

DOBSZAY TAMÁS

## Önkormányzatból hivatal?

*Szapáry Gyula szerepe a megyerendszer etatista modernizációjában\**

*Office from municipal autonomy? The Role of Gyula Szapáry in the Etatist Modernisation of the Hungarian County System*

The study examines the chief steps of Hungarian public administration's modernisation during the period of dualism, and the role of Gyula Szapáry as a government official, Minister of the Interior and later Prime Minister in the aforementioned process. He had to regulate a disobedient county, as the county under his authority managed to make a stance against the dualist compromise. In consequence of this former experience and his personal views, Szapáry supported and represented the government's efforts to modernise the counties on conservative social foundations and with a step towards centralisation. As Minister of the Interior he initiated the redefinition of county boundaries, with a crude enforcement of bureaucratic rationalization and without the respect for traditions. As Prime Minister, he attempted to nationalise the municipal-system by transforming the elected county deputy officers into an appointed bureaucracy. His efforts were so much opposed by public opinion, that he could not push his government bills through.

Keywords: Office, Hungarian county-system, municipal autonomy, virilism, social conservatism, centralisation and bureaucratisation in local and regional administration, rational arrondissement



\* Jelen tanulmány az idén megjelent többszerzős Szapáry-biográfia egyes általam írt fejezeteinek tematikusan ide illeszkedő részeire épít, azokat egységes szerkezetben, a virilizmus vonatkozásában némi kiegészítéssel, és az igazgatástörténeti megállapítások kihangsúlyozásával közli. Vö. Dobszay – Estók 2023.

Szapáry Gyula belügyminiszter és kormányfő személye megkerülhetetlen a magyar közigazgatás történetének vizsgálatakor. Noha a kortársak és az utókor sem tartotta sokra teljesítményét, fontos reformoknak volt ihletője és részese, továbbá két olyan kezdeményezés is fűződik kétszeri belügyminiszteri működéséhez, amelyet kifejezetten a nevével összekapcsolva szokás emlegetni. S noha az ellenszegülő magyar politikai életben utóbbiakat nem sikerült keresztülvinnie, mindkettő korszakos jelentőségű a közigazgatás történetében.

## 1. Érdekelt elitek és szükséges központosítás

A hazai területi igazgatási rendszer oly sokat emlegetett elemének, a megyerendszernek a polgári átalakításában Szapáry Gyula későbbi miniszterelnöknek és belügyminiszternek látszólag jelentéktelen szerepe volt. Az 1848. évi kezdetekkor még iskoláit járta, az 1869–1870-ben újra felvett folyamat idején pedig éppen csak bekerült a belügyminisztérium állományába – egyelőre csak beosztott hivatalnokként – egy olyan időpontban, amikor a vonatkozó javaslat kidolgozásában a minisztérium már előre haladt. Mivel ezt megelőzően a főispán-helyettesi tisztnyeresékek képviselői mandátumát visszaadta,<sup>1</sup> így a törvény meg tárgyalásában is csak a főrendek körében vehetett részt. Ennek ellenére végül is egy csekély közvetlen, de jóval fontosabb közvetett szerep mégiscsak jutott neki a „megyetörvény” elfogadtatásában. E szabályozás az önkormányzati testület összetételét a népképviselőlet alapján, de annak következetes érvényesítése rovására szabályozta, továbbá az autonómiát a kormányhatalom javára némileg korlátozó módon bevezette a kivételes főispáni hatalmat. A miniszter Szapáryra bízta, hogy a kormány álláspontját a vita főrendi szakaszában kifejtse.<sup>2</sup> Hasonló módon vett részt a fővárosok egyesítésének folyamatában; a javaslat előadójaként annak vitájában a megyerendezésre is visszautalt, annak elveit ismételte, világította meg.<sup>3</sup> Szapáry láthatóan teljességgel azonosult az unokabátyja, Andrássy Gyula vezette kormány igazgatáspolitikájával, ám a megyerendezés során nem annyira személyesen neki, hanem inkább a vele történeteknek volt szerepe a vonatkozó törvény létrejöttében.

<sup>1</sup> Képviselőházi Napló 1865–1868. IV. k. 169., CXX. ülés (1867. ápr. 10.)

<sup>2</sup> A belügyminiszter megbízta a kormány álláspontjának képviselőletével a Főrendi házi tárgyalás során: MNL OL K Belügyminisztériumi levéltár mutatókönyv, 1870: 1820. sz., 1879. sz. és MNL OL K148 1870 – III – 896/1666.

<sup>3</sup> Képviselőházi Napló 1872–1875. II. k. 25., 36. ülés (1872. nov. 18.), II. k. 102., 41. ülés (1872. nov. 27.). A törvény előkészítését és vitáját ismerteti Csizmadia 1976. 135–141.

*Virilizmussal korlátozott népképviselet*

Hangsúlyoznunk kell, hogy az 1870-es megyereform központosító elemei ellenére autonomista jellegű, bár kétségtelen, hogy az önkormányzati elvet nem egy vonatkozásban konzervatív vonásokkal képviselte, ami elsősorban a társadalmi alapok meghatározásában mutatkozik. Az 1848-as ideiglenes megyetörvény a kormányt kötelezte, hogy a megyék népképviselési alapon történő végleges átszervezésére nyújtson be javaslatot. Az Andrássy-kormány ennek csak részlegesen tett eleget, amikor az 1848-as törvény útmutatását követve elfogadta, hogy a testület *fele* népképviselési alapon szerveződjön. Ám ennek demokratikus mértékű érvényesülését elutasította, sőt a társadalmi részvételt ellensúlyozni is akarta a helyi elitek fokozott és főként garantált részvételével. Ezt szolgálta a virilizmus intézményének bevezetése, amely a legtöbb adót fizetőknek a tagság száma feleig választás nélkül is automatikusan helyet adott az önkormányzati testületben. Ahogyan Szapáry a parlamenti vitában a kormány képviselőjeként és annak tervezete mellett érvelve kifejtette,<sup>4</sup> az önkormányzat működését a társadalom ama elemeire kell alapozni, akik maguk is érdekeltek a jó és olcsó igazgatásban. Ilyen érdekeltséget azonban az elfogulatlan értékkel az igazgatás egyetlen aktív és passzív résztvevőjétől sem igen tagadhatna el, ez tehát önmagában még nem indokolhatja a virilizmus bevezetését.

Már inkább hatásos volt a korban a virilizmust támogató Szapárynak és a kormánynak az az érve, hogy azoknak kell meghatározó szerepet adni, akiknek helyzetük megengedi, hogy idejüket a közügyeknek szenteljék. Az önkormányzati elv érvényesítését a kortársak szerint az érdekeltek passzivitása veszélyeztette, aminek oka leginkább az volt, ha a megélhetés hétköznapi gondjai a kevésbé tehetőseket távol tartották a testület üléseinek látogatásától. E tény a vagyonosabb helyi eliteket emelte fő szerepbe az önkormányzatiság működtetésében. Így volt ez már a megyerendszer fénykorában, a reformkorban is; épp a municipalista Kossuth figyelmeztetett arra 1844-ben, hogy ha a közgyűlésben csak a megyei tisztikar és néhány más birtokos vagy érdekelt személy vesz részt, az a vármegye jövőjét veszélyezteti.

*„De mihelyt részvétlenségbe süllyed iránta a nemzet, mihelyt borsos-paprikás alkalmakon kívül, a megyei teremek [sic!] üresek lesznek, jele lesz, hogy a megyei rendszer nincs többé összeforrva a nemzet vérével [...] [Ö]nmisztifikáció, ha azt gondolja valaki, hogy ezen közgyűlés t. ns. Pest vármegye Karai és Rendei egyetemének (a szó grammatikai értelmében) közgyűlése volt. – 10–12 ember, s ezzel vége.”<sup>5</sup>*

<sup>4</sup> Főrendiházi Napló 1869–1872. I. k. 337, 339–341., LXIX. ülés (1870. július 30.)

<sup>5</sup> Tudósítás Pest megye közgyűléséről. Pesti Hirlap, 361. Megyei hírek. 1844. június 16. 412–413.

Kétségtelen, hogy bár 1848 előtt a privilegizált státus minden nemes férfinak biztosította a részvétel jogát, a gyakran kétkezi, sőt paraszti munkából élő s a megyeszékhelytől sokszor távolabb lakó kismanesség ténylegesen csak ritkán, a tisztújítások, a követválasztások és a követutasítások megvitatásának „paprikás” alkalmával élt azzal. Ezzel a helyzettel párhuzamba állíthatók az 1870-es megyetörvény elfogadtatása során hangoztatott érvek. Bár ekkor 1848 vívmányaképpen a személyes részvétel helyett a közgyűlés összetételét felerészben a népképviselőre alapozta a törvényhozás, de a legtöbb adót fizető bármely – tehát tehetősebb – lakosnak automatikusan helyet biztosított. Ám ennek alapjául már nem a nemesség, hanem – és ezért tekinthető polgári jellegűnek a szabályozás – a vagyon vagy jövedelem, illetve az ehhez igazodó adófizetés szolgált.

Amikor Szapáry a kormány javaslata mellett érvelt a főrendiházi vitában, a megyei testület összetételét azzal indokolta, hogy a tervezet nemcsak ezt, de a megye hatáskörét is úgy szabályozta, hogy elegendő teret adjon a közügyekben érdekelték és az iránt elkötelezettek aktivitásának, érdekeltségének.<sup>6</sup> Ugyanígy beszélt később a főváros egyesítéséről szóló javaslat vitájában is: a helyi ügyek intézéséből a lokális társadalom értelmiségi és vagyonos elemei személyes érdekeltségük miatt nem hagyhatók ki.<sup>7</sup> Az érvelés emlékeztet az 1848 előtti megyei világnak arra a sajátosságára, hogy a megye működtetésében az ún. „sanior pars”, a megyei nemesség tekintélyesebb, tapasztaltabb, „bölcsebb” része személyes részvétele révén valóban döntő súllyal bírt. A virilizmus tulajdonképp a rendi világ e sajátosságának átmenetese a polgári jogegyenlőség és a népképviselői rendszer viszonyai közé. Szapáry is úgy érvelt, hogy a javaslatban a korábbi gyakorlat kodifikáltatott.<sup>8</sup>

### *Kivételes főispáni hatalom*

A kiegyezést megkötő kormánynak a megyéket illető másik fő igazgatási törekvése az volt, hogy a kormányakat végrehajtását biztosítsa. Szapáry a megyetörvény főrendiházi tárgyalása során a kormány szempontjait következőképpen magyarázta. Annak érdekében, hogy „*a megye másik feladatának, az országos közigazgatás eszközlésének is megfelelően, gondoskodni kellett arról, hogy oly tisztviselők választathassanak, kik hivatalaiknak megfelelően képesek legyenek, hogy biztosítva legyen a törvények és a kormány törvényes rendeleteinek végrehajtása, s hogy azon közegek, melyek a kormányt a törvényhatóságokban képviselik, az administratio ellenőrzését ne*

<sup>6</sup> Főrendiházi Napló 1869–1872. I. k. 340., LXIX. ülés (1870. július 30.)

<sup>7</sup> Képviselőházi Napló 1872–1875. II. k. 102., 41. ülés (1872. nov. 27.)

<sup>8</sup> Főrendiházi Napló 1869–1872. I. k. 340., LXIX. ülés (1870. július 30.)

csak névleg, de valósággal is gyakorolhassa.”<sup>9</sup> Ez indokolta, hogy a tisztségviselők választásának fenntartása mellett a főispánnak jelölési jog és további kiterjesztett hatáskör jusson. A törvény ugyan meghagyta a megyék politikai véleménynyilvánítási jogát, továbbá azt is, hogy a törvénybe ütközőnek vélt kormányrendeletek végrehajtását felfüggeszék, ellene felírjanak. A miniszter megerősítő újabb rendeletének megtagadása esetén azonban a főispánnak jogot adott arra, hogy a megye ellenszegülő tisztségviselőit és hivatalnokait a kérdéses rendelet végrehajtásának erejéig a közgyűlési felelősség alól kivonva a maga hatalma alá rendelje és a megye igazgatását így saját kezébe vegye.

A cél az volt, hogy a megyék által korábban gyakorolt, szokásosan passzív rezisztenciának hívott *vis inertiae* ne béníthassa meg az államgépezetet. Míg e jogot 1848 előtt és 1849 után az abszolutista hajlamú kormányhatalom ellenében fontos alkotmánybiztosítéknak tartották a kortársak, addig 1867 után a parlamentnek amúgy is felelős kormánnyal szemben sokan indokolatlannak, sőt működést gátló hatásúnak és ezért alkotmányosan aggályosnak minősítették. Mint többen már 1848-ban jelezték, a kormány parlamenti ellenőrzését is értelmetlenné teszi és felelősségét ellehetetleníti, ha intézkedéseinek érvényesítését bármely megye megakadályozhatja.<sup>10</sup> Ennek veszélye a megyerendezésről 1865-ben újraindult politikai és publicisztikai diskurzusban is felmerült. A minisztériumnak felterjesztést küldő megyék és a véleményeket megfogalmazó politikusok közül is többen úgy látták, hogy indokolt a törvényes kormány törvényes rendeleteinek végrehajtását akár a megyei önállóság némi korlátozásával biztosítani. Volt vélemény, amely ebben a vonatkozásban az 1848 előtti gyakorlatra utalt, amikor is a kormányzat királyi biztosok kiküldésével igyekezett befolyását érvényesíteni egyes renitens megyékben.<sup>11</sup>

Az 1870-ben bevezetett főispáni kivételes hatalom e vélemények és javaslatok nyomán tehát a tisztségviselőket – törvényhozó által várt következmény szerint csak ritkán és ideiglenesen – tisztviselői karrá minősítette, s a megyének az ilyen időszakokban nem önkormányzatként, hanem a központi kormányzat hivatalaként kellett működnie. A szükséges mértékű központosításra létrehozott megoldás sokban emlékeztet az 1848 előtti, és igen erősen az 1867 és 1869 között alkalmazott királyi biztos megbízatásokra.

A törvénynek Szapáry személyéhez van azonban egy a parlamenti vitánál sokkal erősebb, bár közvetett kapcsolódása is. A megyék 1848-ban félbehagyott rendezéséről és polgárosításáról szóló vita már a kiegyezést megelőzően, 1865-ben

<sup>9</sup> Uo.

<sup>10</sup> A megyét érintő 1848-as vitára: Barta 1951. 73–75; KLÖM XI. 716–722; Varga 1971. 337–338.; Gergely 2005. 585–610.

<sup>11</sup> A megyéről szóló vitára általában: Csizmadia 1976. 108–114.; Stipta 1983. 305–319.

megkezdődött, majd felerősödött, amikor a felelős kormány megalakult, s Andrassyék maguk is vállalták, hogy a megye hatáskörét helyreállítják. Nehézséget okozott ugyanakkor, hogy némely megye a visszakapott politikai hatáskört a kialakuló dualista rendszer bírálataira használta, miként a főispán-helyettesi tisztet betöltő Szapáry Gyuláé, Heves és Külső-Szolnok vármegye is. Bár e politikai nyilatkozatok nem bénították meg az államgépezet működését, olyan aggodalmat szültek, hogy egyes megyék esetleg a kormány rendeleteinek végrehajtását is megtagadhatják.<sup>12</sup>

Szapáry főispán-helyettesi működése során kétszer is előfordult, hogy megyéje igazgatását, az önkormányzatot átmenetileg felfüggesztve, királyi biztos vette át. Először a közgyűlés Kossuth melletti nyilatkozatának törlése céljából küldött a kormány néhány hétre királyi biztost Rajner Pál, későbbi belügyminiszter személyében, majd 1869-ben – miután Heves megye bírálta a kiegyezési rendszert – maga Szapáry kapott saját megyéjébe szóló ilyen megbízatást. Ennek keretében hónapokon át kellett népszerűtlen és roppant kényelmetlen módon, az együttműködésre nem hajlandó önkormányzati tisztikar helyett maga által kinevezett helyettes tisztviselők segítségével irányítania az ellenszegülő vármegyét.<sup>13</sup> Mivel azonban a törvények szerint a kormánynak a megyei önkormányzatokon keresztül kellett rendeleteit végrehajtatnia, a kormányt kemény bírálatok érték, s az ellenzék – a hevesi esetre utalva – a királyi biztosok működését törvénytelennek ítélte.<sup>14</sup> Igaz mások úgy vélték, hogy tekintettel kell lenni a kormány immár alkotmányos működésére és parlamenti felelősségére, ezért a passzív ellenállást lehetővé tevő jog bizonyos korlátozására szükség lehet.

Lényegében már az 1865–1869 során beadott megyei felterjesztésekben és az ekkor folyó vitákban körvonalazódott a későbbi megoldás, miszerint a megyék egy alkalommal feliratban kifejezhetik egy kormányrendelettel kapcsolatos aggodalmaikat annak végrehajtása előtt, ám ha a kormány ragaszkodik intézkedéséhez, végre kell azt hajtaniuk, s csak utólag fordulhatnak a törvényhozáshoz.<sup>15</sup> A passzív ellenállás halasztó hatályúvá redukálása sokban egybevágott a korábbi tényleges gyakorlattal, hiszen az 1848 előtti kormányszékek a királyi biztosok kiküldésével többnyire megtörték a megyék ellenkezését, bár azok akadékoskodásukkal olykor valóban ki tudták kényszeríteni a kormánypolitika némi módosulását.

<sup>12</sup> Szlávik 1991; Sebestény 1981.

<sup>13</sup> Cseh 2016. 1305–1322.

<sup>14</sup> L. Cseh Géza hivatkozott tanulmányát, valamint az e tárgyban Csiky Sándortól és Németh Alberttől elhangzott interpellációkra adott miniszteri választ a Budapesti Közlöny 1869. október 30-i számában 3616–3620. l.

<sup>15</sup> Stipta 1983. 317–318. A BM levéltárban 24 magyarországi megye és Erdélyből Csíkszék véleménye maradt fenn. Elképzelhető, hogy az ellenszegülés szélesebb lehetőségeit fenntartani akaró vélemények nem őrződtek meg, ám ezt csak a megyei levéltárak anyag alapján lehetne felderíteni.

A törvények 1848 előtt valóban előírták, hogy a király a megyék útján gyakorolja a végrehajtó hatalmat, a királyi biztosok pedig nem megyei közegek voltak. Az 1867 óta követett – erősen vitatható – gyakorlatot, hogy a felelős kormány mégis királyi biztosokkal korlátozta a megyéket azok ellenszegülése esetén, a megszülető törvény végül úgy tette feleslegessé, hogy a királyi biztosi jogkört kivételes főispáni hatalom formájában beépítette a megyei szerkezetbe. A főispáni jelölési, a minisztériumi jóváhagyási jogokkal kiegészülve a tervezet bár meghagyta, de jelentősen korlátozta az önkormányzatiságot, aminek azonban fő célja nem egyszerűen a jó és hatékony igazgatás volt, hanem az is, hogy a dualista Monarchia etatista, sőt némely vonatkozásban autokratikus jellegével hozza összhangba az alsóbb szintű igazgatás működését is.<sup>16</sup> Ilyen közvetett módon, a királyi biztosi működése, az általa keltett vita, és annak a kormányra gyakorolt hatása révén volt szerepe Szapáry főispán-helyettesi működésének a főispáni hatáskör szabályozásában.

\*

Az 1870. évi köztörvényhatósági törvény tehát két olyan elemet emelt át az 1848 előtti rendi korszakból a polgári kori regionális igazgatásba, amelyek a kialakuló új rendszernek – polgári jellege ellenére – konzervatív és etatista színezetet kölcsönöztek. A virilizmus az „értelmesebbek”, azaz a helyi elit döntő súlyát érvényesítette a képviselői rendszer rovására, míg a kivételes főispáni hatalom a királyi biztosi intézményt a főispáni hatáskörbe építve mentette át az önkormányzati rendszerbe. Az 1870-ben született megyetörvény főként az utóbbi révén lényegében az első lépést jelentette a megyék patriarchális viszonyainak hivatallá alakulása folyamatában.

## 2. Bürokratikus racionalitás versus hagyományok – a területrendezés

Az egyik, már valóban kifejezetten Szapáryval nevesített és ezért joggal döntően neki tulajdonítható kezdeményezés a közigazgatási területrendezés, az új, racionális megyebeosztás 1873-as terve. Bár ezt már azelőtt fontolgatta a kormányzat, hogy Szapáry belügyminiszteri megbízatást kapott, kétségtelen, hogy a kidolgozás oroszlánrésze az ő hivatali idejére esett, ő terjesztette be a javaslatot.

### *Előzmények*

Az 1848 előtti rendiségből örökölt területi beosztás a kiváltságos közösségek területi fennhatóságához igazodott. Az e jogok gyakorlásából kialakult aránytalanság

<sup>16</sup> Sarlós 1976. 38–54.

és töredezettség a kiváltságok megszűnése után, a jogegyenlőség korában idejét múlta, s a modern igazgatás szempontjából pedig irracionálisnak számított. Egyes igazgatási egységek szétszórta, mások területébe ékelődve helyezkedtek el, olykor elszakítva egymástól valamely megye egyes részeit. A közlekedés fejlődése értelmetlenné tette a domborzathoz és a folyókhoz igazodó furcsa alakú, például hosszú, de keskeny megyéket. Az egyes megyék apparátusának eltartása a középkorra visszavezethető méretkülönbségek miatt eltérő mértékű terhelést rótt az egyes megyék lakosságára. Hasonlóképp a más és más lakosságszámú és nagyságú igazgandó terület aránytalanul osztotta el a terhelést az egyes megyék tisztikarai között. A székhelyek fekvése sem igazodott ahhoz a követelményhez, hogy lehetőleg a megye legjobban megközelíthető, forgalmi központjába eső, jelentősebb vonzaskörzettel bíró városa legyen. Ráadásul időközben létrejöttek olyan új szakigazgatási (katonai, adó- és pénzügyi, bírósági, oktatási, postai, közlekedési) egységek, amelyek területe végképp nem a megyékhez igazodott.<sup>17</sup>

A Bach-korszak racionalizáló intézkedései a rendszer bukásával hatályon kívül kerültek, viszont az akkor bevezetett finanszírozási rendszer, amely központi állami kiadásokra utalta a közigazgatást, kényszerűségből fennmaradt. Az 1870-es említett „megyetörvény” az 1848 előtti helyzethez való visszatérést célozta meg: a megyék maguk határozták volna meg önkormányzati és államigazgatási kiadásait. A megyéknek az állami adó egy részét az országos feladatok ellentételezésére megtartva, ezen felüli szükségleteikről maguknak kellett volna gondoskodniuk. Ám eszerint a kicsiny területi egységeknek teljes adójuk harmadát-felét, a legnagyobbaknak és leggazdagabbaknak viszont csak 5–10%-át kellett volna saját működtetésükre fordítaniuk.<sup>18</sup> Világossá vált, hogy az aránytalanságok kiküszöbölésére, tehát területrendezésre van szükség.

### *Előkészítés*

Tóth Vilmos belügyminiszter 1872. decemberi kezdeményezését egy korlátozott mértékű reformra a minisztertanács jóvá is hagyta.<sup>19</sup> Amikor azonban márciusban Szapáry került a minisztérium élére, a munka a területi beosztás gyökeres átalakítását célzó tervekben teljesedett ki, amelyeket Szapáry 1873. december 21-én

<sup>17</sup> Csizmadia 1976. 145–147.; Stipta 1995. 174–176.; Cieger 2011. 101–121.

<sup>18</sup> Csizmadia 1976. 148.; Stipta 1995. 156–159., 174–176. A problémára l. még: Cieger 2004. 57–64. különösen 58–59.

<sup>19</sup> MNL OL K150 Megyerendezés, 1872–II–1–512/1453. Az 1872. évi dec. 18-i minisztertanács jegyzőkönyvének kivonata. (Az 1873-as megyerendezési iratok jelentős részét később, az 1875–76-os megyerendezés idején átsorolták az K150 1876. éveihez, II–1–878. számon, én az eredeti alapszámon hivatkozom. Az anyag: MNL OL K150 483., 484. és 485. csomó.)



terjesztett az országgyűlés elé. A minisztériumi apparátus alapos munkát végzett. Tájékoztattak mind a helyi viszonyokról, mind a különféle ágazati szempontokról, figyelembe vették a megyék területének nagyságát, a domborzati-vízrajzi és az ebből fakadó közlekedési sajátosságait éppúgy, mint az igazgató népeség számát, adóképességét, a települések jellegét és különféle funkciók térbeli elhelyezkedését.<sup>20</sup> A minisztérium fogadta a letről érkező kezdeményezéseket,<sup>21</sup> 1873 júniusában maga a miniszter hívta fel adatszolgáltatásra és egyeztetésre a többi minisztériumot, a postaigazgatóságokat, valamint az összes megyét,<sup>22</sup> amelyeket a hozzájuk tartozó települések aktuális járásbeosztásáról is kikérdezett.<sup>23</sup> Megkeresték az angol, a belga, a francia és a német konzulátusokat is hazájuk közigazgatási adatait mintául kérve,<sup>24</sup> a belügyminisztérium kíváncsi volt a megyék és a városok igazságszolgáltatási és adóhatósági hovatartozására. Az adatokból táblázatos kimutatások készültek, s ezek alapján történt az új beosztás megtervezése a nyár végéig, amikor újabb koordinációra került sor a társmisztériumokkal,<sup>25</sup> félszáz oldalas jegyzőkönyvvel dokumentálva.<sup>26</sup> A véglegesített tervezet a minisztertanácsi, majd az uralkodói jóváhagyást kivárva karácsony előtt került a képviselőház asztalára. Szapáry három összekapcsolódó törvényjavaslatot terjesztett be: a megyei területi beosztást, a járásbeosztást, a harmadik a községi törvény érvényének a megyei jogú városok sorából kirotált településekre történő kiterjesztését kezdeményezte.<sup>27</sup> Az első tervezet az iratok csaknem egy teljes kötetét kiteszi (33–408. old),<sup>28</sup> a járási tervezet félszáz, a harmadik 15 oldalra rúg.<sup>29</sup>

Az előremutató, még a 20. századi reformelképzelések születése során is felhasznált tervezetet néhány hibája ellenére a jogtörténész és közigazgatási szakma kitűnő és korszerű javaslatnak tekinti, amely az ország fejlődését és hatékony, jól működő igazgatását segítette volna elő. Bár gyökeres változásokat kezdeményezett, célja nem a meglévő egységek és az azokra épült közösségek széttrövése volt, hanem a közigazgatás pénzügyi alapjainak biztosítása. Minden racionális szempont mellett a tervezet alapvetően az önkormányzatiság és így a közigazgatás önfinanszírozásának elve alapján készült.<sup>30</sup> Épp azért kezdeményezte a területi átszabást, hogy

<sup>20</sup> A megyék értékelése a területi és finanszírozási aránytalanságokról: MNL OL K148. 1871 – III – 18., 20., 31., 144. és 188. számra hivatkozva, Stipta 1995. 158–159.

<sup>21</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/25 575.; ide érkeztek további kimutatások is.

<sup>22</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/21263. sz.

<sup>23</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/22691. sz.

<sup>24</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/24381. sz.

<sup>25</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/ 34752. sz.

<sup>26</sup> MNL OL K150, 1873–II–1–512/42610. sz.

<sup>27</sup> Képviselőházi Napló 1872–1875. VIII. k. 353., 187. ülés (1873. dec. 21.)

<sup>28</sup> Képviselőház Iratai 1872–1875. X. k. 536. sz.

<sup>29</sup> A reformfolyamatra: Cseh 2016. 1305–132.

<sup>30</sup> Cieger 2011. 107.

az autonóm egységeket képessé tegye arra, hogy saját bevételeikből finanszírozzák mind helyi ügyeik intézését, mind az országos akarat végrehajtását.

A nemrég bevezetett főispáni kivételes hatalomban érvényesített központosító szándékok ellenére tehát a kormányzat és maga Szapáry sem mondott le a társadalom részvételéről az államgépezet működtetésében. Ugyanakkor radikálisan és a hagyományokra tekintet nélkül, tisztán racionális szempontok alapján újrászabta az ország területi beosztását. Az igazgatási egységek számát 81-ről 51-re csökkentette, az enklávákat és a kiszögelléseket a szomszédos területekhez csatolva felszámolta, egyesítésekkel, sőt néhány nagy megye esetében kettévágásukkal közel hasonló méretűvé és alakúvá formálta – nem véletlenül hívta maga Szapáry is „arrondírozásnak”, kikerekítésnek a műveletet. Igyekezett a szakigazgatási, az önkormányzati, és a választókerületi beosztást is egymással fedésbe hozni, új székhelyek, központok kijelölésével segíteni a gördülékeny működést. Az elgondolás olyan eltökéltséggel igyekezett a racionalizálást képviselni, hogy a Bach-féle önkényuralmi területrendezés is több türelmet tanúsított az öröklött keretek iránt, mint Szapáryék.<sup>31</sup>

A miniszter döntő szerepe akkor válik világossá, ha az elődje által tett kezdeményezést a megszületett törvénytervezettel vetjük össze. Tóth Vilmos ugyanis kifejezetten óvatos volt, s a megyei hagyományok kíméletével csak a legszükségesebb módosításokat készült végrehajtani.<sup>32</sup> Szapáry viszont kérlelhetetlen következetességgel adott új irányt a folyamatnak. Tudva, hogy úgysem lehet a megyék felháborodását elkerülni, nem látta értelmét a félmegoldásoknak, a gyökeres változtatás mellett döntött.

### *A kísérlet kudarca*

A politikai társadalomban már a minisztériumi adatkérések hatására aggodalmak keletkeztek az új beosztás mértékével, következményeivel kapcsolatban. A törvényjavaslat tárgyalásának elakadását mégsem a betérjesztését követően országosra növekvő tiltakozás okozta,<sup>33</sup> hanem az ország pénzügyi helyzete. A nagy

<sup>31</sup> Csizmadia 1976. 148.; Stipta 1995. 177; Hajdú 2001. közli a minisztériumi alapján a beosztás térképét is: 129–131., a Bach-féle beosztás térképe: 124., a Szapáry-féle tervé: 131.

<sup>32</sup> Vö. az említett 1872. dec. 18-i minisztertanácson tett előterjesztésével.

<sup>33</sup> Képviselőházi Napló 1872–1875. IX. k. 3–4., 191. ülés (1874. jan. 17.); Képviselőházi Irományok, 1872–1875 XI. k.: XXXIV. sorjegyzéke a kérvényi bizottság által tárgyalt kérvényeknek. 572. sz./1–21. számok alatt mind a „törvényhatóságok új területi felosztására vonatkozólag”. Ugyanígy a XII. k.: XXXV. sorjegyzék, 576. sz./1–10. (jan. 31.); XII. k. 31. (febr. 9.), XXXVI. 664. sz./1–9. (febr. 14.); XXXVII. sorj. 610. sz./1–15. (febr. 22.), XXXVIII. sorj. 620. sz./1–12. (márc. 2.), XXXIX. sorj. 631. sz./1–9. (márc. 7.). stb.

vitát kiváltó közigazgatási reform másodvonalba szorult a válságos költségvetési helyzet kérdése mögött, az új területbeosztás is csak az általa remélt költségmegtakarítás miatt került a tulajdonképpen költségvetési célú országgyűlési választmány elé.<sup>34</sup> A bizottság, igazodva a megyék és a városok tiltakozásához, igyekezett a legszükségesebbekre redukálni a változtatásokat, viszont elengedhetetlennek jelentette ki, hogy e lépésnél minden érdekelt megyét meg kell hallgatni, hiszen a Szapáry-terv ellen is az volt a leghangosabb – bár nem a legfőbb – kifogás, hogy csak adatokat kértek tőlük, de nem a véleményüket. A leglényegesebb különbség a Szapáry-féle tervezethez képest azonban az, hogy az útmutatás szerint a „*hosszú időn át összeforrt érdek*”, tehát a megyék történeti múltja is méltányolandó.<sup>35</sup>

A belügyminisztérium nekilátott az új terv elkészítésének, s ennek során már több fogadókészséget mutatott a megyék szempontjaira. 1874 augusztusában a költségvetésre tekintettel is megkérdezte az ország összes törvényhatóságát, hogy az egyenes adó 10%-a és az ennek összegével megegyező nagyságúra tervezett önkormányzati adó esetén képesek-e finanszírozni igazgatásukat.<sup>36</sup> A meginduló „társadalmi vita” során az érintettek többsége részben vagy egészben elutasító volt a területi átrendezéssel szemben.<sup>37</sup> A megyék és a városok változatos érveléssel gyakorta történeti, néhol kulturális szempontok alapján ragaszkodtak a megszokott közösségi keretekhez, olykor statisztikai, nem ritkán nemzeti-etnikai, ritkábban földrajzi érvekre hivatkoztak.<sup>38</sup>

A szeptemberben érkező felterjesztések nyomán körvonalazódott egy második rendezési terv,<sup>39</sup> amely jobban figyelembe vette a megyék véleményét és a helyi realitásokat, de igyekezett minél többet átmenteni a racionalizáló elképzelésekből. Szapáry szerette volna az év végéig benyújtani és elfogadtatni a javaslatot, ám arra már nem került sor. Nemcsak a megyei elitek ellenállása akadályozta meg a reformot, hanem a politikai helyzet alakulása, a pártviszonyok változása és a hosszan

<sup>34</sup> Képviselőházi Napló 1872–1875. IX. k. 113–114. és 237. (1874. febr. 1. és 14.), Képviselőházi Irományok, 1872–1875. XIII. k. 648. sz. a mellékletekkel együtt 175–449. Maga a területbeosztás ügye: 178–180.

<sup>35</sup> Stipta 1995. 178–181.

<sup>36</sup> MNL OL K150, 1874–II–1–511/32563. sz. alatt Torna, 39665. sz. alatt Sáros, 32554. sz. alatt Abaúj megyének, stb. Mind 1874. augusztus 3-ról keltezve.

<sup>37</sup> MNL OL K150, 1874–II–1–511/39253. szept. 14., 511/38523. szept. 17., 511/39665. szept. 24., 511/41439. okt. 7. A megyei véleményeket ismerteti és értékeli Stipta 1976. 111–150., különösen: 120–150.

<sup>38</sup> A megyék tiltakozásának érveit és ezzel sokszor nem egyező valós indítékait elemezte Cieger 2011. 108–109, 111. és köv. Komárom és Esztergom, 115. és köv. Győr és Moson. A nemzeti szempontra mint fedőindokra l. Degré Alajos recenzióját Stipta munkájáról: Degré 1977. 198–1999.

<sup>39</sup> Stipta 1976. 140–141.

elhúzódó kormányválság is.<sup>40</sup> Ferenc József 1875. március 2-án mentette fel Bittó István miniszterelnököt, s vele a teljes kormányt, így Szapáryt is. A megyei területrendezés így Tisza Kálmánra maradt, aki jóval óvatosabban, a megye világával kompromisszumot kötve kezdte újra azt. Sokat felhasználva ugyan elődje munkájából, ám annak következetes racionalizáló irányát jelentősen redukálva 1876-re hajtotta végre.<sup>41</sup>

A fejleményeknek és Szapáry magatartásának két olvasata is lehetséges. Az egyik szerint a belügyminiszter máskor is tapasztalt, kérlelhetetlenül határozott beállítottsága segítette, hogy a minisztérium fél évtized után rászánta magát az átalakításra. De ugyanez, a körülményekkel sem számoló, akarnok hozzáállás hívta ki maga és a reform ellen a municipalizmus ellenszegülését is. S úgy tűnik, hogy részben a megelőző évek politikai és szakmai tapasztalatai (konfliktusa az általa felügyelt megyével, a királyi biztossággal, majd annak beépítése a megyetörvénybe) érlelték meg azt a felismerést Szapáryban, hogy talán nem is érdemes a megyerendszer hagyományaihoz szorosan ragaszkodni. A tervezetben mutatkozó ama attitűd, amely az indokolható alapelv türelmetlenül következetes keresztülvitelét érvényesítette, nagyon is jellemző Szapáry személyiségére, ekkori és későbbi viselkedésére.

Ugyanakkor lehet e miniszteri pályaszakasznak egy másik olvasata is: vannak jelei annak, hogy Szapáry nem számolt le a megyei önkormányzatiság gondolatával. Rokona, Andrássy és főként Deák elveit követve csak olyan mértékig látta szükségesnek az autonómia korlátozását, hogy a megye sem a kiegyezési rendszert, sem a hatékony kormányzást ne gyengítse. E – kétségtelenül szűkebb – keretek között azonban teret látott az autonómia érvényesítésére. A területrendezési folyamatban – a kormányzat szándékaival egyezően – kifejezetten a megyék pénzügyi teherbíró képességének biztosításával indokolta a területi változtatásokat. Remélhette azt is, hogy a finanszírozási gondok a megyékkel is beláttatják, hogy a megyei örökség teljességével való szakítás, a radikálisabb, racionális átszervezés egyaránt kívánatos a közigazgatás, és magának a megyei autonómia működésének, anyagi bázisának megteremtése szempontjából.

A tisztán bürokratikus racionális szempontok érvényesítése a hagyományok rovására tehát nem a megye megfojtását, hanem a professzionális, hivatalserű működőképesség biztosítását, továbbá a teherbíró képesség feltételeinek megteremtését szolgálta. A megyebarát közvélemény azonban, amely a megyét a hazai alkotmányosság egyik fő elemének és biztosítékának tartotta, ekkor még nem volt készen arra, hogy ilyen messzire menjen a reformokban.

<sup>40</sup> Szapáry 1891. 55.

<sup>41</sup> Szapáry 1891. 55.; Csizmadia 1976. 149–152.; Stipta 1995. 184–185.

### 3. „Államosítás”: hivatallá alakítás, vagy egy másik önkormányzati modell?

A Szapáry neve alatt említett másik, jó másfél évtizeddel későbbi reform a korban az igazgatás államosításaként emlegetett tisztviselői kinevezési rendszer bevezetésének kísérlete 1890–1891-ben, amely lezárta volna a hagyományos tisztségviselési rendszernek hivatallá alakítását.

#### *Előzmények*

E kérdés ekkorra már évtizedek óta foglalkoztatta a politikai életet. A központosítás eddigieken túlmenő érvényesítésének gondolatát eleinte a dualista kormányok jobboldali ellenzéke vallotta, de voltak hívei a centralizációnak a kormányzó Szabadelvű Párt soraiban vagy értelmiségi környezetében is, akik az 1870-es évek második felében újra meg újra felvetették az államosítás témáját.<sup>42</sup> A kiegyezés hívei a központi hatalom erősítésében látták a rendszer egyik biztosítékát. A hatékony és szakszerű igazgatás hívei meg akarták szabadítani az államgépezetet a provinciálisnak tekintett helyi érdekcsoportok befolyásától, valamint az ingadozó közhangulat által befolyásolt választások esetlegességeitől. A központosítási elgondolások mind gyakrabban használtak nacionalista érveket: a magyar állam védelme szempontjából is fontosnak tartották, hogy az önkormányzat ne válhasson a nem magyar nemzetiségek érdekeinek érvényesítőjévé. A 48-as ellenzék soraiban található viszont a megyerendszer fenntartásának leginkább elkötelezett hívei,<sup>43</sup> akik a megyét a magyar önrendelkezés „maradványai” biztosítékának tartották, míg mások demokratikus autonomista indíttatásból támogatták a fennmaradását, mint a polgári demokrata Vázsonyi Vilmos. Ismét mások a megyei birtokos nemesi és hivatalnok elit pozícióit és politikai támaszát biztosító intézményként tekintettek a vármegyére. Ez utóbbi beállítódás egyébként a kormánypárt nem kis részére úgyszintén jellemző volt.<sup>44</sup>

A Tisza-korszakban részintézkedések formájában haladt előre a központosítás folyamata. A modern állam kiépülésével mind több szakhivatal a megye önkormányzati keretein kívül létesült. A főispán – önkormányzati tisztségekre

<sup>42</sup> Grünwald Béla hivatkozásai az angol rendszerre, ahol az önkormányzatiság is kinevezésen alapszik: Grünwald 1885. 10., 12–13., 17.

<sup>43</sup> Szapáry és Mocsáry Lajos kiegyezésről szóló 1867-es sajtóvitájára: Donadello – Cseh – Pozsonyi 2007. 94–96.

<sup>44</sup> Az államosítási politikai és szakmai vitákra: Csizmadia 1976. 225–230., a nacionalista szempontra: 176–177.

történő jelöltállítási jogainak kiterjesztése mellett – beleszólást kapott a kormány által újonnan és a megyéktől függetlenül szervezett szakigazgatási szervek személyzetének alakításába is. Utóbb a főispánt a megye területén működő összes államigazgatási szervnek is főnökévé tették. Ennek a centralizált szervezetnek a kormány által kinevezett, s a megyehatárokhöz igazított területi hivatalaiba kinevezett vezető tisztviselői ráadásul helyet kaptak az önkormányzati operatív testületekben is, s ők a képviselői testület amatőr, de választott és virilis tagjai rovására is mind nagyobb befolyást szereztek. A főispán felügyeleti jogköre mellett rendeleti jogkört is kapott.<sup>45</sup> Az önkormányzati testület tehát lassan veszített jelentőségéből, az igazgatási személyzet mindinkább a kormánytól függő hivatalszervezettel alakult. A tisztviselőség – egyénként valóban szükséges – képesítési követelményeinek szabályozása, majd az 1886-os tisztviselői fegyelmi törvény további lépést tett a kormány általi ellenőrzés fokozására. E folyamat részjelenségeit együttesen szokás lopakodó centralizációnak nevezni, mert a kormányhatalom erősítése elemenként és az államosítási cél megjelölése nélkül történt.<sup>46</sup>

Ilyen előzmények után az 1880-as évek végén ismét a politika napirendjére került a közigazgatás teljes „államosítása”, amihez a viharos politikai helyzet is hozzájárult. Tisza a kormány megrendült helyzetét akarta megszilárdítani ennek felkarolásával. A nacionalista agitációba futó indulatos véderővita egyfelől, a lopakodó centralizáció sikere másfelől azt sugallta, hogy a közigazgatás kormányzattól való függésének erősítése segíthet a rendszer stabilitásának biztosításában. Úgy tűnik, 1889 októberében immár maga az egykor municipalista Tisza is elérkezettnek látta az időt az óvatos, elemenkénti államosítás végigvitelére. Kormányát két olyan miniszterrel frissítette, akiket az államosítás híveiként ismert a közvélemény: Szapáry visszaemlése a kormányba az általa mindig is vallott etatista irányba tett gesztusnak minősíthető, még inkább, hogy új igazságügyi miniszterül Tisza az őt ellenzékben hevesen bíráló, de népszerű és az államosítás híveként ismert Szilágyi Dezsőt javasolta az uralkodónak.<sup>47</sup> Az immár nyílt államosítás legfontosabb jele azonban az, hogy 1889 őszén a kormány határozatot is hozott egy ilyen törvényjavaslat kidolgozásáról.<sup>48</sup> Szapáry tehát az 1890–1891-es reformkísérlete alkalmával már nem járatlan úton haladt, amikor az államosítást kormánya zászlajára tűzte. A Tisza-korszak látszólag utat tört számára: a szakigazgatási ágak központosításával, az így kormány-alárendeltségbe került szakapparátus kialakításával, valamint a tisztikar fegyelmi viszonyainak szabályozásával lépésről lépésre, nagyobb ellenállás nélkül haladt előre a középszintű igazgatás központosítása és államosítása.

<sup>45</sup> Stipta 1995.

<sup>46</sup> Csizmadia 1976. 176–179., 182–183.

<sup>47</sup> Kozári 2003. 506–508.

<sup>48</sup> Kozári 2003. 513–515., 518.

A szakmai, politikai eszmecserék szintén sokban előkészítették a terepet a folyamat Szapáry eltökéltségéből adódó határozottabb folytatására. Az államosítás támogatói körében két-három megoldás körvonalazódott. Az egyik a tisztviselői kar stabilizálása a felsőbb hatóság által történő kinevezés, vagy – mérsékeltebb megoldásként – az élethosszig tartó választás segítségével.<sup>49</sup> Az államosítás második lehetőségét a tisztviselők szolgálati és fegyelmi viszonyainak további szigorításában, a felsőbb szervektől való függőségük fokozásában látták. A harmadik módozat a szakigazgatás hatáskörének kiterjesztése a területi-helyi önkormányzatok rovására. Mivel kormánypártban és ellenzékben egyaránt voltak hívei e tendenciának, Szapáry azt hihette, hogy eljött az ideje a lopakodó államosításból adódó következtetések levonásának. 1890-ben nem tett mást, mint hogy a Tisza-kormány utolsó kezdeményezéseit folytatva, ezeket az eddig burkoltan érvényesülő folyamatokat immár nyíltan vállalva törekedett a reform megalkuvás nélküli végigvitelére.

### *Szapáry államosítási terve*

Amikor 1890 márciusában Szapáry miniszterelnök lett, a területért felelős tárcát is magára osztotta. Az irányítása alatt dolgozó belügyminisztérium 1890 márciusa és szeptembere között, tehát fél éven át készítette elő a törvénytervezetet, amit a kormány egésze további fél éven át tizenhat kormányülésen tárgyalt meg.<sup>50</sup> Szapáry 1891. március 7-én terjesztette a képviselőház elé a megyerendszert alapjaiban megváltoztató javaslatot. Indoklása szerint<sup>51</sup> a fennálló önkormányzati állapot nem felel meg a modern állam igényeinek, s a szakigazgatási ágak némelyikének állami szervezése a kétféle elven működő igazgatás miatt csak a káoszt növelte. „A magyar államnak erős kormányra, a nemzeti erők összpontosítására és kellő kihasználására van szüksége,”<sup>52</sup> amit a végrehajtó gépezet adott állapota megakadályoz. Szapáry célja nemcsak az igazgatás korszerűsítése és bürokratikus szakszerűsítése volt, hanem politikai szempontot is követett: az uralkodó kívánságának és saját szándékainak megfelelően a dualista rendszer, valamint a magyar nemzetállam adminisztratív megerősítését.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Apponyi 1926. 144–145.

<sup>50</sup> Lakos 1999. 31–36. A minisztertanácsi jegyzőkönyvek itt használt kiadása a 303. oldalon felsorolja a kérdéssel foglalkozó egyes ülések dátumát.

<sup>51</sup> Képviselőház Irományai 1887–1892. 1011. sz. XXVI. k. Budapest, 1891. 167. és köv. ill. Csizmadia 1976. 232.

<sup>52</sup> Uo. Képviselőház Irományai 1887–1892. 1011. sz. XXVI. k. Budapest, 1891. 171.

<sup>53</sup> Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1890. március 16. 177–180.

Ezt szolgálta volna, hogy az igazgatási apparátus tagjait a terv szerint a belügyminiszter vagy a tőle függő főispán nevezte volna ki a községi hivatalig lemenően. A kinevezési rendszer a megyei tisztikart az önkormányzati testülettől, a közgyűléstől, a jegyzőket pedig a községektől függetlenül egyetlen bürokratikus testületté formálta volna szigorú fegyelmi-független viszonyokkal. A betervezés-kor Szapáry hivatkozott arra, hogy az apparátus tagjait ez a rendszer mentesítené a választások okozta bizonytalanságtól, világos életpályát és előrehaladást ígérne, emiatt – mint készítői remélik – képzetesebb, tehetségesebb egyének vállalnák a közszolgálatot. A Szapáry-terv a megyéket eddig vezető választott tisztségviselők, genrtypolitikusok helyére hivatali jellegű szervezetet és tisztviselői állományt akart állítani.

A választott községi jegyzők helyére a belügyminiszter által kinevezett, és állami fizetéssel ellátott esküdt csak bírói vagy fegyelmi úton lenne elmozdítható, viszont bármikor áthelyezhető lett volna. Az ő feladata lenne a kormányrendeletek végrehajtása, de – s ez lenne a helyi önkormányzatiság maradványa – a megyei és községi határozatok végrehajtása is. A rendezett tanácsú városok polgármestere hasonlóképp miniszter általi kinevezéstől függne, és ugyanezekkel a kötelességekkel és hatáskörökkel működne. A miniszteri kinevezés kiterjedne megyei és a járási posztokra is. A megyei közgyűléseknek csak megyei szintű és községek feletti hatásköre maradna. Szapáryék a hatékony és gördülékeny, akadálymentes igazgatás mellett a szakszerűség és a személyzeti feltételek szempontjaival is érveltek, mondván, hogy az apparátusba belépő fiatalok megfelelő, jövőjükét biztosító javadalmazáson kívül kiszámíthatóságra és egzisztenciális biztonságra is vágnak, amit a választásnak kitett pozíció nem ígér.<sup>54</sup> A tervezet minden tisztviselő esetében immár nemcsak az ellenőrzés és felügyelet jogát adta volna a felsőbb hatóságnak, hanem azt is, hogy az intézkedési jogot magához vonja az alárendeltekől.

A fegyelmi szabályozás terén is lépett a koncepció a tervezett irányba. Egyfelől a végrehajtást megtagadó közhivatalnokot háromhavi fogházzal, egyeztetett magatartásuk esetén háromévi börtönnel fenyegette, kizárva ezzel a passzív rezisztencia minden lehetőségét. Másrészt a rendeleteket végrehajtó tisztviselőt mentesítette az ezért járó felelősségtől és kártérítéstől, ami a „parancsra tettem” felelősségelhárító magatartás lehetőségét teremtette volna meg. Bár a felelősség a felsőbbiséget, végső esetben a minisztert terheli, a többségi párt bázisán álló parlamentáris kormány ellenében ennek tényleges érvényesítését csak politikai eszközökre, lényegében leginkább az ötvenkénti választásokra hagyta.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> A javaslat indoklása. Az Országgyűlés Képviselőházának irományai, 1887–1892. XXVI. Budapest, 1891. 1011. sz. 179–180.

<sup>55</sup> Csizmadia 1977. 234.



A kinevezési és fegyelmi szabályozás együttes alkalmazása olyan kiterjedt hatalmat adott volna a kormányzat kezébe, amit a kortársak – a választásokba és pártviszonyokba is beavatkozó kormánypolitikai gyakorlat ismeretében, független közigazgatási bíróság hiányában még az államosítás hívei is – a szabadságjogokra veszélyesnek ítélték. Az ügy régi támogatója, Apponyi Albert kifogásolta is, hogy e szabályozás a kormány önkényeskedését saját hivatalnokaival szemben nem zárja ki, hiányolta a helyi ügyekre kiterjedő önkormányzatiság garanciáit, a független közigazgatási bíróság létesítését.<sup>56</sup> A javaslat vitája a sajtóban már ekkor folyt, a képviselőházban 1891. május utolsó napjaiban kezdődött és két hónapon át tartott. A tervezet kritikusaik között megszólalt a demokrata Vázsonyi Vilmos, aki támadta a megyei önkormányzatiság szűkös, elitista voltát, külföldi példák-  
kal mutatta ki, hogy a kor tendenciája épp a választások térnyerése a kinevezési rendszerrel szemben. Az önkormányzatiság „kiiktatását” bírálta a korszak neves közjogásza, Concha Győző is, aki azonban remélte, hogy a kinevezés segít a közigazgatást megtisztítani a helyi klikkek érdekeitől, és megnyitja az utat a fiatal tehetségek előtt akár az országos hivatalokig is.<sup>57</sup>

A parlamenti vita látványosan mutatta meg, hogy az elgondolás teljesen szembe ment a hazai közjogi hagyománnyal, amely az önkormányzatiság egyik fő biztosítékának tartotta a választást, azt tehát, hogy a helyi közösség a periodikus tisztújítások alkalmával rajta tarthassa a szemét a tisztségviselőkön, s ez a tény őket az önkormányzati testület akarátának érvényesítésére készítse. Még az államosítás híveinek egy része – így népszerű igazságügyi minisztere, Szilágyi Dezső is – inkább csak az élethosszig szóló választásig, de nem a kinevezésig ment volna el a reformban. S noha a jobboldali ellenzék részéről Apponyi Albert az államosítás vonatkozásban egyetértéséről biztosította a kormányt, ez csak rontott Szapáry helyzetén.<sup>58</sup> A kormánypárt feltörekvő új erős embere, Tisza István, tartva attól, hogy Apponyiék olyan ellentételezést fognak kérni, amely a dualista rendszer stabilitását és az uralkodó bizalmát veszélyezteti, elutasította ezt a segítséget. Ez viszont passzivitásra készítette a kormánypártnak a tervezet iránt kevésbé elkötelezett tagjait, az ellenzékot pedig obstrukcióra bátorította. A javaslat másfél hónapnyi általános tárgyalás és további több mint háromheti (pusztán a címről és a legelső szakaszcól folyó) részletes vita után, az ellenzék agyonbeszélő taktikája (tizenegy módosító javaslat, több mint száz, kétharmadában ellenző hozzászólás) és a kormánypárt egyértelmű kiállásának hiánya miatt megbukott.<sup>59</sup> A miniszter-

<sup>56</sup> Apponyi 1926. 207.

<sup>57</sup> Csizmadia 1976. 229–231.

<sup>58</sup> Képviselőházi Napló 1887–1892. XVII. 352. ülés. (1890. márc. 17.) 231. Búsbach 1895. 18.

<sup>59</sup> Szapáry említette, hogy a három-négy órás ellenző felszólalások olykor nagyrészt idézetek felolvasásából álltak. Képviselőházi Napló 1887–1892. XXVI. k. 416.

elnök-belügyminiszter augusztus 5-6-án lényegében annak visszavonására kényszerült, hiszen az elfogadott egyetlen paragrafus mindössze az államosítás elvét iktatta törvénybe, a másik pedig új tervezet készítésére utasította a kormányt.

A bürokratikus szakszerűség szempontjainak a Szapáry-féle következetességgel történő érvényesülése által kiváltott indulatok, a pillanatnyi politikai helyzet és saját híveinek, sőt miniszterkollégáinak érdektelensége vagy ellenérdekeltsége<sup>60</sup> lehetetlenné tette az elgondolás érvényesítését. Az államosítás ügyében a törésvonalak kormánypártban és ellenzékben egyaránt olyan mélyek voltak, ami mellett lehetetlen volt a tervezet elfogadásához többséget teremteni.<sup>61</sup>

### *Szapáry közigazgatási nézetei és motivációja*

Mi rajzolódik ki az említett kezdeményezésekből és az általa támogatott egyéb igazgatási reformokból? Melyek voltak Szapáry saját személyes nézetei a közigazgatással kapcsolatban? A három kísérlet rámutat Szapáry szándékaira. A rövid válasz az, hogy lényegében megegyeztek a kiegyezéspárti kormányok igazgatási törekvéseivel, de azokat a kormány és a politikai irányzat egészénél sokkal következetesebb módon és határozottabban képviselték.

Az előjogokon alapuló rendi vagy kuriális szervezet helyett az önkormányzatiság társadalmi alapjaként a *jogok*, de nem a lehetőségek egyenlőségét vallotta, ezért a társadalmi részvételt csak helyi elitnek virilizmus révén biztosított túlsúlyával fogadta el. E liberális konzervativizmus egyik indítéka, hogy őket tartotta képesnek érdemi közigazgatási szerepre, másrészt a kialakult dualista politikai rendszer biztonságos fenntartása érdekében is elutasította a kiegyezéssel nem rokonszenvező tömegek nagyobb szerepét. A dualizmust létrehozó politikai vezetőkkel egyetértve maga is fontosnak tartotta, hogy a felelős kormány rendeleteinek végrehajtását az önkormányzati alapon hagyott közigazgatás ne akadályozhassa. Szemben a megyei hagyományokhoz ragaszkodó közvéleménnyel Szapáry maguknak a megyéknek az érdekében is szükségesnek tartotta, hogy azoknak a rendi múltból öröklött és életszerű sokszínűségből adódó kaotikus területi viszonyai racionális átszervezésen essenek át. A cél az volt, hogy teherbírásuk igazgatási és önkormányzati

<sup>60</sup> Szilágyi Dezső több tárgyalási napon (pl. május 30, június 1–3.) valóban hiányzott, Fenyvessy Ferenc képviselő június 16-i felszólalása alatt egy bekiabálás bírálja távolmaradását. Képviselőházi Napló 1887–1892. XIII. és XXIV. k. A felszólalás utóbbi kötetben, 243. Tény továbbá, hogy amikor jelen volt, akkor sem folyt bele a vitába, csak a neki szóló interpellációkra válaszolt. (július 15., XXVI. k. 236–237. és 247; augusztus 1., XXVI. k. 363.). Búsbach 1895. 17–18. Szerinte egyébként Szilágyi a Szapáryét követő Wekerle-kormányban is egységbontó maradt és „visszataszítóan” viselkedett: Búsbach 1895. 27–28. L. még: Lakos 1999. 108–109.

<sup>61</sup> Sarlós 1976. 170–172.

feladataikhoz igazodjon. Pályája végére pedig a gördülékeny végrehajtás és a bürokratikus szakszerűség szempontjait előnyben részesítve a társadalmi cselekvés és részvétel rovására eljutott a kinevezési rendszer kezdeményezéséig.

E nézetek hátterében családi, személyes, szakmai és politikai indítékot is megfigyelhetünk. Bizonyos, hogy két unokafivére, a centralista Eötvös József és a kiegyezést megteremtő Andrássy Gyula személye éppúgy hatást gyakorolt rá, mint a Bach-korszak szakszerű, centralizált bürokráciájában szerepet vállalt apja udvarhűsége. E benyomások ugyanúgy a megerendszer korlátozását sugallták neki a működőképes kormányzat érdekében, mint személyes tapasztalatai. Szapáry már nem ismerhette a reformkor virulens megyei közéletét, viszont az 1860–1861-es ellenállás idején – alispánként maga is részese lévén – annál inkább, hogy a megye miként tudja megbénítani akár még az abszolutista kormányzat működését is. Főispán-helyettesként, majd királyi biztosként az immár felelős kormány és a megerendszer konfliktusát kellett kezelnie, ami a szükséges mértékűnek tartott centralizáció támogatására bízta. Mindehhez járultak személyiségének egyes vonásai; arisztokratizmusa, az ellenkezést is figyelmen kívül hagyó eltökélt határozottsága, az igazgatási szakszerűség iránti elkötelezettsége is. A politikai szempontok, a kiegyezési rendszer maga részéről közérdeknek tekintett fenntartása, az uralkodó bizalmának megőrzése és a magyar nemzetállam megerősítése szintén a közigazgatás etatista, centralisztikus működésének támogatása felé hajlították, ami leginkább a kinevezési rendszer bevezetésének felvállalásában mutatkozik. Erősítette ebben a Tisza-korszak szakigazgatási központosítása, az államosítási tendenciák népszerűsége mind a közigazgatás elméletében, mind a politikai életben, s egyszerre több pártban is.

Noha a részvételével zajló mindegyik kezdeményezés megindult azelőtt, hogy maga részt vállalt vagy kapott volna bennük, személyes szerepe kétségtelen. A megerendezés lezajlott ugyan, mire az illetékes tárcát megkapta, s mind a területrendezésről, mind az államosításról döntés született már azelőtt, hogy a terület kezébe vette volna. Mégis az elsőt a parlamentben támogatta, az utóbbi két esetben pedig ő biztosította a politikai hátteret a reformhoz, alatta gyorsult fel a minisztériumi apparátus munkája, kapott a tétova, óvatoskodó reform határozottabb, távlatos irányt. Az államosítási kísérlet következetes támogatottságának hiánya kormányon és párton belül egyaránt megerősíti, hogy legkövetkezetesebben Szapáry azonosult a koncepcióval. Politikája határozottsága ellenére sem volt rugalmatlan. A területrendezésnek az ellenszegülést követő újratervezése arra utal, hogy csak az első fázisban akarta a koncepciót a részérdekek nyomása alól mentesíteni. Az államosításról döntő minisztertanács eleve számolt azzal, hogy talán csak az elvet sikerül majd törvénybe iktatni, ám a nézetek érlelődése, tisztázódása és az uralkodó bizalmának elnyerése érdekében így is szükségesnek tartotta a kinevezési rendszer bevezetésének megkísérlését. S az eset egyben – rávilágítva a többségi

döntést paralizáló működési zavaraira – alkalmat adna a parlament megrendszabályozására, az obstrukció korlátozására.<sup>62</sup>

Szapárynak három fázisban volt szerepe a hazai igazgatás bürokratikus fejlődésben. A felügyelete alatt álló megye kétszeri ellenszegülését a kormányzat királyi biztos kiküldésével és az önkormányzat felfüggesztésével törte le. A megye és az ellenzék tiltakozása azonban ráirányította a figyelmet a királyi biztos intézmény közjogi szempontból aggályos voltára. Ez tette szükségessé, hogy a köztörvényhatóságokról szóló törvény a kormányakarat hatékony és akadálytalan végrehajtását vármegyei javaslatok nyomán biztosítsa. A mintát többek között Szapáry királyi biztos megbízatása adta. A konkrét megoldás a korábbi királyi biztos szerepkörnek a főispáni kivételes hatáskörre transzformálása, és ezzel a megyei intézménybe történt beépítése lett, az államosítási folyamat első lépéseként. Egyidejűleg a virilizmus révén a *sanior pars* 1848 előtti túlsúlyos szerepéhez hasonló módon kaptak többletlehetőséget a helyi elitek a népképviseléssel szemben. Ám míg a rendiségben a regionális elit kiemelt szerepe a személyes közvetlen részvétel joga és a tényleges részvétel *lehetősége* közti különbségből adódott, addig most törvény garantálta azt.

Másodikként a bürokratikus racionalitás érvényesítését említhetjük a megyei hagyományok rovására, de egyben az önkormányzat teherbíró képességének biztosítása érdekében is. A harmadik a professzionális szakigazgatás térhódítása a társadalmi öngazgatással és a gentry típusú közéleti szerepvállalással szemben. A Tisza-kormányzat direkt módon nem támadta a vármegyét, hanem az újonnan létrejövő, vagy az állam által ekkor magához vont szakterületekre szervezett a megyéktől független kormányzati szakigazgatási szerveket. Szapáry viszont a megyei apparátust is ebbe a terjeszkedő, kormánytól függő rendszerbe kívánta integrálni. Ugyanakkor továbbra sem szakított az önkormányzatisággal, hanem a döntés és a végrehajtás viszonyát változtatta meg. Addig Magyarországon a helyi társadalomból választás útján alakult szervezet hajtotta a végre a kormány akaratát és a helyi döntéseket egyaránt. Szapáry elképzelése szerint viszont a kormánytól a kinevezési-áthelyezési rendszer és a fegyelmi jogosítványok révén függő új apparátus hajtaná végre, de nemcsak a kormányzat, hanem a helyi önkormányzat döntéseit is. Kétségtelen, hogy az autonómiának az előbbi megoldás jobban kedvez, ám az önkormányzatiságot az utóbbi sem szünteti meg teljesen, hanem az egykorú brit

<sup>62</sup> Minisztertanácsi jegyzőkönyvei, 1891. szeptember 5. II. pont. Az idézett kiadás 304. lapján. Szögyény-Marich László, a király személye melletti miniszter mindig is azon az állásponton volt, hogy a közigazgatás rendezése klotúr, tehát a felszólalási jog korlátozása nélkül nem fog átmenni, azaz sorsa legszorosabb kapcsolatban van a parlamenti működéssel és annak reménybeli szabályozásával. Lakos 1999. 35. A Belügyminisztérium folytatta is a tervezet finomítását, s a kormány előtt később is szerepelt az ügy, de a kormányválság megakadályozta újbóli parlamenti tárgyalását. Lakos 1999. 36. 1892. október 14.-i minisztertanács: Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 762.

modellhez teszi hasonlónak, amelyben szintén az uralkodó nevezte ki a végrehajtást végző békebírákat. A kormány – hasonlóan Grünwald Bélához – úgy érvelt, hogy az önkormányzatnak nem a választásban kell mutatkoznia, hanem abban, hogy a helyi ügyekben a helyi képviselőtestület döntsön, de ettől még maga a végrehajtás lehet az állami tisztviselői kar feladata.

A javaslat elutasítottóságát azzal magyarázhatjuk, hogy az az önkormányzatiságnak a magyar felfogástól és a hozzá kapcsolódó képzetektől oly mértékben eltérő logikáját érvényesítette, ami elfogadhatatlan volt a hazai közvéleménynek. Magyarországon az önkormányzatiság fő biztosítékának a tisztviselők választását tekintették. A magyar közvélemény számára teljesen idegen, és a rossz emléké Bach-korszakbeli kinevezési rendszert felidéző kezdeményezés széleskörű elutasításba ütközött. Mindenesetre Szapáry három kulcsfontosságú életszakasza is a területi önkormányzati apparátus helyi társadalomtól elkülönült hivatallá alakítása jegyében telt.

## Források

- MNL OL K148 = Magyar Nemzeti Levéltár. Országos Levéltár. Belügyminisztérium, Elnöki iratok.
- MNL OL K150 = Magyar Nemzeti Levéltár. Országos Levéltár. Belügyminisztérium, Általános iratok.
- Főrendiházi napló 1869–1872.
- Képviselőházi Napló 1872–1875.
- Képviselőházi Napló 1887–1892.
- Képviselőházi irományok, 1872–1875.
- Képviselőházi irományok, 1887–1892.
- Apponyi 1926 = Apponyi Albert: Ötven év. Ifjúkorom – huszonöt év ellenzétkben. Budapest, 1926. 3. átnézett kiadás. 207.
- Budapesti Közlöny, 1869. október 30.
- Búsbach 1895 = Búsbach Péter: Az utolsó öt év. Tisza – Szapáry – Wekerle. Parlamenti visszaemlékezések. Budapest, 1895.
- Grünwald 1885 = Grünwald Béla: Kossuth és a megye. Válasz Kossuthnak. Budapest, 1885.
- Minisztertanácsi jegyzőkönyv = A Szapáry- és a Wekerle-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei, 1890. március 16.–1895. január 13. 1. Összeállította: Lakos János. Budapest, 1999.
- Pesti Hirlap, 1844. június 16. (361.)
- Szapáry 1891 = Julius Graf Szapáry an der Spitze Ungarns. Peipzig, 1891.

## Felhasznált irodalom

- Barta 1951 = Barta István: Bevezetés. In: Barta István (s.a.r.): Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen, 1847/48. Budapest, 1951. (Kossuth Lajos összes munkái XI).
- Cieger 2004 = Cieger András: Autonómia a gyakorlatban. A dualizmus kori helyi közigazgatás pénzügyi kérdőjelei. In: Gergely Jenő – Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (Szerk.): Autonómiák Magyarországon 1848–1998. Budapest, 2004. 57–64.
- Cieger 2011 = Cieger András: Konfliktusok a tér körül. Kormányzati területrendezési törekvések és a lokális identitás elbeszélései az 1870-es években Magyarországon. In: Cieger András (Szerk.): *Terek, tervek, történetek. Az identitás történetének térbeli keretei*, 2. Budapest, 2011. 101–121.
- Cseh 2016 = Cseh Géza: Szapáry Gyula és Jász–Nagykun–Szolnok vármegye kapcsolata. Századok 150. (2016), 1305–1322.
- Csizmadia 1976 = Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976.
- Degré 1977. = Degré Alajos: Stipta István: A törvényhatóságok egységesítésére irányuló reformmunkálatok 1873–1874-ben. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuvenum. Sectio Juridica et politica. Series Nova, Tomus I. Szeged, 1976. [recenzió] Levéltári Szemle 27. (1977), 198–1999.
- Dobszay – Estók 2023 = Dobszay Tamás – Estók János (szerk.): Szapáry Gyula gróf, a sokoldalú politikus. Budapest, 2023.
- Donadello – Cseh – Pozsonyi 2007 = Donadello, Claude André – Cseh Géza – Pozsonyi József: A muraszombati, szécsiszigeti és szapári Szapáry család története. Fordította: Héjjas Eszter. Debrecen, 2007.
- Gergely 2005 = Gergely András: Általános választójog 1848-ban? A megyei törvény vitája az 1848-as országgyűlésen. Századok 139. (2005), 585–610.
- Hajdú 2001 = Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. Budapest–Pécs, 2001.
- Kozári 2003 = Kozári Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Budapest, 2003.
- Lakos 1999 = Lakos János: Bevezető tanulmány. In: Lakos János (Szerk.): A Szapáry- és a Wekerle-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyvei, 1890. március 16.–1895. január 13. 1. Budapest, 1999. 17–110.
- Sarlós 1976 = Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében. Budapest, 1976. 38–54.
- Sebestény 1981 = Sebestény Sándor: Csiky Sándor életpályája (1805–1892). Eger, 1981. (Tanulmányok Heves megye történetéből 6.)

- Stipta 1976 = Stipta István: A törvényhatóságok egységesítésére irányuló reformmunkálatok 1873–1874-ben. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuvenum. Sectio Juridica et politica. Series Nova, Tomus I.* (1976), 111–150.
- Stipta 1983 = Stipta István: Megyei elképzelések a törvényhatóságok rendezéséről (1867–1868). In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti Tanulmányok V.* Budapest, 1983. 305–319.
- Stipta 1995 = Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. *Tervezetek, javaslatok, törvények.* Budapest, 1995.
- Stipta 1995 = Stipta István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In: Máthé Gábor – Zlinszky János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv. H. n.* 1995. 299–311.
- Szlávik 1991 = Szlávik László: A nemzeti ellenállás története Egerben 1849–1867. Eger, 1991. (Tanulmányok Heves megye történetéből 10.)
- Varga 1971 = Varga János: A jobbágyfelszabadítás kivívása 1848-ban. Budapest, 1971.