az új államszervezetbe. Létrejött a polgári centralizáció győzelme volt, a helyi önkormányzat jogaiért harcolók csupán néhány részletkérdésben értek el eredményeket.¹ A törvény fenntartotta a helyhatóságok korábbi határait; nem szüntette meg a régi kiváltságolt területek önállóságát. A székelyek önkormányzati rendszere, a Jász-Kun, Hajdú és Nagykikindai kerület, Kővár, Fogaras és Naszód vidéke, a XVI szepesi város kerülete még hat évig állott fenn. Eddig remélték, hogy örökölt területi különállásukat megőrizhetik. A középfokú közigazgatási egységek szervezeti rendje már a köztörvényhatóságokról szóló törvénnyel egységesült, hiszen korábbi – szinte átláthatatlan – belső közigazgatási viszonyaikat az 1870:XLII. tc. szerint kellett átalakítaniuk. A szabad királyi városok reformja is megtörtént, csupán Buda és Pest városa, továbbá Királyföld tarthatta meg "beligazgatási" rendszerét.

A törvényhatóságok ettől kezdve hármast láttak el. A törvény korlátai között gyakorolták az önkormányzatot, közvetítették az állami közigazgatást, és vélemény nyilváníthattak "közérdekű, sőt országos" ügyekben. Önkormányzati jogkörük tartalmilag megegyezni látszott az 1848 előtti vármegyei autonómiával, hiszen "saját belügyeikben önállólag" intézkedhettek, statutumokat alkothattak, tisztviselőket választhattak és a kormánnyal közvetlenül érintkezettek. Az állami feladatok végrehajtásában való közreműködés sem volt ismeretlen a megyék előtt, igaz örök törekvésük volt ezek elhárítása. Közgyűléseiken hosszasan vitakoztak egy-egy kormányszéki

¹ *Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, 1976. (továbbiakban: Sarlós) 92. p.; *Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, 97-116. p.; *Meznerics Iván és Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867-1937.* Budapest, 1937. 57-61. p.; A törvény parlamenti vitájáról: *Stipta István: Vármegyei reformkoncepciók az 1870:XLII. tc. képviselőházi vitájában.* Állam és Igazgatás XXXV. évf. 1985. 10. szám 910-917. p.

rendelet törvényességén, végrehajthatóságán, célszerűségén. A polgári államkoncepció formálódásának idején azonban egyre többen hangsúlyozták: a megye alkotmányvédelmi feladatok ellátására alkalmatlan, viszont közigazgatási célokra átalakítható; a legolcsóbb és legmegbízhatóbb végrehajtói szervezet lehet. A kormánypárt ilyen elvi alapállásból készítette el tervezetét és ezt a felfogást tükrözte a törvény is.

Az 1870:XLII. tc. tüzetesebb vizsgálata igazolja: 1870-ben Magyarországon nem jött létre valóságos önkormányzati rendszer. A tárgyak széles körére kiterjedő döntési autonómia illuzórikussá vált a kormány jóváhagyási jogának törvényi szabályozásával. A helyi költségvetés megállapításához, ingatlanok eladásához és vételéhez, a kölcsönök felvételéhez belügyminiszteri jóváhagyást kellett kérni. A törvényhatóságok nem létesíthettek új hivatali állást, és a régit sem szüntethették meg központi engedély nélkül. Szabályrendeleteik nem ellenkezettek még a miniszter rendelkezéseivel sem, jóváhagyásuk érvényességi kellék volt. A legfontosabb önkormányzati jogokat részletező törvényi rendelkezések mellett az általános szabály alóli kivételeknek helyet adó felhatalmazásokat találunk.

A törvényhatóságok ellenállási joga megszűnt. Ehelyett a törvény 16.-§a egyszeri felírási lehetőséget biztosított a végrehajtás előtt. Ezzel a jogosítottak akkor élhettek, ha a közreadott kormány- vagy miniszteri rendeletet törvénybe ütközőnek, illetve a helyi viszonyok között célszerűtlennek tartották. Ha azonban a miniszter a felhozott indokok ellenére végrehajtást követelt, a központi akarat "azonnal és feltétlenül" teljesítendő volt. A katonák berendelését és az "állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan rendőri intézkedést" tartalmazó kormányzati normákat csak a végrehajtás után lehetett kifogásolni. A közgyűlés mindkét esetben a képviselőháznál kereshetett orvoslást. A törvény nem adott lehetőséget az országgyűlés által meg nem szavazott adó beszédésére vagy a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállításáról szóló rendeletek kényszervégrehajtására. Az előmunkálatokat azonban ezekben az esetekben is teljesíteni kellett.

Jelentősen csorbította az önkormányzati jogokat a belügyminiszter terjedelmes hatásköre. Ő döntött a szabályrendeletek törvényességéről és legfelsőbb bíró volt magánfelek és a törvényhatóságok közötti – önkormányzati jog gyakorlásából eredő – jogvitákban. Az árva- és gyámügyek fellebbviteli fóruma szintén a belügyminiszter volt. A közgyűlési jegyzőkönyvek hiteles másolatát hozzá kellett felterjeszteni, javaslatára nevezték ki a főispánokat. Jóváhagyta a főispán rendkívüli intézkedéseit, elbíráta az alispáni rendelkezések elleni panaszokat. A közgyűlés akarata ellenére is tiszti kereset alá vonhatta bármelyik vétkesnek tartott tisztviselőt. Engedélyével alakulhattak át törvényhatósági joggal felruházott városok rendezett tanácsú városokká vagy nagyközségekké. A belügyminiszter hagyta jóvá az új megyei szervezetet létrehozó szabályrendeletet, választókerületi beosztásra vonatkozó megyei tervezetet, a hivatalnokok létszámáról, hatásköréről és fizetéséről összeállított előterjesztést.

A törvényhatóságok rezignáltan vették tudomásul új helyzetüket. A megyeszervezés teendőit részletező határozott hangú miniszteri leíratot Torna megye először csak "részben fogadta el", később azonban "sajnálattal", de maradéktalanul teljesítette. Komárom, Máramaros, Zólyom állandó bizottságai sérelmezték, hogy a miniszter az új testület összehívására nem "zár, hanem határnapot" tűzött ki. Ez a mód valóban "törvény és szokásellenes" volt, Zaránd megye panaszló felíratát a képviselőház mégis elutasította.² Elvértve később is találkozunk miniszteri döntést kifogásoló megyei állásfoglalással, azonban nyílt ellenállás vagy passzív engedetlenség a megyék 1871-72-i átalakítása idején nem fordult elő. A "vis inertiae" ideje lejárt.

Az önkormányzat anyagi alapjai

A helyi szükségletek megállapítása és a fedezésükre szükséges pénz beszedése 1848 előtt megyei hatáskör volt. A domestica megszűnt az abszolútizmus idején, ettől kezdve minden közigazgatási költséget az állam viselt. A kiegyezést követő időszakban is ez a gyakorlat maradt fenn. A teljesebb önkormányzat hívei hevesen támadták a "megyéket finánciális zsarnokság" alatt tartó pénzügyi rendet, de egyetértettek annak célszerűtlenségével a központosítás hívei is. Az országos források szűkössége miatt kézenfekvő megoldásnak látszott a megyék önadóztatásának újbóli bevezetése.³

A törvényhozás 1870-ben úgy döntött: a helyi bevételek és kiadások megállapítása a területi önkormányzatok feladata. Az 1870:XLII. tc. 2.-§a az oly sokat csodált angol grófsági rendszer példáját követve elrendelte: "az önkormányzat és közigazgatás költségeit" maga a megye határozza meg. Megszűnt tehát az államsegély, az ezt kiegészítő megyei pótdadó, látszatra megteremtődött a valóságos önkormányzat legfontosabb feltétele: a lokális közkiadások önerős fedezése. A vármegyék a háziadó visszahozatalától a központi hatalom befolyásának lényeges gyengülését remélték, a kormány pedig a takarékosagra ösztönzés jó lehetőségét látta benne.

A törvényhatóságok azonban az önkormányzat ügyei mellett ellátták az "állami közigazgatás közvetítését" is. Érthető volt a helyi szervek kárpótlási igénye, hiszen ellenkező esetben az országos feladatok végrehajtása jelentős adóemeléssel járt volna. Ezért rendelkezett úgy a törvény, hogy a törvényhatóságok területén beszedett egyenes (föld, ház, jövedelem, kereseti) adót olyan mértékben kell leszállítani, amennyi összeget 1870-ben az állam az egész országban helyi közigazgatásra fordított. Ez az arány országosan 7% volt.

² Országos Levéltár: Belügyminisztériumi iratok. K148. 1871-III-183. (továbbiakban: OL.K148). 3068., 1349., 59., 31/1871. sz.

³ Ladik Gusztáv: Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta. Budapest, 1932. 52. p.; Szivessy Lehel: A magyar közigazgatás fejlődése és reformtörekvések. Szeged, 1933. 11. p.; Grünwald Béla: Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség. Budapest, 1976. 38. p.; Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. I. köt. Vármegyék. Budapest, 1910. (továbbiakban: Ereky) 86-87. p.

Az elképzelés szerint tehát minden törvényhatóság a területén szedett állami adónak a fenti százalékát megtartva, a közigazgatás további szükségleteiről maga gondoskodott volna.

A törvény végrehajtására 1871. június 4-én elkészült és a megyéknek megküldött pénzügyminisztériumi tervezet táblázatos kimutatásából azonban rögtön nyilvánvalóvá lett: a háziadó bevétele lehetetlen hazánkban.⁴ A megyék népessége és teherbíró képessége közötti óriási különbségek miatt a kisebb törvényhatóságokra eddig is többszörös teher hárult. Ereky István számításai szerint a háziadó kulcsa Bács-Bodrog megyében 5,7%-ra rúgott, tehát a visszakapott összegnél kevesebbet kellene közigazgatási költségeire fordítania. Ez az arány Torontál megyében 7,3, Arad esetében 10,8%. Pest és Temes vármegye is csekély összegű adó kivetésével számolhatott, hiszen közigazgatási szükségletekre a területükről befolyt állami adónak csupán 10,9%-át kellett fordítaniuk. Ezzel szemben Ugocsa vármegye összes adminisztrációs kiadása az összádjának 29%-a volt. Zaránd vármegye szükséglete 44%-ra rúgott, Aranyosszéké pedig a területén szedett állami adó 51,8%-át tette ki. Ezek szerint a kis székely törvényhatóság 19.680 lakosát egyenként kilencszer annyi háziadó terhelte, mint a közel félmillió Bács-Bodrog egy polgárát.

A közreadott miniszteri kimutatásból ez a helyzet egyértelművé vált. A kisebb törvényhatóságok hevesen tiltakoztak a tervezett megoldás ellen. Zólyom megye évnegyedes bizottmányi gyűlése Grünwald Béla első alispán alkotó közreműködésével készített felirattal fordult a képviselőházhoz, amelyben saját példáján igazolta: az 1870:XLII. tc. helyes elvi kívánalma a gyakorlatban keresztülvihetetlen. A megye az előírás szerint 18.143 Ft-ot kapna az államtól közigazgatási célokra. Zólyom közigazgatási szükséglete azonban 42 000 Ft volt, a fennmaradó összeg kiegyenlítésére két lehetőség kínálkozott. Az egyik a tisztviselők és szolgák számának csökkentése, amely a megnövekedett feladatok miatt lehetetlen. Ebben az 50 négyzet-mérföldnyi kiterjedésű megyében csupán a közegészségügyi, közbiztonsági és szolgaszemélyzet fizetése, továbbá a hivatalos épületek fenntartása a legnagyobb takarékoság mellett is 18.000 Ft-ot igényelt. A törvényben rögzített gazdálkodási rend szerint egyetlen tisztviselőt sem tarthattak volna. Ez pedig nem lehetett célja a törvényhozásnak — vélte a megye —, amely éppen a jó közigazgatásra kívánta alkalmassá tenni a törvényhatóságokat.

Maradna a másik elvi lehetőség, a lakosság megadóztatása. "Ez nem feltétlen kivihetetlen ugyan", de következményei olyan súlyosak, hogy megkísérlése is aránytalan kockázattal járna. Zólyom megye lakosai ugyanis 11%-kal fizetnének több adót a megerendezés után, mint azelőtt. "Nagyon könnyű tehát elképzelni, milyen elkeseredéssel" fordulna a lakosság a megye ellen. Ráadásul alig lehetne cáfolni azt az érvet, hogy a magyar törvényhozás az állami közigazgatás költségeinek fedezésére olyan módot talált, amely a gazdag magyar

⁴ K 148. 1871-III-180. szám; Ereky: 83-85.; Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, 1903. IV. kiad. 243. p.

megyéknek kedvez, és "a felső-magyarországi szegény megyék lakosait sújtja". A községek rendezése szintén pénzbe kerül, amely tovább rontaná a hangulatot.

A felirat szerint Magyarország 40 megyéje kisebb-nagyobb mértékben Zólyomhoz hasonló helyzetben volt. A belügyminiszterhez küldött tiltakozó állásfoglalások igazolják ezt a megállapítást. Aranyosszék főkirálybírája szerint az adó a törvényhatóságot "megnyomorítja". A területükön beszédett összeg "még egy kisebbszerű gazdaság" irányítására sem elegendő. A nép az újabb terhet nem tudná elviselni, a törvény végrehajtása "zajos súrlódásokra" adna alkalmat. Felső-Fehér megye főispánja szerint "a lakosság nem lehet oka azon körülménynek, hogy egy olyan megye területén lakik, amely esetleg nem oly nagy, gazdag és népes, hogy eddigi adójából kiszakított résszel fedezné költségeit". Más megyék lakói pedig abban a szerencsés helyzetben vannak, hogy "pazarul" fizethetik tisztviselőiket. Az egyedüli megoldás az lenne, hogy a tisztí fizetések "minden megyében egyenlősítve és az állam részéről utalványozva az állampénztárból fedeztetnének". Belső-Szolnok közönsége szerint addig az adóügy nem rendezhető, amíg a Királyhágón túli részek területét célszerűen be nem osztják.⁵

Ilyen okokból nem tudta, nem is tudhatta a magyar törvényhozás 1870-ben az önkormányzati jogokat valóságossá tenni. Ezzel magyarázható, hogy az országgyűlés az 1870.XLII. tc. 90.§-ának végrehajtását 1883-ig minden évben felfüggesztette. A törvényhatóságokat évente eltítva a háziadó kivetésének jogától, az állami javadalmazás rendszerét továbbra is fenntartotta.⁶

Főispáni jogkör a törvényben és a gyakorlatban

A főispáni hivatal törvényi szabályozásából is kiderül: a törvényhozó rendkívüli fontosságot tulajdonított ennek a tisztségnek. Az 53.§ szerint ő a végrehajtó hatalom képviselője, aki ellenőrzi az önkormányzatot, és őrködik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei felett. Legmarkánsabb jogosítványai egyike volt a hanyag vagy vétkes tisztviselőkkel szembeni eljárási jogosultság és az ehhez kapcsolódó felfüggesztési jog. Vezette a számonkérő szék üléseit és ellenőrizte minden tisztviselő hivatalos eljárását. A tisztújító székeken széleskörű kijelölési jogot kapott, kinevezte a levéltárost, a törvényhatósági segédi és kezelőszemélyzetet. Miniszteri felhatalmazásra rendkívüli jogkört gyakorolhatott: az önkormányzat mulasztása esetén rendelkezett azokkal a tisztviselőkkel, akikre a rendelet végrehajtása miatt szüksége volt. A törvény 91.§-a részletezte a köztörvényhatóságok átszervezésének rendjét. Elrendelte, hogy a közgyűlés rövid időn belül egy küldöttséget alakítson, amely a főispán elnöklelte alatt elkészíti a helyi reformok tervzetét. Ebben kellett rögzíteni a választókerületi beosztásra vonatkozó helyi

⁵ Zólyom felirata OL:K148:31.; Aranyosszék OL:K148:144.; Felső-Fehér OL:K148:20.; Belső-Szolnok OLK148:18.

⁶ 1872:V., 1873:XII., 1874:XVII., 1875:LIV., 1876:XXXVIII., 1877:XXIII., 1878:XXIII., 1879:XLIV., 1880:LVI., 1881:LXXII., 1882:XLIII. tck.; Ereky: i.m. 78. p.

elképzeléseket, a szolgabírói járások határait, a tisztikar, a segéd-, kezelő és szolgazemélyzet létszámát, hatáskörét, fizetését. Ez a testület készítette el a választókerület választóinak névjegyzékét, a legtöbb adót fizetők névsorát.

A főispánokkal szembeni kormányzati elvárásokat jól dokumentálja a belügyminiszter 1871. május 15-én, bizalmas magánlevélként kiadott "intern rendelete", amely "őszinte nyíltsággal és belső bizalommal" adta tudtul a megyeszervezés körüli teendőket. Először arra hívta fel a főispánok figyelmét, hogy állásuk a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény által az eddiginél "sokkal fontosb, behatóbb és úgyszólván döntő" jelentőségű. Széles hatáskörük van, amely nemcsak az adminisztráció felügyeletére, hanem a megye vezetésére is kiterjed. "Bátran elmondhatni, hogy a törvényhatósági szervezet és a jó közigazgatás jövőjének záloga legnagyobb részét a főispán kezeibe van letéve." Növeli fontosságukat, hogy a kormányt a törvényhatóságnál egyedül a főispán képviseli, és ez "létezési érdekeinél fogva" csak rá támaszkodhat. Legfontosabb követelmény, hogy a főispán, mint a kormány képviselője teljes "egyetértéssel és összhangban legyen a minisztérium politikai intenciójával".

Tudatta, hogy a megyék átalakításában a főispánoknak rendkívül fontos szerep jutott. A szervezés előkészítésénél "nem téveszthetik szem elől, hogy egyes, nagyobb befolyású egyének megválasztása, a kerületek mikénti felosztása, némely jogosult érdekek kielégítése" az ország jövődő sorsát is meghatározza. A siker érdekében kívánatos lenne, hogy a főispán állandóan a megyében tartózkodjon és "előre készített tömör pártalakítás" révén az eseményeket kedvező irányba befolyásolja.

A hivatalos használatra, ugyanezen a napon kiadott belügyminiszteri rendelet kérte a főispánokat, hogy az első közgyűlés napját (1871. június 15-ét) "kellő általános közhírrététellel" és a törvényhatósági bizottmány minden tagjához intézendő személyes meghívólevéllel, vagy más, a megyében divatozó módon hirdesse ki. Az 1870:XLII. tc. 91.-§ában foglalt előintézkedések magyarázatát feleslegesnek tartván csak azon reményének adott kifejezést, hogy az előkészítő küldöttség "oly férfiakból fog összeállni, kik a törvényhatóságuk speciális érdekei mellett az ország érdekeit is szem előtt tartják".⁷

A főispáni jelentések a megyeátalakítás időszakának rendkívül értékes forrásai. Az első hivatalos kötelezettségükről jelentő kormányzók tájékoztatták a minisztert megyéjük állapotáról, és nem mulasztották el részletesen leírni adózó küzdelmüket az államérdek érvényesítése érdekében. A saját tevékenységéről jelentő hivatalnok minden körülmények között igyeckszik feladata nagyságát kiemelni, személyes érdemeit hangsúlyozni. Fellelhetőek ilyen törekvések a főispáni jelentésekben is. Ebben az esetben viszont nem állt érdekükben a valóság túlzott elferdítése, hiszen rövidesen választások kezdődtek, szerveződött a törvényhatósági bizottság; az eredmény könnyen rácsáfolhatott minden alaptalan vagy önérdékű optimizmusra.

⁷ OL.K148.1871-III.1083., OL.K148:12183. sz. rendeletek. A megyeátalakítás elvi és pártpolitikai kérdéseiről: *Zsuppán F. Tibor*: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben. Századok 114. évf. 1980. 2. szám, (továbbiakban: Zsuppán) 260-267. p.

A főispánok egyértelmű és a belügyminiszteri elvárással egyező törekvése volt, hogy az előkészítő testület többségét a Deák-párt tagjaiból állítsák össze. A Zemplén megyei 90 tagú bizottság 2/3-a kormánypárti volt. Ez az arány kedvezőbben alakult, mint azt maga a főispán, gr. Andrássy Aladár remélte. A részletkérdésekkel foglalkozó albizottságok élére elvbarátait tette, és csupán egy ellenzéki vehetett részt a három tagú testületben. "Úgy hiszem, nyugodtan nézhetek az átalakulás elé", zárta jelentését. Nádasdy Lipót Komárom megyei főispán is elégedett volt. Mivel a 60 tagú bizottmány összeállításánál "kiváló figyelmet fordított arra, hogy a jobboldal kellőleg képviselve legyen", annak döntő többségét párhívei alkották. A testület üléseit mindig személyesen vezette, nehogy ott "téves irány kapjon lábra". Árva megye első embere is kiváló munkát végzett" a megyeszervező bizottmány kivétel nélkül a deáki eszmék követőivől állott. Az abaúji törvényhatóságban a lakosság többsége "baloldali érzelmű" volt, a megyében nem is működött Deák-párt. A szervező bizottmány mégis "zömmel" a kiegyezés híveiből verbuválódott. A Hajdú kerületi testületet is "elnöki ajánlatra" választották. Jobboldalhoz tartozott a főkapitányon kívül 18, a balközéphez 15 tag, míg a "szélsőbal" nézeteit csak ketten követték. A hajdúsági 48-as közdelmek egyik hőse, Sillye Gábor még azt is remélte, hogy a "balpártiak legalább fele a tisztújításig a kormányhoz fog csatlakozni". Korábban szerinte csak azért tartottak az ellenzékkel, mert nem voltak hivatalaik.

A Bereg megyei főispán örömmel jelentette: az 50 tagú előkészítő bizottságból 41 "pártunkbeli". Nagy létszámú előkészítő testületet igyekezett összeállítani, hogy ennek javaslatát (mivel így több bizottsági tag lesz közöttük) később jobban elfogadják. Maga jelölt ki tíz póttagot, akik közül tetszés szerint bárkit behívhatott, ha "netalán pártérdekek forognának" kockán. Baranya megyéből Perczel Miklós jelentette: "az ellenzék már széjjel küldte apostolait és nagyban folytatja az izgatást". Azonban ő sem "henyélt", tevékenysége nyomán "határozottan magunk-párti" választmány alakult. Nógrád helyzete is reménykeltő volt, hiszen 42 jobb és 20 baloldali képviselő készítette az átszervezési terveket. Aranyosszék főispánja még azt is megengedhette magának, hogy "egynéhányat a földműves osztályból felvegyen", hiszen a 40 tagú bizottságban a döntő többség Deák-párti volt. Báró Vay Lajos borsodi főispán is elégedetten jelentette, hogy a bizottmány "tagjai kivétel nélkül azok, akiket én a közgyűlést megelőzően egybehívott értekezlet elé terjesztettem". A résztvevők túlnyomó része jobboldali volt ugyan, de az "állhatatosság nem mindenkinek tulajdona", ezért későbbi pálfordulásért felelősséget nem vállalhat. Maroszáéken a 40 tagú bizottmányt úg alakították meg, ahogyan azt a főkirálybíró a "párt többi tagjával" eltervezte.⁸

⁸ OL.K148:57., OL.K148:94., OL.K148:3., OL.K148:106., OL.K148:58., OL.K148:42., OL.K148:43., OL.K148:144., OL.K148:56., OL.K148:20. Fejér, Abaúj, Doboka megyékre új adat: Zsuppán: i.m. 266. p.; Nyitra megyében a kormánypárt 3/4-nél többel van képviselve (OL.K148:1368.), Szilágy megyében is "megóvattak a kormány érdekei, mert az 54 tagú testület többsége jobboldali volt (OL.K148:3.). békésben "zömmel" Tomcsányi József főispán jelöltjei készítették a megyerendezési tervet (OL.K148:45.), Hunyad megye 66 tagot számláló

A nemzetiségi vidékek egy részében azonban nem sikerült kormánypárti majoritást teremteni. Torna megyében a főispán minden igyekezete ellenére a 24 tagú küldöttség 14 tagja baloldali elveket vallott. Fogaras vidéken nem voltak pártok, csak "az ismert román nemzetiségi mozgalom". Ezek tagjai – vélte Tamás László főkapitány – ugyan nem ellenzékiek, de a közigazgatásban alig lehet hasznukat venni. A Kővár vidéki 25 tagú testület nagyrészt a főispáni akarat szerint alakult, de volt benne egynehány "dacoroman" is, akik ellenséges érzületűek. A Kraszna megyei előkészítő bizottmányba bekerült kilenc román a "szervezésre nézve eddig a jobb oldallal tartott", de későbbi magatartásukat nehéz kiszámítani. Bars megye igazgatásának átalakításához olyan testület kezdett hozzá, melynek zöme "pártonkívüli" volt. Torda megyében Kemény György főispán sem ért el átütő eredményt: a választmányban 32 "megbízható" férfi volt, a baloldalt 10-en képviselték, míg 14-en a "román nemzeti párthoz" húztak, akik minden magyar pártnak ellenségei voltak.

A hagyományosan ellenzéki vármegyék egy részében sem lehetett kormánypárti többséget létrehozni: az új testületek is baloldaliak maradtak. Pest-Pilis-Solt megyében a 96 előkészítő bizottsági tagból csak 22 volt jobboldali. Szatmár megyében a korábban erős ellenzéki párt ugyan meggyengült, de képviselői így is a bizottmány fele részét alkották. A Jászkun kerületben kompromisszum jött létre; az egyenlő számú pártbeliek megállapodtak, hogy a választásoknál irányadó szempontként "az értelmiség, képesség, munkaszeretet és tiszta jellem fog szerepelni". Szabolcsban br. Vécsey József 105 tagú választmányt állítottatott össze, amely szerinte is "óriási" lett, de ezáltal tudott "minél több deákpártit bevinni". Számuk úgy is csupán 27 volt.⁹

A főispánok másik fontos feladata a képviselőválasztások megfelelő előkészítése volt. Ung megye kormányzója a szervezőbizottság összeállításánál "kiváló gondot" fordított arra, hogy a választásokért felelős albizottságba kizárólag párthívei kerüljenek be. Csíkszék főkirálybírája ígérte, hogy a képviselőválasztást "úgy vezeti, hogy biztosan nekünk lesz kedvező". Szatmár első embere a soron következő képviselőválasztásra az egyenesen "biztos eredményt" ígért. A törvény tag lehetőségét, számos rendes és rendkívüli jogkört

bizottmányában csak 3-4 "balközéphez húzó személy volt (OL.K148:494.). Udvarhelyszék 42 tagú testületében a kormánypárt hívei voltak többségben (OL.K148:428.). Csík szék előkészítő választmányába pedig csupán a "baloldal utolsó vonaglásaként" került néhány kiegyezést ellenző tag. Ungban 13 határozott ellenzéki, 4-5 "kétes" és 40 jobboldali alkotta a bizottságot (OL.K148:45.). Temes megye testületének összetétele: 96 Deák-párti, 13 baloldali (OL.K148:142.). Bács-Bodrog 90 tagú bizottmányába 60 jobboldali és 30 ellenzéki került – jelentette K148:2. számon iktatott levelében Mártonfi Károly főispán.

⁹ OL.K148:1432., OL.K148:2., OL.K148:56., OL.K148:46., OL.K148:176., OL.K148:16., OL.K148:113., OL.K148:11. Zólyom megyében, ahol a főispán beteg volt, az alispán a pártszempontokat mellőzve állította össze az előkészítő bizottmányt. Az "egyház, a földbirtok, uradalmi testület és a lakosság mindennemű érdekeire" volt tekintettel (OL.K148:1358.). Naszód vidék főkapitánya csak a székhelyvárosból válogatta ki segítőit, mert a "vidéki lakosok egy napnál tovább nem üléseztek mezei gazdaságuk miatt (OL.K148:242.). Zsuppán: i.m. 266-267. p.

biztosított a főispánoknak. Leghatékonyabb eszközük azonban a 43.§ g. pontjában szerényen meghúzódo alkalmazási jog, a hivatalok adományozásának lehetősége volt. A Baranyából érkezett jelentés is utalt erre: "pártunk győzelmét biztosítani hiszem, mert a legszájasabb szélső baloldaliak között is alig van egy pár, aki nem aspirálna valamilyen állásra". Vas megye főispánjának bizalmas magánlevele is sokat elárult a kulcspozícióban lévő főtisztviselők szereptudatáról. Eltökélt szándékom – írta a belügyminiszternek –, hogy a pártérdeket megóvom "minden szembeötölő igazságtalanság nélkül". Ő is a hivataladományozást hitte a "megbékítés" legcélravezetőbb eszközének. Kérte miniszterét, hogy a bírói hivatalok betöltésénél is érvényesíthesse befolyását. Tóth Vilmos felhívta az alkalmazandók listájának közlésére, hogy ezt az igazságügyminiszternek átadhassa.¹⁰

A törvényhatósági bizottságok összetétele, hatásköre

Az 1870:XLII. tc. legnagyobb társadalmi kihatású rendelkezése a törvényhatósági bizottság összetételének újszerű megállapítása volt. A testület fele választott tagokból állt, másik része a megye területén legtöbb állami adót fizetőkből tevődött ki.

A bizottság létszámát – törvényszabta keretek között – a lakosság nagyságához mérten kellett megállapítani. Vármegyéknél ez a szám 120 és 600 közé eshetett. A törvényhozó szándéka nyilvánvalóan az volt, hogy az így kialakított testület működésre alkalmas legyen. A végrehajtás során több helyen felmerült a létszám bővítésének igénye. Liptó megyében a régi bizottmány létszáma 700 tagból állt. Az átszervezés után ez a szám 160-ra csökkent. Szentiványi Márton főispán szerint "az az 540, aki a szervezés által kimaradt, a reakcióhoz fog szegődni". Ezekkel ugyanis nehéz volt elhitetni, hogy "őket az isteni gondviselés az eke szarvához és nem megyei legistlátornak alkotta". Ezekből alakult vagy általuk erősödött a helyi szláv párt. A főispán javasolta a belügyminiszternek: a törvények szelleméből kiindulva (mert szövegükkel ellentétben állna) először az országgyűlési képviselőválasztást kellene megtartani, azután célszerű a megyék átalakításához, a sérelmeket okozó létszámcsökkentéshez fogni.

A székely törvényhatóságok még ekkor is régi jogaikra hivatkoztak. Marosszék főkirálybírája szerint korábban a megyei "marcialis gyűléseken" 5-6 ezer jogosított vett részt, az 1848-as átalakítás idején is több mint ezer bizottmányi tagból állott legfelsőbb testületük. Most viszont mindössze 160 lehet ennek létszáma. Félő, hogy a kimaradottak ellenzékiek lesznek. Zaránd megye alispánja, Hodossiu József az előírt 128-as keretet azért bővítette volna, mert nagyon kevés román virilis volt, így legalább a választottak között lehetnének illő számban a többségi népcsoporthoz tartozók.¹¹

¹⁰ OL.K148:45., OL.K148:5., OL.K148:113., OL.K148:1761.

¹¹ OL.K148-III-1083. eln.: OL.K148:20., OL.K148:50.

A választások előkészítése során a főispánok nagy figyelmet fordítottak a megfelelő kerületi beosztásra. Azokban a törvényhatóságokban volt ez különösen fontos, ahol a virilisek között a kormánypártnak csekély befolyása volt. Nógrád kormányzója is arra törekedett, hogy a választásokon "jobb oldali többség biztosíttassék", mert a legtöbb adót fizetők pártállása nehezen állapítható meg.

A megyebizottsági tagok megválasztásakor több kérdés merült fel a választójogosultság értelmezése körül. A törvény szövege alapján azok szavazhattak, akik az 1869- országgyűlési választásokon a választói névjegyzékbe beíratkáltak magukat. A Hajdú kerületi főkapitány erősen kapacitálta a belügyminisztert a rendelkezés holt betűjétől való eltérésre, hiszen a törvény a Deák-pártot hozta hátrányos helyzetbe. Az akkori "zavaros viszonyok" miatt inkább ők maradtak távol a választásoktól. A miniszter hajthatatlan maradt, pedig éppen ezen okból nem lehetett volna az ország miniszterelnöke, annak testvére, a zempléni főispán egyetlen törvényhatósági bizottság választott tagja sem. Ők ugyanis annak idején "szükségtelennek" tartották beírni magukat választókerületük névjegyzékében.¹²

A belügyminiszter 1871. november 6-án kérte a főispánokat, hogy a törvényhatósági bizottság pártállás szerinti összetételét haladéktalanul közöljék vele. A kimutatást maga Ferenc József kérte. A minisztériumi iratok között az összesítő táblázat nem található meg. A fellelhető jelentésekből a szorosán vett Magyarország vármegyéinek felét érintő tabella a következők szerint rekonstruálható:¹³

¹² OL.K148:2370., OL.K148:57.

¹³ OL.K148:2832. Eln. A táblázat az OL.K148-III-1083. eln. sz. iratköteggben található jelentések adataiból készült.

A törvényhatósági bizottságok pártállás szerinti összetétele

1870

| Vármegyék | Biz.tagok száma párti | választott | | | virilis | | |
|-------------|-----------------------------|---------------------------|-----------|----------------|-------------------|-----------|-------|
| | | kormány- párti | baloldali | kétes párti | kormány- párti | baloldali | kétes |
| Abaúj | 290 | 78 | 65 | - | 90 | 55 | - |
| Bars | 248 | 90 | 34 | - | 103 | 21 | - |
| Bács-Bodrog | 600 | 135 | 165 | - | 149 | 49 | 22 |
| Bereg | 320 | 136 | 24 | - | 117 | 43 | - |
| Bihar | 600 | 80 | 220 | - | 120 | 180 | - |
| Borsod | 392 | 116 | 77 | - | 125 | 59 | 12 |
| Csanád | 192 | 56 | 40 | - | 60 | 36 | - |
| Esztergom | 118 | 23 | 36 | - | 42 | 17 | - |
| Fejér | 348 | 108 | 50 | 16 | ? | ? | - |
| Győr | 168 | 58 | 15 | 11 | 54 | 22 | 8 |
| Hont | 190 | 88 | 7 | - | 69 | 19 | 7 |
| Liptó | 160 | 58 | 17 | - | 67 | 13 | - |
| Máramaros | 442 | 168 | 53 | - | 151 | 70 | - |
| Moson | 150 | 56 | 19 | - | 57 | 18 | - |
| Nógrád | 396 | 138 | 60 | - | 105 | 85 | - |
| Sáros | 312 | 147 | 2 | 7 | 149 | 4 | 3 |
| Somogy | 580 | 165 | 129 | - | 250 | 40 | - |
| Sopron | 410 | 137 | 68 | - | 155 | 50 | - |
| Szepes | 260 | 74 | 18 | 38 | 86 | 15 | 9 |
| Tolna | 440 | 99 | 109 | - | 168 | 52 | - |
| Torna | 120 | 17 | 44 | - | 38 | 20 | 2 |
| Torontál | 600 | 127 | 82 | - | ? | ? | - |
| Vas | 600 | 194 | 106 | - | 214 | 86 | - |
| Zólyom | 142 | Összesen: 83 jobb; 59 bal | | | | | |

Szembeötlő, hogy a virilis tagok döntő többsége kormánypárti volt. A legtöbb adót fizetők automatikus bizottsági tagsága ellen a törvény parlamenti vitájában ellenzék számos érvet hozott fel. Hangsúlyozta ennek nemzetiség-, sőt nemzetellenes tendenciáját. Egyesek a rendi kiváltságok továbbélését látták benne, mások történeti fejlődésünktől idegen megoldásnak tekintették, amely a "plutokrácia" uralmát eredményezheti. A virilizmus bevezetésének legnyilvánvalóbb következménye mégis a birtokos, vagyonos társadalmi csoport, a kiegyezést igénylők politikai-közéleti befolyásának erősítése lett. Jelentősen hozzájárul a Deák-párti Magyarország megteremtéséhez.

Ugocsában a virilis, "higgadt elemek" szabták meg a törvényhatósági bizottság tevékenységét, a tolnai főispán szerint megyéjében a legtöbb adót fizetők "hivatalból kormánypártiak" voltak. Báró Kemény György is azért volt nyugodt, mert megyéje központjában lakó virilisek mindenben a kormányt követték. Ők nálunk is a "békés kiegyenlítés" hívei, fejtegette a baranyai főispán.¹⁴

Nem tagadható, hogy az adóalapú tagsági rendszernek a nemzetiségiekre nézve is voltak hátrányos következményei. Az közismert tény, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségiek országunk területén a magyar lakosság átlagánál szegényebbek voltak. A virilizmus ezért erősen diszkriminálta a szlovák, ruszin, román lakosságot. Hasonlóan súlyos következménnyel járt azonban az 1870:XLII. tc. 20.§-a a) pontjában előírt feltétel, amely a bizottságból az analfabétákat kirekesztette. Zaránd megyében a 125 legtöbb adót fizetőből 31 románt és csupán egy magyart kellett ezen a címen kihagyni.¹⁵

A választott bizottsági tagok között – szinte kivétel nélkül – magasabb volt az ellenzékiek aránya, mint ugyanazon törvényhatóság virilis csoportjában. Bács-Bodrogban, Csanádban, Esztergomban, Somogyban, Tolnában ez a különbség szembeötlő. Ezekben a törvényhatóságokban vált döntővé a testület két csoportja közötti pártarány-eltolódás, hiszen itt csak a virilizmus révén jöhetett létre kormánypárti többség.

Tisztviselők az új rendszerben

A "megfelelő" előkészületek után létrehozott törvényhatósági bizottságok és a főispánok együttes tevékenységének eredményeként 1871-től már egyértelműen jobboldali tisztviselői garnitúra szolgálta a megyéket. Fejér megye főispánja mindössze "néhány", "fölköttebb engedelmes" ellenzéki megválasztásáról tudósított. Győr megye tisztikara "teljesen Deák-párti" volt. Bács-Bodrogban, ahol az ellenzéknek óriási befolyása volt, a kormánypárt jelöltjeit választották meg, mert "sikerült megosztani a szerb követelményt". Szepes megyében négy ellenzéki nézeteket valló kapott állást, ők is csupán azért, mert ezekre a helyekre "más jelentkező nem volt".

Vas megyében a két párt "haláltusát küzdött". A korábban "majd egészen" baloldali tisztikar helyett "teljesen jobboldali" hivatalnoki apparátus alakult. Nehéz volt, de sikerült "azon különböző elemeket – klerikális, táblabíró, buzgó fiatalság, egymásra pattanó, apprehendáló érdekek – együtt tartani", jelentette a főispán. Bars megválasztott tisztviselői kara három "kétes" egyén kivételével – szintén olyan férfiakból állott, akik a jobboldalhoz tartoztak. Sárosban a megye vezetőit "minden baloldali elemtől mentesen" állították össze.

¹⁴ OL.K148:33., 57., 490., 42., 50.

¹⁵ OL.K148:308., 64., 3373., 3355., 76., 142.

Ormós Zsigmond, Temes főispánja csak olyan személyeket jelölt, akik a Deák-pártot támogatták. Néhány tiszteletbeli hivatalt a nemzetiségieknek is adott, ígéretüket nyerve, hogy ezután "mérsékelt irányt fognak követni".

A megyék többsége ragaszkodott régi járási beosztásához, igyekezett a helyi viszonyokból eredő sajátosságait a törvényi előírással szemben is érvényesíteni. Vas megye tetemesnek ítélve a szolgabírák teendőit, esküdteket akart melléjük állítani. A belügyminiszter erre nem adott engedélyt, mert a törvényhozás ezt a "múlt időszakra utaló címet" megszüntette. Árva megye is többször kérte főispánját: járjon közbe Tóth Vilmosnál a járási létszám szaporítása érdekében. A kis törvényhatóság arra hivatkozott, hogy a közigazgatási teendők "duplázódtak", a tiszti létszámot ezzel szemben csökkenteniük kellene. A törvénykezési szakban korábban megyékben alkalmazott tisztviselők hasznosan szolgálhatnak a közigazgatást. Velük a kormánynak egyébként is törődnie kellene, hiszen a "hivatalból kimaradt személyek a kormány legnagyobb ellenségei". Nógrád főispánja maga is soknak tartotta a törvényhatósági bizottság által alkalmazni kívánt 12 szolgabíró, de nem lépett fel nyíltan a tervezettel szemben. Kérte miniszterét: csökkentse ő a létszámot, mert ha ezt maga tenné, a helybeli párthívek elfordulnának tőle.¹⁶

A belügyminiszterhez eljuttatott kérelmek száma alapján ítélve a szerveződő közigazgatás közegeinek legnagyobb gondja a tisztviselői fizetés mértéke volt. Időközben ismertté vált a királyi bíróságok alkalmazottainak bére, amely közel másfélszerese volt a megyebeli hivatalnoktársak javadalmának. A belügyminiszter terjedelmes leiratában nem emelt kifogást az ellen, hogy a törvényhatóságok, "különösen azok, melyek terjedelmük, lakosságuk száma és kedvező anyagi körülményeiknél fogva erre képesek", emeljék tisztviselőik fizetését. Azonban óvott a túl magas fizetésektől, mert az adófelemeléssel jár és az "új intézmény iránti bizalmatlanságot eredményezné". A miniszter a jó közigazgatás biztosítékát egyébként sem "a dús javadalmazásban, mint inkább az arra hivatott, szellemileg és anyagilag kellő biztosítékot nyújtó elemeknek az önkormányzat körébe való bevonásában"¹⁷ látta.

* * *

Az 1871-72-ben végrehajtott törvényhatósági reform centralizációs szellemű volt. A kormány és a területi igazgatási szervek közötti "kiegyezés" az önkormányzati elv feláldozásával járt városi és vármegyei szinten egyaránt. Az 1870:XLII. tc.-ben deklarált lokális autonómia a gyakorlatban nem érvényesülhetett; maga a törvény is számos megszorító intézkedést tartalmazott. Hiányzott az önkormányzat gyakorlásának anyagi háttere, a kormány, a belügyminiszter és a főispán a helyi önállóságot jelentősen korlátozó jogosultságot kapott.

¹⁶ OL.K148:1528., 4., 2370.

¹⁷ OL.K148:12183. eln.; Zsuppán: i.m. 274. p.

A tanulmány a középokú közigazgatás korabeli átrendezésének néhány részletkérdését a gyakorlati nézőpontból vizsgálja. A levéltári adatok igazolják: a kormánypárti Magyarország megteremtésében a főispánoknak meghatározó szerepük volt. A törvényhatósági bizottságok alakítása, a tisztviseleői kar kiválogatása, a képviselőválasztások előkészítése terén döntő befolyást gyakoroltak.

Nagy részben akaratuk szerint alakult a törvényhatósági bizottságok választott tagjainak pártállás szerinti összetétele, kevés kivétellel érvényesítették elképzeléseiket a tisztikar megválasztásánál is. Befolyásuk jóval nagyobb volt annál, amire a hatásköröket megállapító törvény szövege alapján következtethetnénk.

ISTVÁN STIPTA

INSTITUTIONGESCHICHTLICHE BEITRÄGE ZUR
AUSFÜHRUNG DES GESETZES XLII. AUS DEM JAHRE

1870

(Zusammenfassung)

Die Bildung der Zivilrechtsbehörden in den Jahren 1870-71 verfolgte ich mit Hilfe der Archivquellen. Hauptsächlich unter Anwendung dieses Materials erforschte ich die Ursachen für das Fehlen der notwendigen finanziellen Mittel für die Amtständigkeit der Selbstverwaltungsbehörden und die darüber entstandene Stellungnahme der Komitate.

Ich untersuchte den Umgang der Kompetenz der Hauptverwalter und die ihnen gegenüber gestellten Erwartungen der Regierung. Das — bisher unerforschte — archivierte Material zeigt deutlich: bei der Entstehung eines regierungstreuen Ungarn spielten die Hauptverwalter eine wichtige Rolle.

Aus den Berichten der östlichen Beamten habe ich eine, die Hälfte der Komitate Ungarns betreffende, eng begrenzte Tabelle angefertigt, aus welcher eindeutig die parteiliche Einstellung der gewählten und virilistischen Mitglieder des Municipalrates hervorgeht.

Für die Organisation und Funktion der Komitate, von den sich auf ihre Zukunft überhaupt beziehenden Vorschriften war die Wichtigste des Gesetz 1870:XLII. tc., welches ein Versuch für die Bildung der modernen Verwaltung war. Das hatte bei der zentralen Frage zu den jeweiligen Konzeptionen, Entwürfen und Vorschlägen für die Umgestaltung der Komitate die Aufgabe: das Verhältnis zwischen dem verantwortlichen Ministerium und dem Selbstverwaltungsorganen friedlich zu regeln. Die zentralistische Tendenz, durch welche die Komitate in den Hintergrund gedrängt wurden, kam in diesem Gesetz auf die offensichtliche Weise zum Ausdruck.