

Turbucz Dávid: Vármegyék és főispánok a magyar történelemben

A magyarság történelmében, legalábbis I. (Szent) Istvántól kezdődően egészen 1950-ig, a szovjet típusú tanácsrendszer bevezetéséig, a vármegyék mindvégig fontos szerepet játszottak. Eleinte királyi, majd nemesi, végül pedig polgári vármegyeként működtek.

Az első magyar király által létrehozott királyi vármegye az uralkodói hatalmat képviselte az ország meghatározott régióiban, mint középfokú területi igazgatási szerv. Élén az ispán állt, akit értelemszerűen a király nevezett ki. A nemesi vármegyék, amelyek a 13. század második felében kezdtek kialakulni, már részben függetlenedtek a központi hatalomtól. Követeket küldtek az országgyűlésekre, akik azonban nem a saját, hanem a kiküldő vármegye álláspontját voltak kötelesek képviselni. A vármegyék állást foglalhattak országos jelentőségű ügyekben, feliratban akár a királyhoz is fordulhattak. A vármegyék – a hatályos törvényekkel összhangban lévő – helyi jogszabályokat is alkothattak, de végrehajtották az országos érvényességű törvényeket, ahogyan az uralkodó és a központi állami szervek rendeleteit is. Az elmúlt évszázadokból a reformkor időszaka emelhető ki, amikor a nemesi vármegyék aktívan és intenzíven vették ki a részüket az országos politika alakításában, pontosabban, a polgári Magyarország megalapozásában. A kortársak jelentős része 'az alkotmány védőbástyájának', a Habsburgokkal szembeni közjogi küzdelem egyik fő színterének tartotta a vármegyéket. A nemesi vármegyék élén az ispán, majd a 16. századtól a főispán állt. A főispán, akit az uralkodó nevezett ki, a királyt képviselte, a központi hatalom akaratát volt hivatott érvényesíteni az adott vármegyében. Ő volt a megyei közgyűlés elnöke. A királyi tanácsban képviselte a vármegyét. Emellett védelmeznie kellett a megye területén élő nemesek jogait és kiváltságait. Az uralkodó azonban nem állíthatott bárkit a vármegyék élére, ugyanis mindig a helyi nemesek közül kellett választania. Kivételek természetesen akadtak. A nádor volt ugyanis mindig Pest vármegye főispánja. A 18. századra pedig 16 főúri család szerezte meg az örökletes főispáni tisztséget. Mivel a főispánok a központi hatalmat képviselték, így nem ritkán konfrontálódott a megyei közgyűlés az uralkodóval, annak érdekében, hogy korlátozzák a főispán jogkörét.

A vármegyék harmadik említett típusa a magyarországi polgári átalakulás eredményeként jött létre 1848-ban. A feudális, rendi államberendezkedés megszüntetését követően a közigazgatás is népképviselési alagra helyeződött. Ugyan 1848 és 1849 során nem volt idő a polgári állam teljes mértékű kiépítésére, de így is több alapvető jelentőségű intézkedés történt. Megszűnt a kötött mandátum, sőt, a vármegye már nem is választhatott követeket. A hivatalban lévő főispánokat leváltották. A szabad királyi városok is, amelyek a vármegyékkel egyenrangúnak

számítottak, népképviselési elv alapján kezdtek el működni. A szabadságharc leverése után az osztrák hatalom megszüntette a magyar közigazgatást, így a vármegyei autonómiát is, aminek a helyére egy centralizált rendszert vezettek be.

A vármegyerendszer ugyan 1860-ban visszaállításra került, de alapvető változások csak az 1867-ben megkötött kiegyezés után történtek. Onnantól kezdve ugyanis újra felelős kormány állt az ország élén, a közigazgatás pedig, ami jelentősen modernizálódott a korszakban, az 1848-as minta alapján ismételen népképviselési alapokra helyeződött. A dualista és a Horthy-kori Magyarországon – az európai tendenciákkal összhangban – a közigazgatásnak a közlekedéssel, a közoktatással, a közegészségüggyel és sok minden mással is foglalkoznia kellett.

1867 után a főispánok funkciója szempontjából a vármegyékre és a törvényhatósági jogú városokra szükséges utalni. Ugyanis mindkettő élén főispán állt. Az 1848 előtti gyakorlattól eltérően a főispánokat a belügyminiszter javaslatára és ellenjegyzésével az államfő, a király majd a kormányzó, nevezte ki és mentette fel. Ebből következően már nem az államfő, hanem a kormány képviselőjének számítottak, kormánytisztviselők voltak. Közvetlenül pedig a belügyminiszter alárendeltségében álltak. Így a kormányváltások gyakran jártak együtt a főispáni karon belüli személyi változásokkal. A jogszabályok nem írtak elő szakképesítést a főispánok kinevezéséhez. Helyi szinten a kormánypárt támogatására használták fel a tekintélyüket. Alapvető feladatuk – az 1876-ban felállított közigazgatási bizottság elnökeként – a közigazgatás működésének felügyelete volt, ellenőrizték a megyei tisztviselőket, elrendelhetek velük szemben fegyelmi vizsgálatot és fel is függeszthették őket. Amennyiben úgy ítélték meg, hogy a vármegyék határozatai nem állnak összhangban a törvényekkel és a rendeletekkel, akkor rendelkeztek a határozat – végrehajtást megelőző – felülvizsgálatáról. Ilyen esetben az érintett miniszter vizsgálta meg a megyei jogszabályt. Ha jóváhagyta, akkor végre lehetett hajtani, bár erre elég ritkán akadt példa. A vármegyék és a törvényhatósági jogú városok tehát – a törvényhatósági bizottságaikban – jogszabályokat fogadhattak el, maguk választották a tisztviselőiket, és saját költségvetésük volt. Ahogyan a korábbi évszázadokban, úgy 1867 után is rendelkeztek végrehajtási funkcióval, mégpedig a törvények és a rendeletek estében. Amennyiben erre nem került sor, akkor a főispánok kivételes hatalmuk folytán, intézkedhetett ennek érdekében.

A főispánok tehát személyükkel és tevékenységükkel összekapcsolták egymással az országos és a helyi politikát. Kállay Miklós, aki 1942 és 1944 között Magyarország miniszterelnöke volt, 1922-ben Szabolcs vármegye főispánja lett. Beiktatásakor nyíltan kifejezte a Bethlen

István vezette kormány iránti hűségét: „Amidőn a főispáni széket átveszem, politikai állásfoglalásom irányát is megmutatom, mely kormányomnak politikája... fenntartás nélkül vállalom azt, és vagyok végrehajtója szándékainak”. A dátum sok mindent elárul. A miniszterelnök addigra már életbe léptette a választójogosultság korlátozásáról és a nyílt szavazás részleges visszaállításáról szóló rendeletét, ami alapvetően határozta meg a politikai rendszer 1922 és 1939 közötti működését. A választásokat május végén és június elején bonyolították le, amelyekben fontos szerep hárult a közigazgatásra, így a főispánokra, közöttük Kállay Miklósról is. A korabeli hivatalos lapban amúgy rendszeresen találkozhatunk a főispánok leváltására vonatkozó intézkedésekkel. A bethleni politikai rendszert megalapozó 1922-es választások előtt több személycsere is történt a főispáni karban. 1935-ben, amikor a választások során Gömbös Gyula alakította át a saját érdekeinek megfelelően a kormánypárt parlamenti képviselőcsoportjának összetételét, szintén történtek személyi változások. Ennek ellenére 1935 végén pont Kozma Miklós belügyminiszter és a főispáni kar ellenállásán bukott meg a kormánypárt totalitárius jellegű átszervezése.

Mind a dualista időszakban, mind pedig a Horthy-korszakban több alkalommal is – persze eltérő keretek között – módosult a főispánok jogköre és jogállása. Így például 1885-től a főispánok jogosulttá váltak nyugdíjra. A korszakban a főispáni tisztség betöltése egyre kevésbé számított méltóságnak, mert sokkal inkább hivatalt jelentett. Az 1867 és 1944 közötti időszakból a fent leírtak kapcsán az 1870. évi 42., az 1886. évi 21. és az 1929. évi 30. tv. rendelkezései emelhetők ki.

A főispáni tisztség – az 1950. évi I. törvény értelmében – a tanácsrendszer létrehozásával szűnt meg. Az, hogy végérvényesen vagy sem, az már egy másik történet.