

A hand holding a scroll with a drawing of a large building and a red-outlined map.

A vármegye mint politikai tér és politikai képzet

Szerkesztette:
Nagy Ágoston – Lajtai L. László – H. Németh István

Ráció Kiadó – Szépirodalmi Figyelő Alapítvány

A vármegye mint politikai tér és politikai képzet

Szerkesztette:

Nagy Ágoston – Lajtai L. László – H. Németh István

Ráció Kiadó – Szépirodalmi Figyelő Alapítvány
Budapest, 2025

Tartalom

NAGY ÁGOSTON – LAJTAI L. LÁSZLÓ – H. NÉMETH ISTVÁN

Bevezetés

A vármegye mint politikai tér és politikai képzet 9

I. INTÉZMÉNYES KERETEK ÉS RENDSZERSZINTŰ REFORMOK

VÁRADY ZOLTÁN

A vármegyei apparátus újjászervezése
Tolna vármegyében a török hódoltság után (1696–1703) 25

KUJBUSNÉ MECSEI ÉVA

A nyíregyházi vármegyeháza építéstörténete 36

LAJTAI L. LÁSZLÓ

Sem tabula rasa, sem elvszerű hagyománytisztelet
A középszintű közigazgatás területi beosztását racionalizáló
1876:XXXIII. törvénycikk és országgyűlési vitája 53

PAPP CSABA ISTVÁN

Az adminisztratív *tutela* védelmében
Csanád vármegye községeinek szervezési szabályrendeletei
az 1886:XXII. törvénycikk tükrében 97

GYENESEI JÓZSEF

Kísérletek a vármegyei közigazgatás megreformálására
az 1920-as években 114

SZIKLA GERGŐ

Bihar vármegye közigazgatási beosztásának változásai
1850 és 1950 között 137

II. A VÁRMEGYE MINT POLITIKAI TÉR

KOVÁCS DÓRA

- Szabolcs és Szatmár vármegyék működése ecsedi Báthory István
főispánsága idején 157

NAGY ÁGOSTON

- Vármegye és nyelvkérdés
Zala megye 1831-es statútuma a magyar hivatalos nyelv ügyében 173

DEMMEI JÓZSEF

- „Főbetörés” demokrácia
Képviselőválasztási konfliktusok Nyitra vármegyében
az 1860-as években a szlovák–magyar viszony kontextusában 207

VESZTRÓCZY ZSOLT

- Törvényhatóság és „önszerveződés”
A Zólyom megyei közigazgatás szerepe a Felvidéki Magyar
Közművelődési Egyesület helyi választmányának
m megszervezésében és működtetésében 231

BERECZ ÁGOSTON

- Kisebbségi nyelvek az erdélyi és kelet–délkelet-magyarországi
vármegyékben a dualizmus alatt 248

III. A VÁRMEGYÉK ÉS AZ ORSZÁGOS POLITIKA

NAGY JÁNOS

- Az 1764–65. évi országgyűlés vármegyei követei Festetics Pál
titkos jelentéseiben 271

DEÁK ÁDÁM

- Csanád vármegye képviselte az 1825–27. évi országgyűlésen 290

SÁFRÁNY TÍMEA

- A rendszeres bizottsági munkálatok véleményezése Csongrád
vármegyében 1831–1832 312

KIRÁLY ZOLTÁN

- Szabolcs vármegye a reformkori országgyűléseken Bónis Sámuel
követi munkájának tükrében 330

SEBŐK RICHÁRD

- Az alispán, a jegyző és a vármegyei táblabíró
A vármegyék országgyűlési követeiként való megjelenésük
a késő rendi diétákon (1722–1848) 344

IV. A VÁRMEGYE MINT POLITIKAI KÉPZET

MAGYAR ATTILA

- Határírás
Bács és Bodrog vármegyék nyomában a 18. századi igazgatás
iratai között 365

DOBSZAY TAMÁS

- A reformkori megyegyűlési rendbontások okai és Kossuth
reformterve 392

FAZEKAS CSABA

- A vármegye mint „ötletbörze”
A politikai nyilvánosság működése az 1840-es évek egyházpolitikai
vitáinak példája alapján 402

TÓTH KÁLMÁN

- Kossuth versus Eötvös
Vármegyék és reformtervek 414

KOI GYULA

- Vármegye és municipalizmus: a helyi-területi önkormányzatok
jogi helyzete a kiegyezés időszakának vitái idején
Két egykorú pamflet tanúságtétele 438

- A kötet szerzői 457

Sem tabula rasa, sem elvszerű hagyománytisztelet

*A középszintű közigazgatás területi beosztását racionalizáló 1876:XXXIII. törvénycikk és országgyűlési vitája**

Bevezetés: egy szimbólummá vált közigazgatási térkép születése

Joggal merül fel a kérdés, hogy miért érdemel közelebbi és alaposabb figyelmet a korabeli jogalkotó által kétségtől szabatos, ám szinte semmitmondóan prózai *Némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről* címmel az országgyűlés elé terjesztett jogszabálytervezet, majd ugyanezen a néven becikkelyezett törvény. A válasz, különösen a keletkezésének szövevényes előzményei és kellően tartós utóélete fényében, voltaképp kézenfekvően egyszerű. A majdani törvény alapjául szolgáló tervezetről folytatott országgyűlési vitán dőlt ugyanis el (két-két vármegye: Krassó és Szörény, valamint Abaúj és Torna néhány esztendő múlva, az 1880-as évek elején történő egyesítését leszámítva),¹ hogy alapjaiban milyen lesz az 1918 előtti Magyarország teljes középszintű területi beosztása. Másképp fogalmazva: ekkor született meg tehát az a modernizációs, pragmatikus és nemzetállam-építési szempontokat egyaránt szem előtt tartó, átfogó közigazgatási területi felosztás, amelynek a kétségtől homogenizáló hatású kartográfiai imázsa vélhetően legtöbbünk lelki szeme előtt elsőre bevillan, amikor a „Trianon előtti” Magyarországra gondol. A közigazgatásilag

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

¹ 1880:LV. tc.; 1881:LXIV. tc. A három Árpád-kori eredetű vármegyétől eltérően Szörény 1876-ig az ország legfiatalabb megyéje volt, amelynek létesítéséről a bánsági határőrezredek polgárosítását elrendelő törvény rendelkezett, és ami zömmel az Oláh bánsági ezred korábbi területét foglalta magában (vö. 1873:XXVII. tc. 3. §), amely viszont előzőleg, a középkorban szinte teljes egészében Temes vármegyéhez tartozott, így ez az újdonsült vármegye a területi kontinuitást tekintve csak nagyon áttételesen kapcsolódott az alapvetően a későbbi Olténia területén fennálló Szörényi bánsághoz.

is modernizálódó Magyarország térképre vitt vármegyerendszere utóbb számtalan reprodukciójában máig a legkülönfélébb helyeken és összefüggésben jelenik meg az oktatási anyagoktól és népszerűsítő kiadványoktól kezdve egészen a legváltozatosabb felhasználási formákban szimbólummá stilizálódott variációkig, gondolva akár a politikai instrumentalizációira, közöttük egészen a mozgalmi névként történő használatára is napjainkból.

A fenti megállapítás azonban természetesen csak az országterület *belső* felosztását tekintve helytálló, hiszen a Magyar Királyság nagyjából középkor végi („Mohács előtti”) állapotát közelítő területi-államjogi egységesülése – az 1848–49-es fontos intermezzot² leszámítva – lényegében már az 1867-es osztrák–magyar közjogi kiegyezés megkötésével végbement. Azonban amíg Magyarország és Erdély nagyjából három és fél évszázad után újra közös végrehajtó hatalom és törvényhozás révén egyesült,³ addig a korábban „kapcsolt részeknek” tekintett (ám 1848 tavaszától de facto önállósult) Horvátország és Szlavónia,⁴ továbbá *elvileg* a mindig melléjük értett Dalmácia, amelynek az előbbiekkal szorgalmazott közjogi-igazgatási egyesítése a Monarchia fennállásának végéig sem vált valóra, széleskörű önigazgatási autonómiával felruházott társországgá alakult.⁵ A 16. század óta nemcsak de facto, hanem de jure is közvetlenül Bécsből (a Főhaditanács által) irányított Katonai Határőrvidék időben jócskán elhúzódo polgárosítása⁶ révén előálló területgyarapodásból pedig nagyjából egyharmad-kétharmad arányban részesült a szűken vett Magyarország és a horvát-szlavón társország.⁷ Végül Fiume kikötővárosa, sajátos területi elkülönülésben és speciális belső jogrendet fenntartó „külön testként” – ám a horvát-szlavón társországgal ellentétben –, közvetlenül kapcsolódott Magyarországhoz.⁸ A horvát-szlavón és az

2 A két rendi országgyűlés által kodifikálva lásd 1848. évi pozsonyi VII. és kolozsvári I. törvény-cikkeket.

3 1868:XLIII. tc.

4 Kettejük között közjogi tekintetben a fő különbséget az jelentette, hogy 1848-ig a három horvát vármegye külön horvát tartománygyűlést alkotva közösen, a három szlavón vármegye pedig – a többi magyarországi vármegyéhez hasonlóan – önállóan, ki-ki a saját közgyűlése nevében küldött követet a magyar rendi országgyűlésre.

5 1868:XXX. tc.

6 Az Erdélyi Nagyfejedelemség területén az 1760-as években szintén felállított katonai határőrvidéket viszont – amely a magyarországitól eltérően azonban nem volt sem területileg kompakt, sem pedig folytonos, hanem egymással nem határos településekre tagolódott – már az 1850-es évek elején felszámolták.

7 1873:XXVII., XXVIII. és XXIX. (bánsági és titeli), valamint 1882:XL. (horvát-szlavón) tc-ek.

8 1868:XXX. tc. 66. §. 1. pont. Fiume pontos közjogi helyzetét azonban azt a magyar koronához csatoló 1779-es uralkodói diplomától kezdve a közös államalakulat fennállásig eltérően értelmezte a magyar és a horvát fél.

erdélyi kérdés közjogi-területi rendezése után vált tehát egyfelől lehetségessé, másfelől mindinkább időszerűvé a közvetlenül a magyar kormány hatáskörébe eső – az előbbieket vonatkozásban leszűkült, az utóbbi révén viszont jelentősen megnövekedett – országterület belső viszonyainak a rendezése, értve alatta nemcsak az önkormányzatiság és a közigazgatás modernizációját, hanem a legkülönbébb területi anomáliák felszámolásával is együtt járó, átfogó szabályozás keresztülvitelét.

Összességében e vázlatosan ismertetett folyamat végeredményeként, az 1880-as évek elejére alakult ki tehát több lépésben – az első lábjegyzetben említett két törvénnyel véglegesülve – a 63 magyarországi vármegye által és a *corpus separatum* Fiumét beleértve, a törvényhatósági jogú városokat és Budapestet viszont nem számítva, a teljes, ám a horvát-szlavón társország nélküli modern magyar államterületnek az a középszintű közigazgatási beosztása,⁹ amelynek ikonikussá merevedő képi reprezentációját az utókor emlékezete jellemzően elő szokta hívni, amikor a történelmi Magyarország térképét kell bármilyen okból felidézni.¹⁰

Az 1876:XXXIII. tc. utóélete és tartósságának megítéléséhez pedig dióhéjban arra érdemes utalni, hogy az ország középszintű közigazgatásának következő átfogó területi rendezésére két vesztes világháború és két békeszerződés elszenvedését követően kerül majd csak sor. Amíg az előbbi esetben egyrészt hangsúlyozottan átmeneti szükségintézkedésként egy bürokráciacsökkentő törvénybe rejtve, ráadásul az adminisztrációt érintő módosítások ellenére is a fél évszázaddal korábban törvénybe foglalt vármegyei

9 A folyamat végeredményét – a törvényhatósági joggal felruházott városokat is beleértve – mintegy az országterület középszintű közigazgatási beosztását véglegesítendő, önálló törvényi bekezdéssel is kodifikálták, a törvényhatóságokat átfogóan szabályozó 1886. évi XXI. tc. 1. §-ában, amely név szerint említve, különálló fejezetekben sorolja fel: I.) a 63 vármegyét, II.) a 24 törvényhatósági joggal felruházott várost, III.) az ország fővárosát, valamint IV.) Fiume kikötővárosát.

10 A *Trianon előtti* (olykor *történelmi* vagy *nagy*) jelzővel említeni szokott Magyarország és közigazgatási beosztásának térképi megjelenítése között azonban egy korántsem elhanyagolható alapvető diszcrepancia feszül a fentebb előadottak értelmében. Amennyiben ugyanis metaforikusan 63 vármegyeként hivatkoznak rá, akkor e megnevezés természetesen csak a szűken értett országterületre volna vonatkoztatható (amely persze Fiumével együtt valóban 64, az annál jóval nagyobb területű és szintén önálló törvényhatóságot alkotó Budapestet is hozzászámítva viszont 65 municipiumra tagolódott), vizuálisan azonban szinte minden esetben a Horvát-Szlavónországgal közös (korabeli megnevezéssel) Magyar Szent Korona Országaiával azonosítják. Az utóbbit ábrázoló térképen viszont a – Határőrvidék teljeskörű polgárosítási folyamatának végeredményeként 1886-tól állandósult területű – 8 horvát-szlavón vármegye természetesen úgyszintén látható, így arra sokkal indokoltabb volna 71 vármegye (Fiume és/vagy Budapest beszámításával pedig 72 vagy 73 municipium) együtteseként hivatkozni. (A „számháború” persze még tovább bonyolódik, ha a 24 magyarországi és 4 horvát-szlavóniai törvényhatósági jogú várossal is kalkulálunk.)

határvonalakhoz és elnevezésekhez ragaszkodtak tovább,¹¹ az utóbbiban, 1949 végén viszont a magyar közjogi-politikai hagyományoktól radikálisan eltérő körülmények között, immár minisztertanácsi rendelet útján jelölték ki annak a 19 megyének a határvonalát és a székhelyét,¹² amelyek főbb vonalaiban (bár helyenként fontos változásokkal) a mai napig érvényben vannak.

A vármegye intézménye és a rendi nemzet modern államnemzetté alakulása

Az 1848-as áprilisi törvények szentesítette komplex társadalmi-politikai átalakulás a magyar rendi nemzet politikai életének (a diéta mellett) évszázadok óta a legfontosabb közjogi keretét és színterét adó vármegye feladatokrét is alapvető kihívások elé állította. Ha létének szükségessége teljes mértékben ugyan meg nem is kérdőjeleződött, jövőbeli szerepe évtizedekre kérdések egész sorát nyitotta meg, amelyek közül jó néhány érv és ellenérv természetesen már az 1840-es évek centralista–municipalista vitáiban megfogalmazódott, amelyek aztán az alkotmányosság 1860-as évekbeli újraéledésével újabb szempontokkal bővülve folytatódtak.¹³

Ezen sok összetevős, bonyolult átalakulási folyamat részletes ismertetésére itt nincsen lehetőség, annyi azonban feltétlenül hangsúlyozandó, hogy az alapproblémák egyike abból fakadt, hogy az immár népképviselési alapon szerveződő országgyűlésnek felelős magyar kormányok létrejöttével a nemesi vármegyék évszázados (rendi) alkotmányvédő- és fenntartó szerepe szükségszerűen át-, pontosabban leértékelődött. Az osztrák–magyar közjogi

11 A trianoni békeszerződés értelmében a 63 vármegyéből 10 maradt változatlan területtel az új országhatárok között, 28 került teljes egészében az utódállamokhoz, 25 pedig már csak részben (esetenként jelképesen csekély területre korlátozódva) állt magyar fennhatóság alatt. A közigazgatási konszolidáció részeként 1923-ban az (ekkor nemzetgyűlésnek hívott) törvényhozás aztán költséghatékonysági okokból a többségüket ideiglenesen összevonva, ám – a közeli visszacszerzésük reményében – a korábbi határvonalakat érintetlenül hagyva 25 vármegyét állapított meg törvényileg (vö. 1923:XXXV. tc., II. fejezet). Kovács Alajos, *A megcsonkított Magyarország. 1. A területet és közigazgatást érintő változások*, Magyar Közigazgatás 1920/25. (38. évf.), 1–2; HENCZ Aurél, *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*, Közigazgatási és Jogi, Budapest, 1973, 278–279.

12 Vö. A megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában kiadott 4343/1949. (XII. 14.) M. T. sz. rendelet. (A területi felosztás status quo-ját azonban néhány vármegye összevonásával és egyes járások és községek átcsatolásával már 1945-ben elkezdték megváltoztatni vö. A magyar közigazgatás területi beosztásának ideiglenes rendezéséről elnevezésű 4430/1945. (VI. 8.) M. E. sz. rendelettel.) Lásd HENCZ, *I. m.*, 515–516, 529–531.

13 A vitákról részletesen lásd STIPTA István, *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények*, Osiris, Budapest, 1995.

kiegyezés megkötése révén, valamint a nem magyar etnikumú hazai népeség („nemzetiségek”) képviselőiben fellépő erőik politikai követeléseit által átstrukturált, a korábbiaknál nem kevésbé összetett új politikai térben ugyanis a hazai politikai elit döntő többsége szemében a centralizált nemzetállami modell már rövid- és középtávon is vonzóbb alternatívaként tűnt fel a helyi autonómiák megőrzésével, pláne azok megerősítésével szemben.¹⁴ Ennek ellenére – különösen a dualizmus kezdeti időszakában, amikor még eleven tapasztalatként hatott a szinte néhány évente bekövetkező politikai rendszerváltás gyakorlata és lehetősége – a vármegyék évszázados alkotmányvédő szerepe igen erős ütőkártyaként forgott a municipalista törekvések támogatóinak az érvekészletében, amit tovább erősített, hogy a mindenkori magyar politikai élet irányítói pártállástól függetlenül hajlamosak voltak az egyik talán legfontosabb hazai nemzetkonstituáló erőként tekinteni a *történeti folytonosságra*. A már elve összetett helyzetet tovább bonyolította, hogy a kiépülőben lévő modern magyar államszerveződés szempontjából is a legfontosabb viszonyítási és közjogi alapot jelentő 1848-as április törvények épp a vármegyék vonatkozásában jobbra csak a szabályozásuk igényét rögzítették ideiglenes hatállyal,¹⁵ így esetükben valójában a dualizmus kori politikai elitre maradt egyaránt a szerteágazó kérdéskör törvényalkotói szabályozásának terhe és lehetősége.

Az átfogó törvényi szabályozások alakulása a század végéig az alábbi sajtós mintázattal írható le dióhéjban. A lényegi intézkedések némelyike ugyan már az Andrássy-kormány (1867–1871) alatt megszületett, a tárgykörbe vágó legtöbb és legjelentősebb törvény azonban Tisza Kálmánhoz kötődik,

- 14 Erre az antagonisztikusnak ítélt összefüggésre már az utolsó rendi országgyűlés során kisarkított formában rámutatott a centralisták egyik akkori prominensének számító ifj. Pázmándy Dénes, amikor a megyetörvény tervezetének kerületi ülésen való megvitatásakor úgy fogalmazott: „meg vagyok keblem mélyében győződve, hogy a már magában is tarthatlan megyei szervezet és a magyar nemzetiség főtartása között választani kell. Municipium vagy nemzetiség”. *Nemzeti Ujság* 1848. április 8., 1200. Deák Ferenc egy bő húsz évvel későbbi országgyűlési felszólalásában pedig máshová helyezve ugyan a hangsúlyt, ám elvi síkon is világossá tette a határozott irányt szabó álláspontját állam és területi törvényhatóság viszonyában: „nézetem szerint a megyék nem koordinált testületek a statushatalom irányában; hanem oly testületek, melyek az összes kormányzati rendszernek alkatrészét képezik, melyeknek az állam a kormányzat célszerűsége tekintetéből is autonómiát adott. A megye jogokkal s hatalommal bír egyes polgárok irányában, jogokkal bír a kormány irányában; de az állam irányában jogokat nem érvényesíthet. A megyék nem foederatív részei az összes államnak, s nem bírhatnak az államtól elkülönzött, vagy azzal épen ellenkező jogokkal.” *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*, II., Pest, 1869, 249. (A továbbiakban: KN)
- 15 1848:XVI. tc. (a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról) és XVII. tc. (a megyei tisztválasztásokról). A megyei intézményével kapcsolatos nézetek 1848-as ütköztetéséről Kossuth eredeti törvényjavaslata fényében lásd GERGELY András, *Általános választójog 1848-ban? (A megyei törvény vitája az utolsó rendi országgyűlésen)*, Századok 2005/3., 585–610.

aki nemcsak kormányfőként (1875–1890), de egyszersmind belügyminiszterként (1875–1887) is felelt, illetve adta nevét a sokszor számos helyi érdeket sértő jogszabályok tucatjához. Annak ellenére alakult ez így, hogy a Tisza-érában beterveztett és elfogadott törvények kidolgozása jelentős részben voltaképp nem a pályáját erősen municipalista beállítódású ellenzéki politikusként megalapozó Tiszához, hanem az országos politikusi karrierjét az Andrássy-kormány belügyi osztálytanácsosaként kezdő, majd épp Tisza bukásával miniszterelnökké avanzsáló gróf Szapáry Gyula¹⁶ kétségkívül távlatos ambícióihoz kötődött.¹⁷ A hazai közigazgatástörténeti irodalom mindenestre annak ellenére is egyöntetűen Szapáry nevéhez kapcsolja a területi közigazgatási reformok oroszlánrészét, hogy azok a belügyministersége, sőt későbbi miniszterelnöksége alatt is ad acta maradtak.¹⁸

A hazai középszintű közigazgatás területi szabályozásának a részleteibe merülés előtt célszerűnek látszik továbbá a vármegye kifejezetten komplex feladat- és hatásköreinek korabeli intézményes átalakítása folyamatát is röviden vázolni. Ahogy arra maguk a kortársak is oly gyakran emlékeztettek a dualizmus kezdeti korszakában fellángoló vitákban, a vármegye sok évszázados fejlődés során kialakult jogai és kötelességei egyaránt lefedték a törvényhozás, közigazgatás és bíraskodás szféráját, szükségleteit pedig önállóan (az ún. háziadó, a domestica kivetésével) saját maga finanszírozta.¹⁹

16 Vö. EREKY István, *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*, I., *A vármegyék*, Második jav. és bőv. kiadás, Grill Károly, Budapest, 1910, 100–101; 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 1. (1976), 140–141; Uő, *Törékvések a vármegyék polgári átalakítására*, 190.

17 Az egyébként Andrássy Gyulával és Eötvös Józseffel is rokoni kapcsolatban álló Szapáry Gyula a Szlávy- és Bittó-kormányok (1872–74 és 1874–75) idején lett belügyminiszter (1873–1875), amelynek a tárcáját aztán a saját kormányában (1890–92) is magánál tartotta. A szerteágazó reformok valódi kidolgozója ugyanakkor nem személyesen Szapáry, hanem a szürke eminenciás Nehrebeczky Sándor volt. Persze utóbbinak a közigazgatási szaktudása önmagában nem lett volna elégséges ahhoz, hogy a megvalósításukhoz elengedhetetlen (sőt, nem egy esetben elégtelennek is bizonyuló) politikai befolyást megteremtse. Ahogy tandemjük lényegét Szapáry monografikusa találóan megfogalmazza: „A két személy szerepe szétválaszthatatlan. A radikális irányvételhez Szapáry politikai eltökéltsége, a részletek kidolgozásához Nehrebeczky szakértelme volt szükséges.” DOBSZAY Tamás, *Szapáry és a közigazgatás = Szapáry Gyula gróf, a sokoldalú politikus*, szerk. Uő – ESTÓK János, Line Design – Magyar Mezőgazdasági Múzeum és Könyvtár, Budapest, 2023, 53.

18 EREKY, *A magyar helyhatósági önkormányzat*, 100–103; NÉMETHY Artur, *Reformtörékvések államigazgatási területbeosztásunk rendezésére*, Állam és Igazgatás 1955/3–4., 235–236; HENCZ, I. m., 1973, 115–129; CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai, Budapest, 1976, 147–149.

19 Íme egy jellemző, egyúttal szabatos összefoglalás a korból: „A magyarországi megye [1848 előtt] nem puszta közigazgatási terület, hanem erkölcsi egyetemleges egység, mely állami jogokkal van a törvény által fölruházva, és a melynek tagjai mindazok, kik hasonló jogokkal bírnak és csakis azok lehetnek. A régi megyének jogai következők voltak: 1. követválasztási és vissza-

Az alkotmányosság végleges visszaállítása után állandósuló parlamentáris kormányzással és a hatalmi ágak határozott szétválasztásával azonban értelemszerűen nem vagy csak igen nagy nehézségek által lett volna hosszútávon is harmonikusan összeegyeztethető a korábbiakban alapvetően lokális nemesi önkormányzati szervként működő intézmény szerteágazó jogköreinek a változatlan formájú továbbörökítődése. Következésképp az immár állampolgári jogegyenlőségen alapuló, azaz: modern értelemben vett politikai nemzet egészét képviselő országgyűlésnek felelős kormányok a rendi korszakból örökölt vármegyei intézményrendszert ugyan nem egyetlen lépésben, ám határozott kézzel kezdték el lebontani illetve átalakítani. Ennek keretében először a bíraskodást választották külön a közigazgatástól,²⁰ majd még az Andrássy-kormány idején átfogó törvényi szabályozásban részesült a törvényhatósági közigazgatás egésze.²¹ E kulcsfontosságú jogszabályból – a szűkebb témánk szempontjából – az alábbiakat érdemes kiemelni, mint amelyek nem csupán a forradalom előtti állapotokhoz, de az 1848-as törvényalkotók szándékaihoz képest is látványos szakítást jelentettek. A törvény egyrészt a lehető legátfogóbb módon törekedett *egyazon szabályozási keretbe* illeszteni az ország addigi középszintű közigazgatási rendszerének összes, meglehetősen heterogén alkotóelemét. Olyannyira, hogy nem csupán a vármegyéktől eltérő múltú, szerkezetű és hatáskörű egyéb területiális közigazgatási/önkormányzati egységek (az ún. kerületek, vidékek, székek) számára írt elő az előbbiekkal tökéletesen azonos szervezetet – mindazonáltal ez utóbbiak és vezető tisztviselőjük hagyományos elnevezését, mint főkapitány, főkirálybíró, kerületi gróf stb. változatlanul hagyva –, hanem, a korábbi törvényalkotói gyakorlattal teljesen szembe menve,²² a városok belső igazgatási szerkezetét is nemcsak hogy ugyanazon törvény keretében,²³ de esetükben

hívási jog, 2. útasítási jog, 3. közigazgatási és törvénykezési jog, 4. tisztújítási jog, 5. ellenőrködési jog. Ezen jogokat a megye tanácskozási és választási gyűléseiben gyakorolta, melyekben minden egyes tagja részt vett, vagy legalább részt venni jogosítva volt.” SZENTKIRÁLYI MÓRIC, *Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről*, Pest, 1867, 3. E jogok mindazonáltal már 1848 előtt is több tekintetben korlátok közé szorultak, így például a statútumaikat és költségvetésüket a kormányzerveknek is jóvá kellett hagyni, bírósági ítéleteik ellen felsőbb fórumon lehetett fellebbezni, felsőbb rendelkezés végre nem hajtása esetén pedig ideiglenesen királyi biztost nevezhettek ki az élükre. *Uo.*, 4.

20 1869:IV. tc. A bíraskodás és a közigazgatás szétválasztása annyiban mindenesetre nem ment tökéletesen végbe, hogy az utóbbi hatáskörében maradt a községi és kihágási bíraskodás, valamint a gazda és cseléd közti munkaviszonyból fakadó jogviták lefolytatása is. Vö. CSIZMADIA, *I. m.*, 153.

21 1870:XLII. tc. (A köztörvényhatóságok rendezéséről)

22 Vö. az 1848:XVI., XVII., valamint XXIII. tc-ekkel.

23 Az egyedüli kivételt Buda és Pest városa jelentette, amelyek „beligazgatási szervezését” önálló törvény által rendelte szabályozni a törvényhatósági törvény első paragrafusa, és amely végül

is azonos logikát érvényesítve szabályozta.²⁴ Szintén paradigmaticus újítást hozott másrészt, hogy a hazai hagyományoktól, valamint az 1848-as törvényalkotói szándéktól e tekintetben is gyökeresen eltérve, gyakorlatilag az osztrák közigazgatási jogból átemelt megoldásként az összes törvényhatóság (azaz a vármegyék, kerületek, vidékek, székek, szabad királyi városok és – az ekkortól létrejövő – törvényhatósági jogú városok)²⁵ képviselőtestülete (ún. törvényhatósági bizottsága) esetében is bevezette a virilizmus²⁶ intézményét. Ez azt jelentette, hogy e testületek tagsága felerészben automatikusan a törvényhatóság területén élő legtöbb egyenes államadót fizető állampolgárból került ki, így onnantól értelemszerűen már csak felerészben álltak szabadon választott képviselőkből. A törvényhatóságok autonóm működéséhez elengedhetetlen önfinanszírozás kérdésében mindazonáltal egyértelműen szakítani kívánt e törvény a szintén a Bach-korszakban kialakult gyakorlattal, amikor – az önkormányzatiság teljes felszámolásának logikus következményeként – a vármegyei adminisztráció költségeit az állam segélyezés útján²⁷ központilag finanszírozta. Az 1870:XLII. tc. 2. §-a ugyanis kimondta, hogy a törvényhatóság „az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik”, a 90. § pedig világosan előírta, hogy „az állami közigazgatás költségeit jövőre a törvényhatóságok saját házi pénztáraikból fogván fedezni, a pénzügyminister, egyetértőleg a belügyministerrel, még ez év folytán törvényjavaslatot terjeszt elő”. Ez utóbbira azonban – kifejezetten a vármegyék (kerületek stb.) között fennálló óriási területi és népességi anomáliából fakadó egyenlőtlen adóképesességük miatt – nem került

az 1872:XXXVI. tc. (Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről) révén valósult meg. Vö. CSIZMADIA, *I. m.*, 136–141; SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai, Budapest, 1976, 111–115.

24 Ezentúl tehát a törvényhatósági joggal felruházott városok (ill. ekkor még a szabad királyi városok összessége) élére is főispánt neveztek ki a végrehajtó hatalom képviselőjében (az első tisztségviselőjük azonban továbbra is a polgármester maradt).

25 Ehhez az 1870 és 1950 között fennálló kategóriához hasonló jogállásra tettek szert még a későbbiekben (1954 és 1971 között) a tanácsrendszer megyei jogú városai, amelyek – ellentétben az 1990 utáni önkormányzati rendszer azonos elnevezésű megyei jogú városaival, valamint a tanácsrendszer későbbi fázisában, 1971 és 1990 között létező ún. megyei városok kategóriájával – a megyéktől különállók, azaz tőlük független és velük jogilag minden tekintetben egyenrangú területi igazgatási egységnek számítottak.

26 NÉMETHY, *I. m.*, 234; CSIZMADIA, *I. m.*, 119–120, 129–130, 133; SARLÓS, *I. m.*, 80–83, 116.

27 Ahogy arra a közigazgatástörténeti irodalom rámutat, a finansziális innováció hátterében nem csupán az állt, hogy az állami adminisztráció által jócskán felduzzasztott (jelentős mértékben külföldről beáramló hivatalnokokból összetevődő) bürokrácia radikálisan megnövekedett ügyszámmal szembesült, de amiatt is szükségessé vált, mivel a régi nemesi vármegye tisztikara még jórészt nobile officiumként (ingyen vagy jelképes javadalmazás fejében) látta el a feladatát. Vö. CSIZMADIA, *I. m.*, 93; EREKY, *I. m.*, 92–93.

már sor.²⁸ Nem meglepő tehát, hogy éppen az államsegélyezés – ekkor még átmenetinek vélt²⁹ – gyakorlatának felszámolása lett a legfőbb indoka és folyamatos napirenden tartója annak, hogy az országgyűlés mielőbb átfogóan szabályozza a teljes hazai közigazgatási rendszer területi beosztását.

A területrendezési reform előképeinek tündöklése és bukása

Történeti távlatból tekintve kijelenthető, hogy az eredetében az államalapítással gyakorlatilag egyidős hazai megyerendszer³⁰ alkotóelemeinek a száma az évszázadok alatt nemcsak növekedett, de a megyék tényleges határvonala is megannyiszor módosult. A legjelentősebb változásokat természetesen az oszmán hódítás és annak következményei eredményezték, mindazonáltal a főbb vonalaiban már az Árpád-kor folyamán kikristályosodó területi beosztás olyannyira tartósnak bizonyult, hogy a török kiűzése után is lehetőleg a középkorban rögzült területi status quohoz igyekeztek visszatérni.³¹ Ez utóbbi konzerváló hatása olyannyira erőteljesen érvényesült, hogy a modernizáció egyik fontos velejárójának és előmozdítójának tekintett hatékony és olcsó közigazgatás érdekében nemcsak az esetenként drasztikus kiterjedéssel bíró aránytalanságokat kiküszöbölő, hanem a népesedési-gazdaságföldrajzi közlekedési stb. viszonyok időközben végbemenő (sok esetben igen jelentős) átrendeződéséhez is igazodó, átfogó országos területrendezésre egészen az 1870-es évek közepéig kellett várni.

Pontosabban két ízben – a 18. század végén és a következő évszázad közepén – is volt már rá precedens, hogy uralkodói rendelettel szisztematikusan

28 Ehelyett a törvényhely vonatkozó rendelkezéseinek felfüggesztésével az országgyűlés évről évre határozott a törvényhatóságok államsegélyének konkrét összegéről.

29 A megyei önkormányzatok pénzügyi önállóságát garantáló háziadó ügyét végül Tisza Kálmán az 1880-as közigazgatási anket tárgyalásai során tette teljesen ad acta, amit aztán már csak a megyék háztartásáról szóló 1883:XV. tc. igen szerény hatókörű rendelkezései ellensúlyoztak lényegében szimbolikusan. Értve ez alatt, hogy a megyék „közigazgatási, közlekedési, közgazdasági, közművelődési és jótékonyági célokra 3%-től meg nem haladó pótdadót” vethettek ki (9. §), valamint ezenkívül „a megyék, az ezen törvényben meghatározott célokra, még 2% erejéig vethetnek ki pótdadót a bel- és pénzügyminiszter előzetes engedélyével” (13. §). Vö. EREKY, I. m., 132–138. CSIZMADIA, I. m., 165.

30 KRISTÓ Gyula, *A vármegyék kialakulása Magyarországon*, Magvető, Budapest, 1988, 12–15.

31 Alighanem szimptomatikusak e vonatkozásban a történelem során eltűnt vármegyék történetét két vastos kötetben feldolgozó 19. századi történeti topográfus gondolatai: „A jelenkor fia a történeti fejlemények eredményeivel azt a hitet örökölte, hogy a Magyarország álladékat képező vármegyék földrajzi minősége, mint valami megkövesült eszme élte túl a századokat. Nemzedékek éltek azon tudatban, hogy Magyarország 52 vármegyére van felosztva, és tekintve azt a tapasztalást, hogy sem a vármegyék ezen száma, sem azok határai nem változtak, jó talajt talált az a vélekedés, hogy ez réges-régen is így volt.” PESTY Frigyes, *Az eltűnt régi vármegyék*, I., MTA, Budapest, 1880, 3.

újjászervezzék a magyar korona országai egészének területi közigazgatását. A II. József-féle és a Bach-rendszer idején hozott intézkedések közös jellemzője volt dióhéjban a lényegében tartományi szintet bevezető kerületi rendszer³² kialakításán túl a szabad királyi városok beolvasztása (néhány kivétellel) a megyerendszerbe, továbbá számos kisebb vármegye megszüntetése illetve egyesítése. A jozefinista reformokhoz képest lényegi különbség volt azonban, hogy az 1850-es években öt, egymástól függetlenül kormányzott koronatartományra is felszabdalták a magyar korona országainak területét (Magyarország, Erdély, Temesi Bánság és Szerb Vajdaság, Horvátország, Katonai Határőrvidék, amelyek közül a korábbi megyék helyett a második és harmadik koronatartomány – szűkebb értelemben vett – kerületekre tagolódott). A magyarországi koronatartomány kerületeinek székhelyeit pedig kivették a megyei hatóságok alól, és közvetlenül a kerületi főispán alá rendelték őket, továbbá néhány nagyobb megyét (Pest–Pilis–Solt, Nyitra, Bihar, Heves–Külső-Szolnok) területileg kettéosztottak. A vármegyéktől eltérő egyéb tradicionális közigazgatási egységek (kerületek stb.) közül ugyanakkor a kisebbeket a környező megyébe olvasztották, a Jász-kun kerületből viszont (némi területi módosítással) önálló vármegyét szerveztek.³³ Tekintettel azonban arra, hogy mindkét időszakban az alkotmányosság felfüggesztésének folyamányaként került sor az átfogó területrendezésre, a hozott intézkedések nemcsak hatályukat veszítették néhány év leforgása alatt, de utólag egyiküket sem cikkelyezte be a rákövetkező, az alkotmányosságot a közigazgatási területek és helyi önkormányzatiság integritása értelmében is visszaállító országgyűlés.

Ugyan megyei területváltozásokat szabályozó törvényeket már a kora-újkorai diétákon is hoztak,³⁴ a jozefinista reformok bukása után maradt csak napirenden – noha változó intenzitással – a területrendezési kérdések országgyűlési szabályozásának az igénye.³⁵ Mivel pedig rendszerszintű újjá-

32 A *kerület* fogalma és terminusa kapcsán megjegyzendő, hogy a magyar közigazgatás történetében ugyan több megyét magában foglalóan nem léteztek 'tartomány' értelemben vett kerületek, a négy „kerületi tábla”-t felállító 1723:XXXI. tc. óta a statisztikákban mégis meghonosodott a magyarországi megyék négy (Dunán inneni és túli, valamint Tiszán inneni és túli) kerületbe soroló állandó csoportosítása. Vö. EDELENYI-SZABÓ Dénes, *Magyarország közjogi alkatrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai*, Magyar Statisztikai Szemle 1928/6., 660.

33 Vö. EDELENYI-SZABÓ, *I. m.*, 671, 673, 681; HENCZ, *I. m.*, 56–59, 84–89; CSIZMADIA, *I. m.*, 88–90, 145.

34 Az oszmán hódítás miatt a kora újkorai diéták például több megyét is ideiglenesen egyesítettek, más esetekben pedig a főispánok pártcsatározásai folytán kettéosztott megyék helyreállításának kívánalmáról hoztak törvényeket. NÉMETHY, *I. m.*, 1–2., 67.

35 *Uo.*, 69–71. Törvény maga – leszámítva az egy-egy konkrét település hovatartozását érintőket – mindazonáltal csak Hont megye exklávéjának (Kishont) Gömör vármegyéhez csatolásából és az

szervezésre sem az 1848–49-es kormányok,³⁶ sem a kiegyezéssel kormányra lépő Andrassy-adminisztráció és közvetlen utódai nem vállalkoztak,³⁷ így tulajdonképpen a jelen tanulmányban tárgyalt 1876:XXXIII. tc. tekinthető az *első* – sőt, mint a bevezetőben utaltam rá, gyakorlatilag máig egyetlen – *teljeskörű* hazai közigazgatási területrendezési törvénynek. Mindazonáltal, ahogy fentebb már utaltam rá, a Tisza Kálmán miniszterelnök és belügyminiszter nevével fémjelzett, végül uralkodói szentesítésig jutó törvény elfogadása előtt röviddel az akkor még a Deák-párt soraiból kikerülő belügyminiszter, Szapáry Gyula a hazai törvényhatóságok területének szabályozásáról és új beosztásáról nem csupán az utódjáénál alaposabb és részletesebb, de jóval merészebb tervvel állt elő. A Szapáry-féle koncepció átgondoltságát bizonyítja – éles ellentétben például Táncsics fentebb ismertetett elnagyolt elképzelésével –, hogy ehhez az 5 fejezetből és 114 paragrafusból álló törvényjavaslathoz 30 oldalas indoklás készült, amelyet kidolgozói ráadásként egy 325 oldal terjedelmű mellékletben aprólékos részletekbe menő statisztikai

ún. tízlandzsás szék („kisebb vármegye”) Szepes vármegyébe olvadásából lett (1802:IX. és X. tc.). Az 1802:XII. tc. pedig a későbbiekben folyton hivatkozott elvi igénnyel szögezte le, hogy „a birtokállományok biztonsága jövőben azt követeli, hogy azon cserék, melyek az ország köztörvényhatóságai között létesülnek, be legyenek czikkelyezve”.

- 36 Fennmaradt mindazonáltal 1848-ból Táncsics Mihálytól egy nyomdai úton állítólag ezer példányban sokszorosított részletes térkép, amelyen 45, nagyjából egyenlő nagyságú megyére osztotta a magyar korona országainak teljes területét (beleértve tehát a horvát-szlávon részek mellett a teljes Katonai Határőrvidéket és Erdélyt is). Az ekkor országgyűlési képviselőjelölt Táncsics által elképzelt területi szabályozás elvei sajnos nem ismertek, a térképe alapján, illetve az ekkor közzétett alkotmányjavaslatából azonban egyértelműnek tűnik, hogy a megyék mellett egyedül az egyesített főváros lett volna – szintén megyének nevezett – önálló törvényhatóság, az összes többi, önkormányzattal felruházott települést pedig a megyékbe kebelezte volna. Vö. TÁNCICS Mihály, *Új alkotvány*, Munkások Ujsága 1848. június 18., 182–183, 189. Táncsics tervezete abból a szempontból is radikálisabb volt, mint a jozefinista és neoabszolutista területrendezések, hogy nála minden egyéb hagyományos közigazgatási-önkormányzati egység (kerület stb.) felszámolásával azok területe kivétel nélkül az új megyékbe olvadt volna. A meglehetősen elnagyolt megyehatárok pedig esetenként a közjogi választóvonalakat is nagyvonalúan figyelmen kívül hagyták (a horvátországi Varasd megyéhez csatolta volna például Dél-Zalát egészen a Balatonig, kárpótlásul viszont a teljes Vas megyével vigasztalódhatott volna a maradék Zala, azaz – számos másikkal hasonlóan – Vas megye is nyomtalanul eltűnt volna a térképről). Táncsics kreativitása mindezeket túl az eseti megyenévadásban is szabadon szárnyalt: a tervezete értelmében Tengerparti, Horvát, Hajdu, Kun, Bánát, Oláh, Székely, Szász, Erdély és Árpád megye is lett volna (többé-kevésbé a későbbi Modrus-Fiume, Lika-Krbava, Hajdu/Szabolcs, Békés/Csongrád, Torontál/Temes, Krassó-Szörény, Maros-Torda/Udvarhely, Szeben/Fogarás/Nagy-Küküllő, Csík és Ung/Bereg vármegyék helyén). Táncsics térképének modern reprodukcióját lásd PAPP-VÁRY Árpád, *Táncsics Mihály megyerendszer-javaslat, 1848* = Uő, *Magyarország története térképeken*, Kossuth – Cartographia, Budapest, 2002, 202–203.

- 37 Ugyan az 1871 és 1873 között három kormányban is a belügyi tárcát vezető Tóth Vilmos 1872. december 18-án benyújtott előterjesztését a kisebb vármegyék nagyobbakba olvasztásáról a minisztertanács is jóváhagyta, törvényjavaslat azonban nem lett belőle. Vö. DOBSZAY, *Szapáry és a közigazgatás*, 52.

kimutatások sokaságával támasztottak alá a minisztériumi szakapparátus részéről.³⁸ A teljes körű átalakítási szándék radikalizmusát jól érzékelteti, hogy az akkori (Horvát-Szlavónország nélküli) országterület 81 területi törvényhatóságából mindössze 51 vármegyét alkotott illetve hagyott volna meg, a határkiigazítások révén pedig a korabeli települések közel negyede változtatott volna törvényhatóságot. A tervezet végeredményeként pedig az addigi 153 törvényhatóság – amelyekből tehát 72 volt városi³⁹ – kevesebb, mint a felére csökkent volna, tehát Magyarország új közigazgatási beosztása mindösszesen 76 (ebből 51 megyei, valamint – Fiumével együtt – 25 városi) törvényhatóságból állt volna.⁴⁰ Habár a hazai közigazgatástörténeti irodalom egybehangzó értékelése szerint a Szapáry-féle területrendezés korszerűbb, racionálisabb és a pénzügyi terhek vonatkozásában is jóval előnyösebb lett volna, kidolgozottsága és átgondoltsága ellenére végül – részben a költségvetés nehéz helyzete, részben pedig a helyi tiltakozások egymást erősítő lobbierje hatására – ad acta került.⁴¹ Bár a tervezet hivatalos indok-

38 Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, Buda, 1874, X., 36–408. (A továbbiakban: KI) Szapáry egy másik törvényjavaslatában a vármegyék járásait és azok székhelyét is az országgyűlés által kívánta meghatározni, a harmadik kapcsolódó törvényjavaslata pedig a községi törvény (1871:XVIII. tc.) érvényét szándékozott kiterjeszteni azon kisebb szabad királyi illetve törvényhatósági jogú városokra, amelyek a törvényhatósági jogú városok köréből kikerülve a vármegyéjükbe olvadtak volna ún. „másodrendű város”-ként, egyúttal pedig lehetőséget kívánt nyújtani a népesebb rendezett tanácsú városok számára, hogy a magasabb kategóriát képviselő „másodrendű város”-ok közé emelkedhessenek. KI 1874, XI., 3–53, 54–67.

39 A törvényjavaslat időpontjában (a horvát-szlavón társországok nélkül értett) Magyarországon 58 vármegye, 14 szék, 5 vidék és 4 kerület, továbbá 47 szabad királyi város és 25 törvényhatósági joggal felruházott város alkotott önálló törvényhatóságot. KI 1874, X., 102.

40 A tervezett területi beosztás térképét közli: HAJDÚ Zoltán, *Magyarország közigazgatási földrajza*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 131. Vö. CIEGER, *I. m.*, 103. Az aktuálisan létező és a később valóban létesülő (bár sok esetben jelentősen eltérő méretű és határvonalú, valamint ún. „egyesült”) vármegyékhez képest létre nem jövő törvényhatóság lett volna: Solt, Bodrog, Kun, Horom, Keve, Debrecen. Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy a nagyjából a bánáti (Német, Illír és Oláh) határőrezredek helyén létesítendő Horom és Keve elnevezést a tervezet készítői immár az MTA szakvéleményével támasztották alá, miáltal kimondatlanul is azokat a feledésbe merült neveket kívánták szándékosan újjáéleszteni, amelyeken – a korabeli történettudomány ismeretei értelmében – a szóban forgó térségeket a török hódítás előtt hívták. Vö. KI 1874, X., 65–66. (Táncsics fentebb tárgyalt 1848-as térképén viszont ezeknek a nagyjából ugyanazon területeken létesítendő új közigazgatási egységeknek az elnevezése a – vélhetően a határőrvidéki ezrednevekből átemelt, így jóval újabb keletű – Bánát illetve Oláh megye. Vö. PAPP-VÁRY, *I. m.*, 202–203.)

41 A 38. jegyzetben említett törvényjavaslatokat Szapáry végül 1873. december 21-én terjesztette az országgyűlés elé, megtárgyalásukra azonban nem került sor (KN 1874, VIII., 353). Ehelyett az országgyűlés „államháztartás rendezése tárgyában” kiküldött 21-es bizottságának 9-es albizottsága által kidolgozott költséghatékonysági szempontjaihoz igazodva a belügyminisztérium az összes érintett törvényhatóság megkérdezésével 1874 őszére készült el a Szapáry-terv módosított változatával, amely azonban az elhúzódozó kormányválság miatt – a helyi véleményeket szándékosan negligáló eredeti tervezethez hasonlóan – végül szintén ad acta került. STIPTA, *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*, 176–181; DOBSZAY, *Szapáry és a közigazgatás*, 52–57. A területi átszervezéssel érintett törvényhatóságok felirataiban a tervezett változtatásokkal

lása több pontban sorolta az átalakítások mellett szóló érveket, közülük egyértelműen a pénzügyi indok volt a legnyomósabb. Nevezetesen az 1870: XLII. tc. fent említett rendelkezéseinek (11. és 90. §-ok) megfelelendő, a tervezet készítői az igazságos és arányos teherviselés érdekében az ország teljes területét lehetőleg egymáshoz hasonló méretű, lakosságú és adóképeségű területi egységekre törekedtek osztani az önkormányzatiság legfőbb garanciáját jelentő *önadóztatás* szilárd alapokra helyezése érdekében. Szintén deklarált cél volt egyúttal az enklávék és a több részre tagolódó területi egységek megszüntetésével a *területi kontinuitás* maradéktalan érvényesítése, valamint a természetes *földrajzi határok* tiszteletben tartása. Ahogy az új megyeszékhelyek kijelölésénél a központi elhelyezkedés mellett a közlekedési, ipari és kereskedelmi viszonyok figyelembe vétele, a saját megyéjük székhelyétől távoli, ám a szomszédos vármegyeszékhelyhez közelebb eső települések átcsatolása, illetve a saját önkormányzati kiadásaik finanszírozására sem képes kisebb szabad királyi és törvényhatósági jogú városoknak a környező vármegyébe olvasztása is legitim célként fogalmazódott meg. Sőt, még arra is odafigyeltek, hogy az új megye- és járási székhelyek lehetőleg összhangba kerüljenek az állam igazságügyi, pénzügyi és katonai szerveinek területi egységei székhelyeivel. A törvényjavaslat miniszteri indoklása – nyilván a várható sokrétű ellenállás élet tompítandó – mindazonáltal azt is nyomatékosítani igyekezett, hogy nemhogy tabula rasa-t nem kíván teremteni, hanem minden olyan közigazgatási határt érintetlenül hagyott, ahol az adott törvényhatóság területe, népessége, topográfiai helyzete és adóképesége önmagában nem indokolt beavatkozást.⁴²

A szentesítésig jutó törvény receptje: politikai felhatalmazás, redukált fókusz és pragmatizmus

A Szapáry-terv részleteinek szánt fenti figyelmet nemcsak az indokolja, hogy összemérhető legyen vele a végül megszavazott és szentesített törvény sokkal szerényebb célkitűzése, de az is, hogy ezáltal érzékeltessem: a szisztematikus területrendezésre törekvő korabeli törvényalkotónak

szemben felhozott változatos érvek típusairól részletesen lásd STIPTA, *A törvényhatóságok egyesítésére irányuló reformmunkálatok 1873–1874-ben*; CIEGER András, *Konfliktusok a tér körül. Kormányzati területrendezési törekvések és a lokális identitás elbeszélései az 1870-es években Magyarországon = Terek, tervek, történetek. Az identitás történetének térbeli keretei 2.*, szerk. Uő, Atelier, Budapest, 2011, 101–120.

42 KI 1874, X., 57.

hányféle és milyen eltérő szempontrendszerű országos és helyi érdeket és ellenérdeket kellett (volna) tudnia egymással sikeresen összeegyeztetni. A Tisza-féle kodifikációs aktus mindazonáltal csupán egy – bár a területrendezési törekvések röviden ismertetett előzményei és utóélete szempontjából kétségtől a legfontosabb – volt azon törvények sorában, amelyeket a közigazgatás korabeli átszervezése érdekében hoztak. Ezek közül itt elégnek látszik kettőre utalni: a szabad királyi és törvényhatósági jogú városok körét radikálisan szűkítő,⁴³ valamint a sok évszázados erdélyi szász autonómiát politikai értelemben felszámoló törvénycikkre,⁴⁴ amelyek nemcsak szinte egyidejűek voltak vele, de – ahogy arra a területrendezési törvény országgyűlési vitája során is többször hivatkoztak – szorosabban is kapcsolódtak az átfogó területrendezési törvényhez.⁴⁵

43 1876:XX. tc. (némely városi törvényhatóság megszüntetéséről). A vármegyéjükbe beolvadó, 12 ezer főnél kevesebb lakosú 47 szabad királyi és törvényhatósági joggal felruházott város onnantól kezdve a községi törvény hatálya alá tartozó ún. rendezett tanácsú várossá minősült vissza (ám az egykori szabad királyi városok – vélhetően a hagyománytisztelet okán – a továbbiakban is megtarthaták patinás címüket), hét közülük pedig annyira jelentéktelen volt, hogy egyenesen nagyközséggé fejlődött vissza. NÉMETHY, I. m., 5., 287. Erdélyben a helyzet annyival volt összetettebb, hogy a szabad királyi városok mellett létezett még az ún. nemes városok és a kiváltságos mezővárosok privilegizált kategóriája is, amely utóbbiak közül az 1870:XLII. tc. csak a másodikba tartozókat ismerte el törvényhatósági jogú városoknak, miközben a szász szabad királyi városok a törvényhatósági jogról lemondva egységesen a szász székekbe (majd hamarosan a helyükön létesülő vármegyékbe) olvadtak. Az újabb törvény Erdélyben tehát a volt kiváltságos mezővárosok, valamint – Kolozsvár és Marosvásárhely kivételével – a (nem szászföldi) szabad királyi városok törvényhatósági jogát szüntette meg. Vö. EDELÉNYI-SZABÓ, I. m., 710–711.

44 Hogy a királyföldi (*Fundus Regius*) közigazgatást a lakosságának jogegyenlőségére tekintettel is külön törvényben kell szabályozni, azt már a Magyarország és Erdély unióját megerősítő 1868:XLIII. tc. (10. §) is kimondta, következésképp az 1870:XLII. tc. rendelkezéseinek hatálya alól – egyedüli kivételként – a szászok földje mentesült (88. §.). Az 1876:XII. tc. (a Királyföldről) végül az erdélyi szászok hét évszázados autonómiáját (*universitas saxonum*) – amelyet ugyan a II. József-féle és a neoabszolutista rendeletek de facto ideiglenesen szintén felszámoltak – önkormányzati és közigazgatási szervből egyszerű közművelődési hatósággá minősítette át. A középkori eredetű szász politikai autonómia mindenesetre nemcsak a modern magyar nemzetállam centralizációs törekvéseivel, de a Szászföld lakosságának már jó ideje jelentős etnikai többségét alkotó románok emancipációs igényeivel szemben is évtizedek óta defenzívába került, így a szászok tartósan két pártra szakadó elitjének a magyar kormánypárttal együttműködő ún. ifjúsász szárnyára is támaszkodni tudó Tisza-adminisztráció végül nagyobb politikai nehézség nélkül vihette keresztül az akaratát. A folyamat összefoglalását és közvetlen előzményeit lásd PÁL Judit, *Unió vagy „unificáltatás”? Erdély uniója és a királyi biztos működése (1867–1872)*, Erdélyi Múzeum-Egyesület, Kolozsvár, 2010, 336–340, 371–374, 390–404. A hagyományos erdélyi szász politikai-közigazgatási autonómiát a kortárs bírálói továbbá nemcsak azért tartották kiemelten „állam az államban” anomáliának, mert a többi erdélyi területi közigazgatási egység (vármegye, szék, vidék) az uralkodó által kinevezett vezetőjével szemben a hierarchia csúcsát képviselő ispánjukat (*comes*) a szászok egészen 1868-ig maguk választották, de főként amiatt, mert a 9 székből, 2 vidékből és 7 szabad királyi városból álló Királyföld alegységei – mind önálló törvényhatóság lévén – az erdélyi diétákon magukat külön-külön képviseltették, miáltal a szászok a számarányukat messze meghaladó politikai súlyra tettek szert. EREKY, I. m., 26–34.

45 Természetesen alapvető jelentősége volt továbbá az 1876:VI. tc.-nek (a közigazgatási bizottságokról), amely – a szakirodalom értékelése szerint – „a dualizmus korának legnehezebben érthető

A pártfúzió révén kormányra kerülő és elsőprő erejű országgyűlési többségre támaszkodni tudó Tisza Kálmán, aki – alkalmanként, mint láthattuk, valóban évszázados intézményeket radikálisan átalakító törvények keresztülvitelére is vállalkozott⁴⁶ – a Szapáry-terv egyes elemeit egyfelől lépésről lépésre haladva léptette életbe a következő másfél évtizedben.⁴⁷ Másfelől hozzáállása a területrendezés terén a miniszteri elődjénél jóval pragmatikusabb, egyúttal konzervatívabb és kompromisszumkészebb volt. Tisza ugyanis olyannyira távol tartotta magát az elméleti megfontolásoktól, hogy még a törvénytervezet indoklásában is úgy érvelt, hogy épp csak annyit kíván változtatni, amennyit „okvetlenül szükséges [...] ugy a közigazgatási igényeknek, mint a történelmi fejleményeknek és az élő érdekeknek combinatiója folytán, eleget téve a területi continuitásnak”.⁴⁸ A homályos megfogalmazásból egyedül a területi kontinuitás volt konkrét zsinórmértéknek tekinthető, a közigazgatás igényei, az „élő érdekek” és különösen a „történelmi fejlemények”⁴⁹ említése, mint látni fogjuk, meglehetősen szabad manőverezési teret hagyott számára arra, hogy keresztülvigye az akaratát.

Szapáry tervezetével szemben a Tisza-féle törvény mindössze 3 fejezetből és 25 paragrafusból állt. Jóval csekélyebb terjedelme ellenére a magyar képviselőházban mégis 12 ülésnapon keresztül vitáztak róla, melynek a képviselőházi naplóban olvasható hivatalos leirata hozzávetőleg 250 kéthasábos oldalt tölt meg.⁵⁰ A 12 ülésnapból az általános vita három és fél napot vett igénybe, amelyet további nyolc és fél ülésnapon keresztül követett a törvénytervezet

és legkomplikáltabb közigazgatási törvénye” (SARLÓS, *I. m.*, 117). Elfogadásával valamennyi törvényhatóság területén létrehozták ugyanis az ún. közigazgatási bizottságot mint az összes állami és önkormányzati közigazgatási szerv együttműködése felett felügyeleti, fegyelmi és közigazgatási fellebbviteli jogkört gyakorló koordináló testületet, amely a főispán elnöksége mellett az önkormányzati közigazgatás és az államigazgatás helyi vezető tisztviselőiből, valamint a törvényhatósági közgyűlés által saját kebeléből választott tíz tagból állt. Vö. CSIZMADIA, *I. m.*, 153–160; SARLÓS, *I. m.*, 117–141.

46 Ahogy a közigazgatástörténet egyik klasszikusa a városi törvényhatóságok számát radikálisan lecsökkentő reformja kapcsán találó szarkazmussal megjegyezte: „Ott, ahol gentry érdekek nem forogtak kockán, Tisza tudott racionális is lenni.” NÉMETHY, *I. m.*, 5, 287.

47 Felsorolásukat lásd EREKY, *I. m.*, 100–101; STIPTA, *A törvényhatóságok egységesítésére irányuló reformmunkálatok 1873–1874-ben*, 150.

48 KN 1876, VI., 398.

49 A történelem legitimáló erejére való hivatkozás szembetűnő instrumentalizáltsága jellemző módon már a törvényjavaslat képviselőházi általános vitáján is a kritikák keresztútjába került. Ahogy azt az egyik mérsékelt ellenzéki felszólaló (Rády Endre) frappánsan megfogalmazta: „Ugy látszik a történelmi mult érv, midőn akarjuk; nem érv, midőn nem akarjuk.” KN 1876, VII., 43.

50 KN 1876, VI., 383–404; KN 1876, VII., 4–24, 27–50, 52–95, 97–117, 120–138, 142–190, 192–209, 218–243, 247–260. A képviselőház által végül június 14-én a harmadszori felolvasással véglegesített törvényszöveget a főrendi ház június 16-án aztán általánosságban és részleteiben is egyetlen ülésen és komolyabb vita nélkül megtárgyalva hagyta jóvá. Az 1875-ik évi augusztus hó 28-ára kihirdetett országgyűlés főrendi házának naplója, Budapest, 1878, II., 81–85. (A továbbiakban: FN)

részletes tárgyalása. A törvényszöveg valódi súlypontját mindenesetre jól érzékelteti, hogy a részletes vita során a 25 paragrafusból álló törvény legelső (ám 24 pontból álló) paragrafusáról nyolc napon keresztül vitáztak, majd a maradék 24 törvényszakaszt mindössze fél ülésnap alatt, komolyabb polémia nélkül⁵¹ fogadták el. A szokatlanul tűnő eljárásnak az a magyarázata, hogy a majdani törvény legelső szakasza sorolta fel *tételeken* azokat az erdélyi és magyarországi vármegyéket, amelyek létrejöttéről, illetve területi átalakításáról az országgyűlés rendelkezett.⁵² A törvényjavaslatot belügyminiszeri minőségében beterjesztő Tisza Kálmán nézete szerint ugyanis – szöges ellentétben a Szapáry-terv koncepciójával – a törvényhozás kizárólag azon konkrét közigazgatási egységek területi szabályozására szorítkozott, amelyek vagy újonnan létesültek vagy pedig nem megyei területek (erdélyi székek és vidékek, partiumi vidékek, valamint magyarországi ún. szabad kerületek) vármegyébe kebelezése révén váltak érintetté. Újként létrejövő vagy pedig területileg jelentősen módosuló vármegyékről lévén szó ráadásul az országgyűlés hatáskörében állt a székhelyük megállapítása is,⁵³ amely legalább annyi, ha nem több vitára adott okot, mint az egyes területi egységek hozzávetőleges határainak a kijelölése, ahogy a törvénytervezet azon paragrafusa is, amely a módosuló megyehatárok két oldalára kerülő községek hovatartozásának eldöntését – az érintettek meghallgatását követően – alapvetően a belügyminiszter hatáskörébe utalta. Fontos hangsúlyozni, hogy a már létező és a fentebb említett változások által nem érintett vármegyékkel (így tulajdonképpen a vármegyék nagy többségével) és székhelyük kérdésével sem a törvénytervezet, sem a parlamenti vita során megszólalók (egy-két kivételtől eltekintve) egyáltalán nem foglalkoztak.⁵⁴

51 Az elfogadott törvény további 24 paragrafusa közül ráadásul mindösszesen ötről folyt vita. Vö. KN 1876, VII., 247–260.

52 Az 1. § legutolsó (24.) pontja pedig arról intézkedett, hogy Temes vármegyéhez csatolják Fehértemplom várost és környékét, amely korábbi határőrvidéki települések az Illír bánsági ezred polgárosításakor 1873-tól Krassó vármegyéhez tartoztak (magának Fehértemplomnak a kivételével, amely az 1873:XXVII. tc. értelmében törvényhatósági jogú város lett, amíg azt tőle az 1876:XX. tc. meg nem vonta, miáltal ekkor szintén a vármegyébe olvadt). EDELÉNYI-SZABÓ, I. m., 683.

53 Mindazonáltal a törvényjavaslat tárgyalásának általános szakaszában néhány olyan ellenzéki képviselő is akadt, aki az országgyűlés székhelykijelölési jogát általában véve is megkérdőjelezte (ahogy Helfy Ignác fogalmazott: „nem tudok törvényeinkben példát arra, hogy a törvényhozás decretált volna új megyét és még kevésbé arra, hogy decretált volna székhelyet [...] ez lábbal tapodása a municipiumok történeti fejlődésének”). Ők tehát az újonnan létrejövő vagy jelentős területmódosuláson áteső megyék esetében is az adott törvényhatóság „népének” (Soós Gábor) illetve magának a törvényhatóságnak (Mocsáry Lajos) a hatáskörébe utalták volna a székhelyük megállapítását. KN 1876, VI., 394, 404; Uo., VII., 31, 59–61.

54 A miniszeri törvényjavaslat 2. (illetve a majdani törvény 3.) paragrafusa felsorolt továbbá néhány olyan enklávénak minősülő pusztát és községet, amelyek nem a saját törvényhatóságuk

A törvény felemás végeredménye: regionális anomáliák, szimbolikus sérelmek és nivellálás

Még a hosszúra nyúlt és szinte mindvégig szenvedélyes vita elemzése előtt célszerű röviden ismertetni annak kimenetelét. A területi változások nagyon is szimptomatikus eredményeinek a számbavételével kezdve, az elfogadott törvény értelmében a korábbi Erdélyi Nagyfejedelemség területén az addigi 8 magyar vármegye és 1 vidék,⁵⁵ az 5 székely szék,⁵⁶ valamint a 9 szász szék és 2 vidék⁵⁷ helyett 15, a volt Partiumot⁵⁸ is beleértve pedig 16 vármegye létesült.⁵⁹ Az erdélyi-partiumi területrendezés tehát sok vonatkozásban értelmezhető „tabula rasa”-ként,⁶⁰ hiszen a Csíkszékéből alakuló Csík vármegye kivételével gyakorlatilag az összes többi ekkor létrejövő, illetve újjáalakuló vármegye határvonala – olykor igen markánsan – eltért a közvetlen előzményét, sok esetben előzményeit képező hagyományos területi egységektől. Összességében a székely székek őrizték meg leginkább eredeti területállo-

területén feküdtek, és amelyeket ezért az őket körülvevő törvényhatóságba olvasztottak. Ugyan ezek közül több is olyan vármegyéhez tartozott, amelyeket a törvény(javaslat) első paragrafusa nem érintett, ám mivel területi értelemben lényegtelen változtatásról volt szó esetükben, ezért az ebben a vonatkozásban érintett vármegyék területváltozása figyelmen kívül hagyható. Közülük a legjelentősebb két település, Dévaványa és Tótkomlós hovatartozása volt (amelyek kapcsán még a törvényjavaslat szövegén is változtattak), ám az érintettek meghallgatását követően végül mindkettő ugyanazon vármegye területén maradt, ahová korábban is tartozott. Vö. 1877:I. tc. 2. §. 16. c) és 22. pontja.

- 55 Ezek északról és nyugatról haladva az alábbiak voltak: Belső-Szolnok, Doboka, Kolozs, Torda, Alsó-Fehér, Küküllő, Hunyad, valamint Felső-Fehér vármegye (amely csak 1744-ben vált önállóvá az addig egyékes Fehér megye kettéosztásával) és Fogaras vidéke (amelynek területe egyetlen uradalom lévén nem fejlődött vármegyévé).
- 56 Aranyos, Maros, Udvarhely, Csík, Háromszék.
- 57 Nyugatról haladva: Szászváros, Szászsebes, Szerdahely, Szeben, Medgyes, Újgyház, Segesvár, Nagysink, Kóhalom székek, valamint Beszterce illetve Brassó vidékek.
- 58 Az önálló fejedelemség korában a változó hadiszerencsének köszönhetően erdélyi fennhatóság alá került magyarországi területek összefoglaló neve a 18–19. században már csupán Zaránd, Kraszna és Közép-Szolnok vármegyére, illetve az utóbbiból a 17. században kiváló Kővár vidékére szűkült. Az ekkori Partiumot alkotó négy törvényhatóság az 1848-as visszacsatolásuk előtt, majd 1849–60 között közigazgatási szempontból továbbra is Erdélyhez tartozott. EDELÉNYI-SZABÓ, *I. m.*, 690.
- 59 Északról és nyugatról haladva: Szolnok-Doboka, Beszterce-Naszód, Kolozs, Torda-Aranyos, Maros-Torda, Udvarhely, Csík, Alsó-Fehér, Kis-Küküllő, Nagy-Küküllő, Hunyad, Szeben, Fogaras, Brassó, Háromszék, valamint a Doboka megyei egregyi járás és két Kolozs megyei községén kívül csak partiumi területeket (Közép-Szolnok és Kraszna megyéket) egyesítő Szilágý.
- 60 Aminek a viszonylagosságát mindazonáltal jól érzékelteti, hogy Szapáry tervezetének a megvalósulása még inkább tabula rasa-t eredményezett volna, ugyanis az mindösszesen kilenc erdélyi és egy partiumi vármegyét hagyott volna meg (területileg jelentősen átszabva) illetve hozott volna újként létre. A törvényjavaslat vitájában pedig olyan felszólaló is akadt (Földváry János, a Naszód vidékéhez tartozó Radna kerületének a képviselője), aki úgy látta, hogy tekintve „Erdély területi népsége és állami adóját, ez országot, czélszerűen és helyesen többre mint 8 megyére felosztani nem lehet.” KN 1876, VI., 385.

mányukat (Maros- és Aranyosszék esetében azonban jelentős vármegyei részekkel bővülve), a szász székek pedig a legkevésbé, míg a korábbi ún. magyar vármegyék területe északon jelentősen, délen (Felső-Fehér kivételével) kisebb mértékben módosult.

Az átfogó területi átrendezés szimbolikus vonatkozásait a következő anomáliák segítenek megvilágítani. Amíg a korábbi magyar megyék és székely székek neve (ha máshogy nem, legalább összetétel elemeként) változatlanul tovább élt,⁶¹ a szász székeké (persze nyilvánvalóan a relatív számosságuk és jellemzően kis területük miatt is) viszont jóval korlátozottabb mértékben őrződött meg az utódvármegyék⁶² nevében. Megmaradt azonban az átfogó területrendezés előtti, sajátos szerkezetű erdélyi közigazgatási rendszer legutolsóként létesülő elemének, Naszód vidékének a neve is (igaz, szintén nem önállóan, hanem az ún. „egyesült megye” elnevezése részeként). Esetében ráadásul nem csupán etnikailag homogén lakosságú, de identitását tekintve is kifejezetten románként számon tartott területről volt szó,⁶³ amelynek létrejöttét az erdélyi határőrvidék 1851-es polgárosítása készítette elő, majd az alkotmányosságot visszaállító Októberi diploma kibocsátást követően tudott ténylegesen is megalakulni (hogy végül Fogaras és Kővár vidékéhez és a székely székekhez, valamint a magyarországi kerületekhez hasonlóan, szintén az 1870:XLII. tc. 88. §-a értelmében válják a vármegyékkel azonos szervezetű törvényhatósággá).⁶⁴

61 Kivéve a nevében is eltűnő – nem kevesebb, mint eleve 19 enklávéból álló – Felső-Fehér vármegyet, amelynek korábbi alkotórészein négy új vármegye (Nagy-Küküllő, Szeben, Udvarhely és Háromszék) osztozott.

62 Értve alattuk az ekkor létrehozott Szeben, Brassó, Beszterce-Naszód, valamint Nagy-Küküllő vármegyéket, tekintve hogy a szintén korábbi szász széki területekkel gyarapodó Kis-Küküllő és Hunyad magterülete eredetileg vármegye volt. Amennyiben az új területi egységek lakosságának etnikai megoszlása felől közelítünk a kérdéshez, akkor persze egészen más következtetésre is juthatunk. A lakosságuk etnikai hovatartozása értelmében ugyanis leginkább – épp a nevében nem valamely korábbi szász székre utaló – Nagy-Küküllő volt „szász” megyének minősíthető, mert egyedül itt alkottak relatív (40 százaléktól kevéssel meghaladó) többséget a szászok. Ellenben Brassó vármegye lakosságának relatív (35 százaléktól körüli), Szeben és Beszterce-Naszód vármegyéknek pedig kétharmados abszolút többsége román etnikumú volt, továbbá Kis-Küküllőben szintén jelentős, ám 20 százaléktól alatta maradt a szászok aránya, Hunyadban viszont az odacsatolt Szászvárosszék ellenére is mindössze pár százaléktól éltek szászok. (Említést érdemel továbbá, hogy az 1877:I. tc. 2. §. 8. d) értelmében Udvarhely vármegyéhez is került összesen négy szászföldi település, amelyek közül háromnak a lakossága volt relatív szász többségű).

63 Az 1760-as években felállított erdélyi határőrvidék II. Oláh gyalogezrede helyén létesült három nagyobb részre tagoltan, amelyeket zömmel Beszterce vidék és Doboka vármegye korábbi területeiből hasítottak ki, néhány Kolozs és Doboka megyei településsel kiegészítve. Vö. EDELENYI-SZABÓ, I. m., 687, 691.

64 A képviselőház közigazgatási bizottságában a miniszteri törvényjavaslatot tárgyaló ülésen mindazonáltal Knöpfler Vilmos, a marosvásárhelyi városi kerület képviselője csak a Beszterce név megtartását javasolta, amit maga Tisza Kálmán állítólag arra hivatkozva utasított el, hogy

A Partiumban ezzel szemben még utalásszerűen sem örökítődtek tovább a korábbi, egyébként patinás történelmi elnevezések. A valószínűleg már a kora Árpád-kor óta létező Zaránd vármegye⁶⁵ területileg nagyjából kettéosztva ugyanis részben Aradhoz, részben Hunyadhoz csatolva törlődött még nevében is a térképről, ahogy Kővár vidéke is nyomtalanul számolódott fel az újonnan létesülő Szolnok-Doboka és Szatmár vármegyékbe olvasztva. A zömmel Közép-Szolnok és Krassó megyék egyesítéséből születő Szilágy pedig a nevét tekintve valójában előzmény nélküli alkotás volt.⁶⁶

A szűken értett Magyarországon ellenben a teljes területrendezés arra irányult, hogy az esetenként már sok évszázada fennálló szabad kerületeket tegye végérvényesen „vármegye-kompatibilissé”. Ennek többféle módozata volt: vagy az őket körülvevő vármegyébe olvasztva őket (XVI szepesi város kerülete, Nagyikindai kerület), vagy más megyék területével összevontan alkotva belőlük új vármegyét (Hajdú városok kerülete, Nagykun és Jász kerület) vagy pedig a két eljárást valamiképp kombinálva (Kiskun kerület). A területrendezés eredményeként tulajdonképpen mindössze két előzmény nélküli, teljesen új vármegye jött létre: Jász-Nagykun-Szolnok és Hajdú, míg a XVI szepesi városi kerület Szepes, a Nagyikindai kerület pedig Torontál vármegyébe olvadt.⁶⁷

A Királyhágón inneni országrészekben található szabad kerületek speciális jogállása kapcsán érdemes nyomatékosítani a – korban még félmúlt-nak számító – 1848-ig közöttük fennálló nem jelentéktelen különbségeket. Egyesek (a Jászkun és a Hajdú kerületek) ugyanis addig a vármegyéktől független tiszttikarral és országgyűlési képvisellel is rendelkeztek. Másoknak

„a históriai fejlődésnek akar kedvezni azáltal, hogy megtartá mindkét nevet ott, hol két tv-hatóság legnagyobb része egyesítettett.” Pesti Napló 1876. május 18. (reggeli kiadás)

65 KRISTÓ, *I. m.*, 471–474. A középkorban Arad megyénél még jóval nagyobb területű és már 1744-ben az előbbi javára két járassal megcsonkított Zaránd vármegyét nemcsak a jozefinista és a neoabszolutista területrendezés, de a Szapáry-terv is Hunyadhoz csatolva számolta volna fel (Táncsics térképén viszont egészében Aradhoz került).

66 A Szapáry-féle törvényjavaslat még Krasznának keresztelt megyével számolt (ahogy egyébként Táncsics térképén is a Kraszna elnevezés olvasható), a neoabszolutizmus közigazgatási átalakításakor azonban a vonatkozó erdélyi kerület neve (ahogy az összes többi esetben is történt: a székhelye után) Szilágyosmlyó volt, még korábban, II. József pedig a Közép-Szolnok nevet megtartva egyesítette a két partiumi vármegye területét.

67 A korábbi Pest-Pilis-Solt vármegyéhez került a Kiskun kerület oroszlánrésze, így az általa még tovább gyarapodó korábbi „vezérvármegye” neve is újabb taggal bővült. Jász-Nagykun-Szolnok vármegye pedig lényegében a korábbi jász és nagykun szabad kerületek és a velük egybeolvadó korábbi Külső-Szolnok vármegye egyesüléséből született, amely utóbbi ugyanakkor (a Bach-korszakot leszámítva) 1569-től 1876-ig Hevessel alkotott egyesült vármegyét. Végül Hajdú vármegye a Hajdú városok környékének – három bihari kivételével – addig Szabolcs megyéhez tartozó települései egyesítéséből jött létre.

(a XVI szepesi város kerülete) ugyan szintén volt független tisztikaruk, ám országgyűlési képviselőre 1848-ig nem tudtak már szert tenni. Végül némelyek sem a vármegyétől független tisztikart, sem országgyűlési képviselőt nem tudhattak magukénak, ám bizonyos privilégiumaik mégis voltak, lakóik ezért jobbágyi szolgáltatásokra sem kényszerültek (ilyen volt a Nagykikindai kamarai kerület).⁶⁸ E „tulajdonképpen” (az első két típusba tartozó) és „nem tulajdonképpen” szabad kerületek, valamint a vármegyék közötti legfontosabb differentia specificá-t 1848-ig az jelentette, hogy amíg az utóbbiak gyakorlatilag a nemesek önkormányzati szerveként funkcionáltak, addig az előbbieket, tehát a szabad kerületek összes típusa – a földesúri hatóság hiánya miatt – a községi önkormányzatok rendszerére épült. A szabad kerületek következésképp a politikai modernitással messzemenően kompatibilisebb, a nemesi vármegyénél jóval demokratikusabb öngazdálkodási szerveződések voltak, aminek a jelentőségére képviselőik – nem kevés erkölcsi és érzelmi muníció mobilizálásával – igyekeztek is a törvényjavaslat vitája során számos alkalommal rámutatni.

A képviselőházi vita szerkezete: tematika, időtartam és a résztvevők affiliációi

A törvényjavaslat vitája három fő részre tagolódik: 1) általános vita, 2) részletes vita a törvénytervezet első paragrafusáról, 3) a maradék 24 paragrafus tárgyalása. E felosztás annyiban még tovább szegmentálható, hogy a második etap (a törvénytervezet első paragrafusának megvitatása) szintén legalább két nagy alegységet alkot, amennyiben a törvényhely 24 pontjából 16 foglalkozik az erdélyi (illetve a fentebb már említett partiumi) és 7 a magyarországi vármegyékkel. A területi átalakítások regionális vonatkozásainak korabeli politikai relevanciájáról és a hozzájuk kapcsolódó politikai konfliktusok súlyáról sokat elárul továbbá az is, hogy az említett törvényi

68 A második kategóriába tartozott még a Fiumei magyar tengervidéki kerület (Buccari/Bakar város és kerületével), a harmadik pedig a Tiszai koronakerület. Létezett továbbá egy negyedik típus is, a Turopoljei (Túrmezei) nemes kerület, amelynek valamennyi lakosa személyében is nemes volt és önálló országgyűlési képviselővel is bírt. Szorosan közigazgatási szempontból azonban ezek – a Fiumei kerület kivételével – nem voltak önállóak, ugyanis valamennyien vármegyei fennhatóság alá tartoztak (Turopolje Zágráb, a Tiszai koronai terület Bács-Bodrog, a Nagykikindai kamarai kerület pedig Torontál alá). Mivel a Tiszai koronai kerület 1848-ban beolvadt Bács-Bodrog vármegyébe, Turopolje és Fiume város kerülete (a *corpus separatum* kivételével) pedig horvát-szlavón közigazgatás alá került, így a dualizmus kori magyar törvényhozóknak közülük már csak a Nagykikindai kamarai kerület jogállásáról kellett döntenie. Vö. EREKY, *I. m.*, 22–23.

szakasz pontjainak a számossága épp fordított arányban állt a vitakérdésekre szánt időkerettel. A hivatalos jegyzőkönyv értelmében ugyanis szinte lapra pontosan akkora terjedelemben tárgyalta a képviselőház az erdélyi (és partiumi) területi kérdéseket, mint amennyi időt a területi értelemben jóval kevesebb átalakulást eredményező magyarországi ügyeknek szentelt. Még inkább nyilvánvaló ez az aránytalanság, egyúttal jól kirajzolódnak a parlamenti tárgyalás tényleges súlypontjai, ha azt is számításba vesszük, hogy a majdani törvény első paragrafusának az egyes pontjai fölött milyen hosszasan vitáztak. Számosat közülük eleve vita vagy bármilyen hozzászólás nélkül fogadtak el. Az erdélyi törvényhatóságok átalakításáról szóló 15 pont közül ötöt,⁶⁹ a szűken értett magyarországiakat érintő 8 pontból hármat bármiféle változtatás nélkül,⁷⁰ tehát a törvényjavaslat eredeti szövegezésében hagytak jóvá. Ez azért is tűnhet viszonylag meglepőnek, mert olyan, a lakosságukat tekintve etnikailag kifejezetten összetett vagy több nemzeti-etnikai közösség szempontjából is kiemelten szimbolikus térségek jövőjéről is szó lett volna esetükben, mint Beszterce-Naszód vagy Nagy-Küküllő. Az imént vázolt trendhez illeszkedve, a vitafolyam hosszabb szakaszai szintén hasonló mintázatot mutatnak annyiban, hogy amíg egy-egy korábbi erdélyi törvényhatóság megszűntét vagy újjászervezését kísérő polémia rögzítésére a hivatalos képviselőházi naplóban átlagosan öt-hat, a magyarországi szabad kerületek vármegyévé alakulását tárgyaló ülésnapokon elhangzottakra ugyanakkor az előzőkéhez képest jellemzően háromszor-négyszer annyi oldal jut.

A vita áttekintéséhez a tartalmi és időbeli keretek ismertetésén túl lényeges szempontnak látszik a felszólalók és hozzászólók képviseletföldrajzi és pártpolitikai értelemben vett affiliációjának a feltérképezése is.⁷¹ A tárgyalás alatt lévő törvényjavaslathoz a vita teljes időtartama alatt – az aktuális ülés levezető elnökét és jegyzőjét leszámítva – 97-en szóltak hozzá érdemben. A felmerülő vitakérdések tartalmi fókusza és a hozzászólók által képviselt választóközetek ez esetben is fordítottan aránylottak egymáshoz. Jóllehet az elfogadott törvény értelmében az erdélyi és különösen a partiumi

69 Beszterce-Naszód, Kolozs, Maros-Torda, Csík, Nagy-Küküllő.

70 Heves, Szabolcs, Szepes.

71 A vitában részt vevők pártpolitikai hovatartozását és az általuk képviselt választókerületet a korabeli politikai napisajtóban, valamint az országgyűlés tagjainak hivatalos név- és címjegyzékében szereplő információk mellett a közelmúltban megjelent archontológiákban olvasható (egymással azonban nem minden esetben tökéletes átfedésben lévő) adatok alapján azonosítottam be.

közigazgatási egységeket arányaiban jóval nagyobb mértékben szabták át, szüntették meg vagy alakították teljesen újjá, mint ahogy az a magyarországiakkal történt, a vita teljes időtartamát tekintve mégis a hozzászólók közül 59-en szólaltak fel valamely magyarországi megye, kerület vagy város által megválasztott képviselőként, szemben az erdélyi illetve partiumi választópolgárok bizalmából mandátumhoz jutott 31 illetve 7 képviselővel. A törvényjavaslat általános vitájának szakaszában ráadásul a 30 felszólalóból 20 volt magyarországi és csak 9 erdélyi, illetve egyvalaki képviselt partiumi választókörzetet, ebben a körben tehát kétharmados többségben voltak a Királyhágón inneni felszólalók. A részletes tárgyalás menete viszont már többé-kevésbé logikus átfedésbe került a hozzászólók választókörzeti hovatartozásával. Azaz, az Erdélyt érintő pontokhoz az erdélyi körzetekben megválasztottak, a magyarországi területi átalakulásokat tárgyaló vitapontokhoz pedig a magyarországi választók által mandátumhoz juttatott képviselők szóltak jellemzően hozzá. Végül a partiumi területi kérdések kapcsán azoknak a vármegyéknek illetve vidéknek a képviselői nyilvánultak meg, akiket a törvényjavaslat vonatkozó szöveghelyei, illetve az azokon módosítani kívánók határozati vagy ellenindítvány-javaslatok konkrétan érintett, így ennek a területi-közigazgatástörténeti értelemben átmenetinek nevezhető régióknak a sorsa értelemszerűen egyaránt készített felszólalásra olyan képviselőket, akik a határos magyarországi és erdélyi térségek választóitól nyerték a mandátumukat. Volt azonban néhány olyan képviselő is, aki függetlenítette magát a választási földrajzi értelemben vett kötöttségektől és a másik országrészt érintő részletkérdések kapcsán is bátran adott hangot a véleményének.⁷² Ez egyúttal tovább erősítette az eddigiek alapján jól kirajzolódó tendenciát: amíg a magyarországi körzetekben megválasztottak esetenként hozzászóltak erdélyi vonatkozású vitapontokhoz, addig az Erdélyben mandátumhoz jutó társaik tartózkodtak attól, hogy magyarországi területek határrendezési vagy székhelykijelölési kérdéseiben a véleményüket nyilvánítsák.⁷³

A vitában megszólalók pártpolitikai hovatartozását tekintve a felszólalók zöme ugyan kormánypárti képviselő volt – ami korántsem meglepő,

72 Ez utóbbiak jellemzően ellenzéki képviselők voltak. A magyarországi illetőségű kormánypárti képviselők közül pedig (a kolozsvári születésű) Csernátorny Lajos, (a Szilágysomlyón született) P. Szathmáry Károly és a cipszer Zsedényi Ede szólt hozzá erdélyi területrendezési ügyekhez.

73 A szabályt erősítő kivétel a Gyulafehérvár város II. körzetében megválasztott Szilágyi Dezső volt. (Az egyébként nagyváradi születésű, és a kor vezető politikusegyéniségei közé számító, hat évig igazságügyminiszterként is működő Szilágyi később a fővárosi Józsefváros, majd Pozsony város képviselőjeként folytatta tovább a honatjai karrierjét.)

hiszen a pártfúzió révén az előző évben megalakuló Szabadelvű Párt (a 80 százalékot meghaladó gátszakadásszerű győzelme eredményeként) bőven abszolút többséget alkotott –, ám a törvényjavaslat vitája során a közjogi ellenzék képviselői⁷⁴ a parlamenti számarányukat kétszeresen meghaladóan kértek és kaptak szót. Az általános vita során ráadásul az a kormány szempontjából kényelmetlen helyzet is előállt, hogy amíg a 30 hozzászóló zöme a törvénytervezet részletes tárgyalásának elutasítását szorgalmazta, mellette mindössze csak 11-en álltak ki nyilvánosan, beleértve az azt előkészítő kormányfő-belügyminisztert és a közigazgatási bizottság előterjesztőjét. Hogy a formai tekintetben kormánypárti hozzászólók közül is számosan nyíltan érveltek a törvényjavaslat elutasítása mellett, részben azzal magyarázható, hogy ez utóbbiak néhány hete már lényegében a kormánypárt deklarált belső ellenzékeként viselkedtek.⁷⁵ A vita általános szakaszában elfoglalt álláspontok, valamint a választási földrajzi és pártpolitikai hovatartozások egybevetéséből pedig összefoglalóan az szűrhető le, hogy amíg a hozzászólók közül a magyarországi körzetekben megválasztott képviselők bő egynegyede a közjogi ellenzékéből került ki, addig az erdélyiek, az egyetlen, ám annál markánsabb kivételt megtestesítő függetlenségi párti Orbán Balázson kívül, valamennyien kormánypártiak voltak.⁷⁶

A vita dinamikája a módosító indítványok fényében

Az igen hosszúra nyúlt vita fontosabb momentumainak néhány tematikai csomópontra összpontosító áttekintése előtt érdemes még néhány szót a törvényjavaslat szövegéhez benyújtott módosító indítványokról is szólni. Ugyan a törvényjavaslat általános vitája alatt a képviselőházi jegyzőkönyv tanúsága

74 A továbbiakban az egyszerűség kedvéért nem teszek különbséget az egységesen 1848-as közjogi alapon álló ekkori parlamenti ellenzék két pártszerveződése, a Függetlenégi Párt és az 1848-as Párt tagjai között. E két pártformáció létrejöttéről, közvetlen előzményeiről és szövevényes kapcsolatáról lásd SZABÓ Dániel, *A rendiségtől a Tanácsköztársaság bukásáig (1846–1919). Parlamenti pártok Magyarországon (1867–1919) = Magyarországi politikai pártok lexikona (1846–2010), I., Parlamenti választásokon jelöltet állító pártok*, főszerk. VIDA István, Gondolat, Budapest, 2011, 35–37, 48–49, 50, 59–61, 124–126.

75 Az Ausztriával tíz évre megkötött vám- és kereskedelmi egyezmény megújításakor a Tisza Kálmán által tett közjogi engedmények miatt ugyanis a Szabadelvű Kört és parlamenti frakciót 1876. május 10-én elhagyó 75 képviselő a nyolc nappal később tartott értekezletükön Független Szabadelvű Párt néven önálló frakciónév alakulva folytatta tovább a munkáját. Vö. Pesti Napló 1876. május 11. (reggeli), 15. (esti) és 19. (reggeli) számai, valamint SZABÓ, I. m., 52, 119.

76 A tendencián a hét partiumi képviselő hovatartozása sem igen változtatott, közülük ugyanis öten kormánypártiak voltak, a maradék kettő közül az egyik a közjogi ellenzék, a másik pedig a (kevés számú) nemzetiségi képviselő soraiból került ki.

szerint mindössze három indítványt terjesztettek be, a részletes tárgyalás során felszáznál is több hivatalos módosítási javaslat hangzott el. Ezek megoszlása ismét érzékletes képet ad a 12 napos parlamenti csatározás sajátos dinamikájáról, ugyanis közülük 45-öt a törvényjavaslat első paragrafusának megvitatása alkalmával terjesztettek elő, és mindössze 8 módosító érkezett a maradék 24 szakaszhoz.⁷⁷ A törvényszöveg lényegét adó első paragrafus erdélyi és partiumi területeket tárgyaló pontjai közül 10-hez 26, a feltucat magyarországi közigazgatási terület sorsának a megvitatásához pedig nem kevesebb, mint 19 módosító indítvány érkezett. Amíg egyes pontokhoz csak egyetlen, sokszor említést sem érdemlő részletkérdésre vonatkozó változtatási kérelmet nyújtottak be, más esetekben ellenben 4-5 módosító indítvány is elhangzott: Erdélyben Szolnok-Doboka, Hunyad és Háromszék/Brassó, Magyarországon pedig Jász-Nagykun-Szolnok, Pest-Pilis-Solt-Kiskun és Hajdú megye kapcsán nyújtották be közülük a legtöbbet. Ezek esetében ráadásul ugyanaz a tendencia érvényesült, mint a hozzászólások kapcsán: az erdélyi területrendezéshez magyarországi mandátumot szerző képviselők részéről is érkeztek módosítók, fordítva azonban nem akadt ilyenre példa. A másik, figyelmet érdemlő jellegzetesség e vonatkozásban pedig az volt, hogy a részletes tárgyalás során a módosító javaslatok, Királyhágón innen és túl, hasonló arányban érkeztek a kormánypárt, mint az ellenzék soraiból, beleértve annak közjogi és 67-es meggyőződésű képviselőit.⁷⁸ Az is szimpomatikus, hogy az egy főre jutó módosító indítványok benyújtásának gyakorisága szempontjából sem mutatható ki pártpolitikai különbség, tekintve hogy a Függetlenségi Párt elnöke, Mocsáry Lajos ugyanúgy öt módosítási javaslattal állt elő, mint a kormánypárti Könczey Károly. Abban mindenestre komoly eltérés mutatkozott például kettőjük közt, hogy az utóbbi csak erdélyi területrendezés ügyében nyújtott be indítványt, Mocsáry viszont lényegében ugyanolyan gyakorisággal kívánta módosíttatni vagy adott esetben egészében törölni a törvényjavaslat szövegének erdélyi, valamint partiumi, mint egyes magyarországi vonatkozású pontjait. Továbbá, amíg

77 Ezek közül – ahogy fentebb már szó volt róla – azonban csak 5 paragrafusról folyt (rövid) vita, az összes többi az eredeti szövegezésben, ellenvélemény nélkül fogadták el.

78 Mindazonáltal az általános tárgyalás mindhárom módosító indítványát az ellenzék nyújtotta be, ami azért sem volt meglepő, mert ezek mindegyike – más-más indokkal – a törvénytervezet visszavonását szorgalmazta. A közjogi ellenzék vagy teljességgel magukra a törvényhatóságokra bízta volna (Sós Gábor) vagy jóval koherensebb törvényjavaslat kidolgozására szólított fel (Hegyessy Márton), a független szabadelvű ellenzék pedig a háziadóról szóló törvény beterjesztéséhez időzítette volna a közigazgatási területrendezés törvényi szabályozását (Bánhidly Béla és 12 társa).

Könczey aktivizmusára meggyőző magyarázatként kínálkozik, hogy a megszűnésre ítélt Felső-Fehér megye felső kerületének képviselőjeként számos dél-erdélyi törvényhatóság átalakításában volt képviselői minőségében közvetlenül is érintett, addig Mocsáry magatartása mögött jól kitapinthatóan elvi jellegű motiváció sejthető. Elkötelezett municipalistaként ellenezte ugyanis, hogy a megyehatárok történetileg organikusan kialakult rendszerét bármiféle központi, kormányzati beavatkozással bolygassák.⁷⁹

Milyen típusú módosító indítványokkal próbáltak beterjesztőik a végleges törvénszövegen változtatni? Közülük számosan több pontban is részletezték, hogy mit javasolnak módosítani az aktuálisan tárgyalt törvénszakaszon, sok esetben azonban csak egyetlen részletre koncentráltak. A módosítás tárgya vonatkozhatott 1) a majdani megyehatárra, 2) az (új vagy átalakuló) megye székhelyére, 3) a törvénytervezet értelmében megszüntetendő vármegye vagy „megyésítendő” korábbi kerület/vidék/szék (más törvényhatóságtól átszatolt települések révén megnövelt területállományú) megőrzésére 4) megyék olyan egyesítésére, amely a törvény tervezetében nem szerepelt 5) a tervezetben szereplőhöz képest eltérő megyenév javaslatára. Összességében megállapítható, hogy a fenti szempontok közül lényegében csak egy-két alkalommal jártak sikerrel a képviselőház elé benyújtott törvényjavaslat szövegén módosítani szándékozók, és csak olyan esetekben került sor erre, amikor a szóban forgó indítványt a belügyminiszter-miniszterelnök is a támogatásáról biztosította. Ilyenre azonban alkalmanként valóban nyílt lehetőség. Tipikusan ilyen volt a kijelölt megyeszékhely megváltoztatásának ügye: a törvényjavaslat által kijelölt megyeszékhelyen tehát épp abban a két esetben változtatott a parlamenti többség, amelynél a döntés történetesen megegyezett azzal az eredeti belügyminisztériumi szándékkal, amelyet a képviselőházi közigazgatási bizottság többsége utóbb felülírt.⁸⁰ Egyetlen más esetben sem járt azonban sikerrel a törekvés, hogy a törvényjavaslatban

79 Amikor pedig elsődleges stratégiai törekvése a status quo fenntartására kilátástalannak tűnt, akkor Mocsáry a saját logikája szerinti „kárenyhítésre” törekedett. Az előbbihez sorolható az az indítványa, hogy a törvényjavaslat első paragrafusából a székhelyek kijelölésére vonatkozó bekezdéseket teljes egészében töröljék, illetve amikor azt javasolta, hogy a megalakítandó Jász-Nagykun-Szolnok és Heves megyére vonatkozó pontokról egyáltalán ne is tárgyaljanak, továbbá amikor a Hajdú városok kerülete és Szabolcs vármegye területének teljesen érintetlenül hagyását szorgalmazta. Az utóbbihoz pedig az, amikor Kővár vidék és Zaránd megye nevét azáltal kívánta az utókor számára megőrizni, hogy indítványozta: a területi integritásuk tiszteletben tartásával egyesítsék őket a szomszédos Szolnok-Doboka illetve Hunyad megyével, miáltal az „egyesült megyék” többtagú elnevezésében élt volna tovább az emlékü.

80 Így lett végül – szemben a képviselőház közigazgatási bizottságának többségi javaslatával és megegyezően Tisza Kálmán eredeti tervezetével – Szilágy megye székhelye Szilágyosmlyó helyett Zilah, valamint Kis-Küküllő megyéé Dicsőszentmárton helyett Erzsébetváros.

kijelölthöz képest másik települést emeljenek megyeszékhellyé.⁸¹ Tisza Kálmán ugyanakkor azokban az esetekben is hajlandó volt hozzájárulni a módosuló megyenévhez, ahol a megyehatárok egyébként az eredeti terveknek megfelelően alakultak.⁸² A miniszterelnök és a parlamenti többség azt azonban kategorikusan elvetette, hogy az eredetileg tervezettekhez képest újabb megyeegyesítésre kerüljön sor,⁸³ ahogy arról sem lehetett őket meggyőzni, hogy életben tartsanak bármely megszűnésre vagy felosztásra ítélt törvényhatóságot.⁸⁴

A vita tartalmi áttekintése problémaorientált átnézetben

A törvényjavaslat *általános* vitája ugyan önmagában is meglehetősen hosszúra nyúlt, ám a hozzászólók számossága ellenére is alapvetően néhány szempont körül forgott. Bírálói az országgyűlés elé benyújtott tervezetet egyrészt azzal utasították el, hogy mögötte semmilyen irányelv vagy koncepció nem mutatható ki,⁸⁵ csak részleges, nem az ország egész területét átfogó szabályozás, ezért többen a betérjesztői részéről taktikai megfontolást sejtve egyfajta „lopakodó” törvényalkotási folyamat köztes láncszemeként⁸⁶ értelmezték vagy pedig a szakmai előkészítetlenségét⁸⁷ kérték rajta számon. A koncepcionális kritikát megfogalmazók másik tábora pedig vagy ab ovo kétségbe vonta magának a területszabályozásnak is a szükségességét, sőt

81 Függetlenül attól, hogy az indítvány kormánypárti vagy ellenzéki padosorokból érkezett Szamosújvár helyett ezért Dés, Gyulafehérvár helyett Nagyenyed, Karcag illetve Jászberény helyett Szolnok, Hajdúböszörmény illetve Hajdúszoboszló helyett pedig Debrecen lett/maradt Szolnok-Doboka, Alsó-Fehér, Jász-Nagykun-Szolnok illetve Hajdú megye székhelye – pontosan úgy, ahogy az a törvényjavaslatban is szerepelt. Természetesen azokat a próbálkozásokat is elutasították, ahol az indítványozók olyan megye székhelyét kívánták az országgyűlés által megváltoztatni, amelyet a törvényjavaslat szövege maga nem érintett, így sem Szatmár székhelye nem került át ekkor Nagykárolyból Szatmárnémetibe, sem Csongrád megyéé Szegvárról Szegedre.

82 Ezért aztán a végül uralkodói szentesítést elnyerő törvényszövegbe a Jász-Nagykun-Szolnok és Pest-Pilis-Solt-Kiskun név került – az előbbi Kovách László, az utóbbi pedig a szintén kormánypárti Jankovich Miklós javaslatára – a törvénytervezetben olvasható Jász-Kun illetve Pest-Kis-Kun helyett.

83 Nem alakult tehát sem Szolnok-Doboka-Kővár, sem Hunyad-Zaránd Erdély és a Partium határán, sem Brassó-Háromszék Erdélyben, sem pedig Szabolcs-Hajdú vármegye Magyarországon.

84 Ennek következtében nemcsak a kibővíteni szándékozott Zaránd megye fennmaradását nem sikerült kiharcolni, de nem jött létre (a szintén területgyarapítások által életképesebbé tenni kívánt) Kővár és Kiskun vármegye sem (Kővár vidék illetve a kiskun székek területi bázisán). Az előbbinek Nagybánya, az utóbbinak Félegyháza lett volna a székhelye, Zarándé pedig maradt volna Körösbánya. De nem nyert támogatást Fórián Károly kezdeményezése sem, amely Pest-Pilis-Solt vármegyének a Cegléd–Dunavecse vonaltól délre fekvő részét a kiskun székekkel egyesítve egy Kecskemét székhelyű Solt-Kiskun megye felállítását indítványozta.

85 KN 1876, VI., 395–396 (Hegyessy Márton)

86 *Uo.*, 388–389 (Bánhidya Béla); KN 1876, VII., 13 (Almássy Sándor); *Uo.*, 46–47 (Simonyi Ernő)

87 KN 1876, VI., 391 (Mocsáry Lajos); KN 1876, VII., 35–36, 40 (Zay Adolf); *Uo.*, 48 (Simonyi Ernő)

a létjogosultságát⁸⁸ vagy kifejezetten tagadta, hogy a *kormány* az érintettek meghallgatása és beleegyezése nélkül egyáltalán illetékes volna területrendezési kérdésekben.⁸⁹ Ez utóbbi érv egyébként legtöbbször a törvényjavaslat 5. §-a kapcsán merült fel, amely az új megyehatárok végleges megállapítását rendelte (utólagos törvényhozási jóváhagyás mellett) a belügyminiszter hatáskörébe.⁹⁰

Viszonylag kevés olyan felszólaló volt azonban a vita általános szakaszában, akinek a kritikája kifejezetten a törvénytervezetnek az ország nem magyar etnikumú lakosságát sújtó következményeire reflektált volna. Ez azért is tűnhet meglepőnek, mert egyrészt a területi átalakítások zöme a fokozottan multietnikus Erdélyt érintette, másrészt az 1875-ös országgyűlési választások eredményeként a – legalábbis eleinte – négyötödös többséget maga mögött tudó kormánypárttal szembeni ellenzék második legnépesebb tömörülését az ún. nemzetiségi képviselők⁹¹ adták. Ennek ellenére a törvénytervezet általános vitáján csak két, egy magyarországi és egy partiumi román, valamint egy erdélyi szász képviselő fogalmazott meg ilyen értelemben általános érvényű kritikát. Amíg azonban az Arad vármegyei Gurbán Konstantin⁹² és a Zaránd megyei Borlea Zsigmond érdemi racionális érv nélkül, en bloc minősítette nemzetiségellenesnek a törvényjavaslatot, addig a Szászsebes széket képviselő Zay Adolf⁹³ jóval részletesebben és árnyal-

88 KN 1876, VII., 16 (Ragályi Nándor); *Uo.*, 30–33 (Helfy Ignác); *Uo.*, 45–50 (Simonyi Ernő)

89 KN 1876, VI., 392 (Mocsáry Lajos); *Uo.* 403–404 (Soós Gábor)

90 Ez az 1877:I. tc. révén teljesült is, amelynek a 2. paragrafusa 24 pontban részletesen felsorolta a településátcsatolások révén bekövetkező valamennyi területváltozást. Ahogy a közigazgatási jog kortárs professzora az egymásból következő két törvény viszonyát klasszikusan megfogalmazta: „Az 1876. évi XXXIII. t.-cz. a szabályozásnak csak körvonalait meghatározó elvi kijelentéseket, az 1877. évi I. t.-cz. pedig a befejezett tényeket tudomásul vevő és megőrkítő beiktatást tartalmaznak.” EREKY, *I. m.*, 112.

91 A korban kifejezetten azokat a parlamenti képviselőket tekintették „nemzetiségi”-nek, akik valamilyen etnikai politikai párt tagjaként lettek honatyák. Természetesen az országos magyar pártok (legnagyobb arányban persze a kormánypárt) színeiben mandátumot szerző képviselők között is igen jelentős hányadot tett ki a nem magyar etnikai származású és identitásúak köre. Beazonosításukhoz lásd PAP József, *A nemzetiségek képviselete a dualizmus kori magyar parlamentben = Nemzetiségi parlamenti képviselet. Nemzetiségi képviselet Magyarországon és az utódállamok parlamentjeiben (1869–1918 / 1920–1990)*, szerk. BÁRDI Nándor – GYURCSÍK Iván, Országház, Budapest, 2022, 56–73.

92 A nem magyar etnikumú képviselők család- és keresztnévét az alábbiakban a korabeli magyar nyelvű forrásokban szereplő magyaros formában, sorrendben és helyesírással használom.

93 Zay Adolf 1876-os pártállását azért sem könnyű megállapítani, mert a korabeli politikai napisajtó hol szabadelvűként, hol „ultra szász”-ként említi, a legfrissebb adatbázisok pedig vagy pártonkívüli 67-esként vagy mérsékelt (párton kívüli) nemzetiségiként kategorizálják. Vö. *Képviselők és főrendek a dualizmus kori Magyarországon 2. Az országgyűlés tagjainak archontológiája*, szerk. BALLABÁS Dániel – PAP József – PÁL Judit, Líceum, Eger, 2020, 469; PAP, *A nemzetiségek képviselete*, 62.

tabban fogalmazva bírálta a vitában előtte felszólaló magyar képviselők érvkésztetét, amelyből számára a területátalakítási törekvések „rejtett céljaként” a „magyarság suprematiájának” biztosítása látszott kirajzolódni. Zay mindazonáltal a nemzetiségi képviselők álláspontjától is szükségét érezte magát *expressis verbis* elhatárolni, amikor lényegében az etnikailag semleges állam eszményére hivatkozva az etnikai bezárkózás és jobbra az államalkotó nemzet ideológiájával takaródzó magyar nacionalizmus híveitől is igyekezett egyenlő távolságot tartani.⁹⁴

A részletes vita *erdélyi* és *partiumi* közigazgatási területek rendezésével foglalkozó, június 1–3. és 7–8. közötti szakaszában⁹⁵ hét olyan törvényhatóság is volt, amelyek kapcsán jelentős, esetenként kifejezetten heves polémia bontakozott ki. A szerteágazó verbális küzdelem során felmerülő kérdések három fő csoportba sorolhatók: 1) a megszűnésre ítélt területi egységek (a három partiumi vármegye és egy vidék) feldarabolásának módzatai, illetve a remélt továbbélésük alternatíváinak ütköztetése; 2) az egyesítés útján létrejövő, illetve jelentősebb területi bővülésen áteső vármegyék új székhelyéért folytatott lobbitevékenység (Szolnok-Doboka, Szilágy, Udvarhely, Alsó-Fehér esetében); végül 3) az újonnan létrejövő Brassó vármegye Háromszék vármegyébe olvasztása melletti érvek és ellenérvek ütköztetése.

Az első kérdéskör kapcsán azt az éles kontrasztot érdemes elsősorban aláhúzni, amely a két, egyaránt szinte teljesen román lakosságú és egyúttal periférikus elhelyezkedésű partiumi törvényhatóság, Kővár vidéke és Zaránd

94 „[...] abban lényegesen eltérek én az ő [Gurbán Konstantin] és nemzetiségi elvbarátai álláspontjától, hogy én, – sajnálom, hogy a belügyminister ur e perczben nincsen jelen, mert vele szemben akartam hangsúlyozni, – igenis én akarok egy magyar államot, de akarok józan életképes államot, egyáltalában államot és nem a magyar faj kizárólagos oligarchiáját.” KN 1876, VII., 37.

95 Az erdélyi területrendezés létjogosultságát nemcsak az unió folyamatát kormánybiztosként irányító Péchy Manó, de a vita későbbi szakaszában még az egyébként minden esetben a status quo mellett érvelő Mocsáry Alajos is elismerte: „a dolog Erdélyben egészen másképp áll; ott nem kötik az illetőket ősi reminiscenciák a territorialis határokhoz, mert ott különböző epochákban, különböző kormányok alatt nemcsak részletes, hanem általános kikerekítések is foganatosítottak és így Erdélyre nézve egy általános kikerekítés már csak a megváltozott közjogi viszonyoknál fogva is teljesen indokolva van.” *Uo.*, 11. „Én t. ház, megengedhetőnek tartom a területi kiigazítást Erdélyben, mert Erdélyben a területek konfigurációja csakugyan minden tekintetben igen hiányos; el volt ez ismervé maguk az erdélyi képviselők és az érdekeltek által is; mert ott volt az a sok apró törvényhatóság, melyek egyáltalában nem voltak képesek megfelelni azon kellékeknek, melyeket egy törvényhatóságtól megkövetelni lehet.” *Uo.*, 160. Egy kilenc évvel korábban, a köztörvényhatóságokra vonatkozó miniszteri javaslat tárgyalásán elhangzott képviselőházi felszólalásban a Kolozs városát a Deák-párt színeiben képviselő Zeyk Károly pedig „a törvényes rendszer fenntartásának” kívánalma illuzórikusságát érzékeltetve úgy fogalmazott, hogy „bajoson lehetne a világon országot találni, mely 18 év alatt annyi rendszeren ment volna keresztül, mint Erdély. [...] 18 év alatt 7 rendszer vonult keresztül Erdélyen.” KN 1867, III., 294. (1867. március 8.)

vármegye felszámolását kísérő vitát jellemezte. Ugyan végül mindkettőt két szomszédos magyarországi (Szatmár és Arad) valamint erdélyi (Szolnok-Doboka és Hunyad) vármegye között osztották fel, továbbá mindkét önkormányzat és közigazgatási terület képviselői amellet érveltek, hogy saját pátriájukat a szomszédos vármegyéktől átcsatolt településekkel kellően életképes megyévé lehetne alakítani, argumentációjuk mégis egészen eltérő kontextusba szövődött. Jóllehet a Kővár vidékét képviselő Papp Sándor és Hosszú László szintűy román etnikumú volt,⁹⁶ mint a zarándi választók küldötte Borlea, előbbie a kormánypárt soraiban ültek, az utóbbi ellenben a magyarországi Román Nemzeti Párt színeiben szerzett mandátumot. Amíg Papp azzal érvelhetett, hogy Kővár csaknem színromán lakossága évszázadok óta minden krízishelyzet idején nyilvánvaló tanúbizonyságát adta magyar hazafiságának, ezért „történelmi multjáért, magatartásáért jutalmat és nem büntetést érdemelne”,⁹⁷ addig Zaránd egyben tartása érdekében Borlea viszont arra apellálhatott, hogy épp az addigi status quo fenntartása járna mindenki számára a legkevesebb gondal. Az a sajátos – és elsősorban politikai érvekkel alátámasztott – tényállás, hogy valamennyi szóba jövő szomszédos törvényhatóság elzárkózott attól, hogy zarándi területekkel bővüljön,⁹⁸ annak a logikus konklúzióának a levonásához segítette őt tehát, hogy túlzás nélkül hangoztathassa: „egyik megyének sem kell Zarándmegyé”⁹⁹, ergo se egészben, se felosztva ne is csatolják sehova.

Meglepőnek tűnhet, de az új székhely kijelölése nemcsak az ún. egyesített vagy újként ekkor létesülő vármegyék (Szolnok-Doboka és Szilágy), de még egyes törzsterületüket illetően korábban létező vármegyei törvényhatóságok (Kis-Küküllő és Alsó-Fehér) esetében is heves vitát gerjesztett. Az egyet nem értés makacssága ráadásul már a minisztériumi törvényjavaslatot az országgyűlés elé terjesztése előtt tárgyaló képviselőházi közigazga-

96 Vö. PAP, I. m., 65, 67.

97 KN 1876, VII., 63. A területi változtatások morális regiszterbe emelésével azok *büntetésként* illetve *kegyosztásként* való értelmezése lényegében végigkísérte a törvénytervezet tárgyalásának egészét, ami ellen a miniszterelnök többször is határozottan tiltakozott. A vita folyamán magyarországi szakaszának vége felé még az is megtörtént, hogy amikor egy adott megye területvesztését az egyik képviselői módosító indítvány beterveztője harmadik megyéhez tartozó települések átcsatolásával javasolta kompenzálni, akkor az ezáltal érintett megye választókörzetét képviselő honatya azzal opponált, hogy a saját megyéje „ártatlanságát” bizonygatta. Vö. *Uo.*, 230.

98 A Hunyad megye Maros-vidéki körzetét képviselő Makray Aladár például expressis verbis kijelentette, „hogy a föloszlattatni szándékolt megye oly számú, politikailag éretlen, kevésbé művelt idegen nemzetiségű elemeinek megyénkbe való mintegy összezsufolását helyes, jó politikának nem tartom.” Majd felszólalását az alábbi sommás, ám mindenki számára nyilvánvaló élccel zárta: „politikailag éretlen, értelmetlen elemekkel szemben az istenek is hiába küzdenek.” *Uo.*, 127.

99 *Uo.*, 126.

tási bizottságban is nyilvánvalóvá lett. Ezen a fórumon ugyanis a masszív kormánypárti többség ellenére – a bizottság 21 tagjából 18 szabadelvű volt, akik túlsúlyát az időközben külön frakciót alakító és magukat a bizottságban is képviseltető független szabadelvűek kiválása sem veszélyeztette – két megyeszékhely esetében is leszavazták Tisza Kálmánt, amikor a bizottsági többség a miniszteri tervezetben¹⁰⁰ szereplő Zilah helyett Szilágysomlyót, Erzsébetváros helyett pedig Dicsőszentmártont javasolta Szilágy, illetve Kis-Küküllő vármegyeék székhelyéül.¹⁰¹ Hasonlóképp élénk vita folyt már a bizottságban is arról, hogy Dés helyett Szamosújvár, Nagyenyed helyett pedig Gyulafehérvár legyen-e Szolnok-Doboka, illetve Alsó-Fehér megye székhelye. Ezekben az esetekben azonban a belügyminiszter-miniszterelnök még ebben a szakaszban el tudta érni, hogy a többség az eredeti törvényjavaslatban szereplő városok mellett döntsön,¹⁰² ahogy végül az országgyűlésben is meg tudta fordítani az erőviszonyokat az előbbi kettő érdekében. A törvényjavaslat részletes vitáján aztán az egyes megyeszékhely-jelöltek mellett egyrészt igen széles skálán szóródtak érvek pro és kontra a legkülönbözőbb történelmi, szocio- és etnokulturális, gazdaság- és közlekedésföldrajzi, logisztikai, valamint a helyi közigazgatási és oktatási infrastruktúrát érintő szempontok felsorakoztatásával és ütköztetésével. Az utóbbiak közül például az egyik legfontosabb a már létező vagy rendelkezésre bocsátható, megyeház céljára alkalmas épület kérdése volt. Ebből kifolyólag, valamint a területrendezés mögötti egységes koncepció és az átfogó, rendszerszintű átalakítás szándékának hiánya miatt¹⁰³ a többször is parttalanná váló vita sok ponton nemcsak partikulárisra, de sokak által kifogásoltan részrehajlóvá is vált.¹⁰⁴

100 Törvényjavaslat némely törvényhatóságok területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről = KI 1876, VII., 224–225.

101 A képviselőház közigazgatási bizottságának jelentése, „a némely törvényhatóságok területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről” szóló törvényjavaslat tárgyában = KI 1876, VIII., 96, 100–101. Az álláspontok különösen az előbbi esetben, az újonnan létrejövő partiumi megye székhelye kapcsán álltak egymástól annyira távol, hogy a kialakult szavazategyenlőség miatt végül a bizottsági elnök voksán múlt csak Szilágysomlyó elsőbbsége. Vö. Pesti Napló 1876. május 18. (reggeli szám)

102 Vö. Pesti Napló 1876. május 18. és 19. (reggeli számok)

103 Bár a közjogi ellenzék prominens képviselője, Simonyi Ernő maximásként adott hangot az általa vélelmezett kormányzati stratégia rendszerszintű kritikájának: „most az ország egyik részének képviselői által az ország másik részét akarják leszavaztatni és azután azokkal, kik már leszavaztattak: majd le fogják szavaztatni amazokat.” KN 1876, VII., 46–47. Hasonló észrevétel fogalmazódott meg ráadásul kormánypárti képviselő szájából is, amikor az ótestamentumi szentencia: „hodi[er] mihi, cras tibi” (ma nekem, holnap neked) révén igyekezett morális nyomás alá helyezni a többségi akarat képviselőit. (Ujfalussy Miklós) *Uo.*, 229.

104 „Én a mostaninál subjectivebb tárgyalást még nem láttam. Itt a tárgyalagosságnak még csak árnyéka is ki van zárva.” (Helfy Ignác) *Uo.*, 124.

Másrészt a politikai közösség illetékességi körének releváns kritikájaként vetődött fel, hogy a székhelykérdésben számos esetben olyanok szava válhatott a mérleg nyelvévé, akik a helyi viszonyok ismeretének hiányában hoztak vélelmezetten megalapozatlan döntéseket.¹⁰⁵ A székhelykérdés országgyűlés általi eldöntésének pártolói viszont az állami és nemzeti szempontok elsőbbségét szegezték szembe a lokális érdekharcoló kimenetelének pusztá regisztrálásával. A fokozódó hevességű vita egy pontján az egyik kormánypárti képviselő például azt is nyíltan kétségbe vonta, hogy az újonnan létrejövő megyék esetében a székhely kijelölését a helyi erőviszonyok küzdelmeitől kellene egyáltalán függővé tenni.¹⁰⁶ Azt a szemrehányást pedig, hogy a kormány a helyi érdekek és kérelmek figyelembe vétele nélkül hozott döntéseket, a miniszterelnök-belügyminiszter egyrészt a közelmúltbeli, részben még a Szapáry-éra idején bekövetkező véleménynyilvánítási dömpinggel, másrészt annak terméketlenségével utasította vissza.¹⁰⁷

A legkomolyabb indulatokat kiváltó és a leghosszabbra nyúló polémiát, amelyhez négy módosító indítványt nyújtottak be és 16-an hozzá is szóltak, azonban nem valamely román többségű, hanem a székely székéből vármegyesülőről, csaknem színmagyar Háromszék és az ekkor létrejövő Brassó megye potenciális egyesítése váltotta ki.¹⁰⁸ A tárgyalás hangneme már rögtön az első módosító javaslat felolvasásával kombattánssá vált, amikor Háromszék Kézdi-Orbaiszék kerületének kormánypárti képviselőjeként Künle József azt indítványozta, hogy ne csak a területébe ékelődő felső-fehér megyei

105 Ahogy azt Horváth Gyula Küküllő megye felső kerületének kormánypárti képviselője részletesen kifejtette: „nagyon furcsának tartom még abszolút kormánytól is, ha kimondja azt, hogy én titeket okvetlenül boldogítani és szerencsésekké akarlak tenni; annál természetellenesebb dolognak tartom azt, ha a magyar képviselőház [...] most ezen megyék összes lakosságának, a törvényhatóságának, a községeknek kérését félredobná és azt mondaná, hogy ti nem tudjátok, mi áll saját sorsotok érdekében, de mi Pestmegye képviselői és más megyék képviselői, mi tudjuk, hogy hogy tehetünk titeket boldoggá; ha – mondom – ezt végzi a képviselőház: akkor az a meggyőződés, hogy ez az útja annak, hogy azon bizalom, melylyel viseltetik az ország minden polgára a parlamentarizmus iránt, megingattassék.” *Uo.*, 103.

106 Tisza László ugyanis a lokális érdekharcoló (a tapasztalatokból ítélve vélelmezetten) kiábrándító következményeit szegezte szembe Mocsáry elvi álláspontjával: „nem osztozom véleményében arra nézve, hogy magukra a megyékre kellett volna a székhely meghatározását bízni. Nem osztozom azért, mert látjuk, hogy ezen kérdés itt a házban is, és így a nem érdekelt egyének által is, mily nehezen határozható el: hogyan volna tehát elhatározható a megyében? Hiszen ott késsel mennének egymásnak.” *Uo.*, 84.

107 „Felhozott a megyék megkérdése. Mindenki tudja, hogy meg voltak kérdezve; nyilatkoztak 1873-ban, nyilatkoztak 1874-ben, újabb megkérdés nélkül nyilatkoztak igen sokan 1875-ben is. Itt tehát t. ház, ez irányban kifogást tenni nem lehet; mert hiszen, én legalább azt tartom, a törvényhozási akciónak nem az a feladata, hogy kérdezzünk, kérdezzünk, és újra kérdezzünk: mert akkor az örökös kérdeztől soha egy kérdést is megoldani nem fogunk. *Uo.*, 234.

108 KN 1876, VII., 130–138, 142–160.

enklávét, hanem Brassó vidékét is csatolják Háromszékhez. Majd azzal folytatta, hogy az ekként létrejövő Brassó-Háromszék megyéből a szabad királyi város Brassó önálló törvényhatóságként váljon ki és az új vármegye székhelye Sepsiszentgyörgy legyen.¹⁰⁹ Künle földrajzi, népesedési, gazdasági és nemzetbiztonsági érvekkel indokolta a korábbi székely szék és szász vidék egyesítését, érvei súlyát arra helyezve, hogy Háromszék önmagában pénzügyileg életképtelen, Brassó vidéke viszont közigazgatási szempontból túl kicsi, amit azzal tetézett, hogy az országhatár szélén különösen fontos, hogy kellően életképes megyét alakítsanak. Künle érveit a vele egyetértők tovább fejtegették és újabbakkal is szaporították. Ezek közül a Brassó vidéki magyarok közösség, különösen az ún. hétfalusi csángók sorsa kapott nagyobb figyelmet. Kifejezetten az ő érdekükben fogalmazódott meg további három módosító javaslat. Ezek benyújtói közül Könczey Károly már csak a barcasági hét falut akarta Háromszékhez csatolni, Zsedényi Edéé viszont lényegében megegyezett a Künle-féle javaslattal, azzal a különbséggel, hogy az egyesített vármegye székhelyének Sepsiszentgyörgy helyett Brassót tette volna meg. Ez utóbbit pedig végül Simonyi Ernő indítványa azzal egészítette ki, hogy Brassó mint szabad királyi város önálló törvényhatóságot képezzen. A törvényhatósági jogú városok, szemben az összes többi korabeli településtípussal, a megyék joghatóságán kívüli, velük jogilag azonos státusú közigazgatási entitásnak számítottak, így valóban kardinális jelentősége volt annak, hogy a demográfiailag és gazdaságilag is Erdély legjelentősebb településének számító Brassó az új vármegye része lesz-e vagy sem. Abban a vita összes résztvevője – a magyarság asszimiláló erejében feltétlenül bízó Zsedényi Edétől eltérően – mélyen egyetértett, hogy amennyiben Brassó lesz az egyesült vármegye székhelye, az a háromszékiek számára komoly versenyhátrányt támasztana, ezért is akarták sokan a szász nagyvárost önálló törvényhatósággá tenni. Meglepőnek tűnhet, ám nemcsak Brassó képviselője ellenezte határozottan, hogy a várost közigazgatásilag különválasszák a környékétől. Az érintettek akarataival szembemenő törvényalkotást méltánytalan eljárásnak bélyegezve, azt nemcsak a miniszterelnök és számos más kormánypárti felszólaló, de még egyes ellenzéki képviselők is elutasították. A kérdés ráadásul nemcsak a kormánypárt-ellenzék választóvonalat metszette keresztül, de magukat a háromszéki politikusokat is megosztotta. A másik képviselőjük, a Sepsiszentgyörgy-Miklósvár körzetben mandátumot

109 *Uo.*, 130–133.

szerző Bakcsi Ferenc ugyanis nemcsak a helyi érdekek figyelmen kívül hagyását tette szóvá, amikor úgy fogalmazott, hogy eddig „csak a csángókról, Brassóról, szászokról beszéltek: de arról nem szóltak, hogy mi lesz Háromszékből”, de annak veszélyére is felhívta a figyelmet, hogy „a Brassó körüli nagyszámu virilisek miatt [Háromszék] igen könnyen elveszthetné magyar reprezentációját”.¹¹⁰ Az ellentábor képviselői ugyanakkor az erdélyi szászok hazafiasságát és lojalitását kifejezetten harciasan megkérdőjelezve¹¹¹ egyfelől amellet érveltek, hogy a geopolitikai szükségszerűség is megkívánja, hogy a térséget a stratégiai fontosságára tekintettel ne politikailag „idegenek” dominálják. Másfelől elérkezettnek látták az időt, hogy az évszázados elnyomásban szenvedő barcasági magyar népet kiszabadítsák „a brassói szászok körmei alól”¹¹². A vita érzelmi hevesességét jól illusztrálja, hogy a közjogi ellenzék soraiban ülő, Udvarhelyszék felső kerületét képviselő Orbán Balázs retorikailag erősen túlfűtött szónoklatában egy ponton odáig jutott, hogy a kormány szándékát a „vérárulás” szóképpel találja szerencsésnek kárhoztatni.¹¹³ E vádat a miniszterelnök az erdélyi szászok bevándorló státúrára alapozó argumentum helytelenítésével¹¹⁴ utasította el, majd a hétfalusi csángók jómódját vetette ellene,¹¹⁵ végül a vitapontról mondott záróbeszédében a székelységnek a szászok általi veszélyeztetettségét az előbbieket életre-

- 110 Mondandója lényegét pedig frappánsan azzal summázta, hogy „ments meg uram a jó barátoktól, én megvédem magamat majd ellenségeimtől.” *Uo.*, 156. A vele egyetértő, Torda megyében mandátumot szerző Tisza László pedig úgy fogalmazott, hogy Brassó és Háromszék egyesítését ő ugyan az azt megszavazó képviselőtársainak elnézheti, „de sem az isten, sem a székelység soha nekik meg nem bocsájthat.” *Uo.*, 157.
- 111 Simonyi Ernő például hosszasan fejtegette, hogy „a szász atyafiak nem ismerik el magukat állampolgároknak, – ők más felé gravitálnak, magukat a német nemzet tagjainak tekintik, mely előrsül van keleten kitéve. [...] Itt arról van a kérdés, hogy 25.000 magyar ajkú polgárt és magyar érzelmű hazafit bele akarnak olvasztani oly német elem supremáciája alá, mely ellenségesnek bizonyult mindig, századok óta és ellenséges állást foglal el mai napig is Magyarország államisága és a magyar nemzet ellen.” *Uo.*, 155.
- 112 Ahogy a Marosszék felső kerületét képviselő, szintén kormánypárti Bereczky Sándor fogalmazott. *Uo.*, 152.
- 113 „Tisztelt ház! a külön Brassómegye alakítása e nép halálítéletével azonos s kérdem: vajon szabad-e nekünk egyesek ambíciójáért, vagy kiváltságolt területnek nyújtott kedvezményekért, ily iszonyu vérárulást követnünk? Szabad-e kisebb számú vendégekért a haza e hű fiait áldozati oltárra hurcolnunk? [...] Ne vegye rossz néven a t. ház! ne tudja fel hibául, ha e siralomházba kitett ártatlan s oly sokat szenvedett véreinknek védelmére itt gyenge szavam fölemelem, s ha megmenteni nem tudom; legalább bucsuztató és vigasz szó nélkül nem bocsátom a megsemmisülés rideg sírjába.” *Uo.*, 146–147.
- 114 „[...] nem tartom sem helyesnek, sem jogosultnak, sem a hangoztatott testvéri szeretetet előidézőnek, hogy az országnak több századok óta itt lakó polgárai jövevényeknek neveztesse, mint ezt a t. képviselő ur most tette.” *Uo.*, 148.
- 115 Szintén ezt az érvet hangoztatta velük kapcsolatban Kőhalom szék pártunkívüli nemzetiségi képviselője, Kasper Mihály is, amikor megjegyezte: „ezen csángó magyarok 3–4 század óta Brassó alatt vannak és voltak, és a mint én tudom épen virágoznak és gazdagodnak”. *Uo.*, 151.

valóságát méltatva vonta kétségbe, amikor taktikusan azzal érvelt, hogy „én is szeretek a székely faj életerős, minden tűzpróbát kiállott hazafiságára hivatkozni”.¹¹⁶ Megjegyzendő, hogy Orbán Balázssal Tisza Kálmán már egy korábbi pont, Udvarhely megye határainak kérdése kapcsán is látványosan összekülönbözött, amikor az előbbinek azon retorikai kérdésére, hogy a kormány „tud-e, akar-e magyar lenni?”¹¹⁷ azzal vágott vissza, hogy ha az erdélyi területrendezésnek van egyáltalán nyertese, akkor az kétség kívül a székelység.¹¹⁸ Kettejük szenvedélyes szópárbajának első menete pedig még a törvényjavaslat általános vitáján lezajlott, amikor a székely képviselő az erdélyi szászok szerint túlzott befolyásának visszaszorítását a magyar állam életkérdéseként tematizálta,¹¹⁹ amit Tisza már akkor is azzal utasított vissza, hogy a magyar állam érdeke „fen van tartva mindenütt – igaz, nem úgy, hogy ezért igazságtalan akarjon lenni az országnak nem magyar ajku polgárai iránt”.¹²⁰

A *magyarországi* területek rendezése jellemzően nem az etnikai-nemzeti lojalitás szempontjából, hanem az esetenként több száz éves közösségi privilégiumokban megtestesülő közigazgatási formák felszámolása miatt azonban még az erdélyi ügyekben tapasztalt érzelmi fűtöttséget is meghaladó nézeteltéréseket eredményezett. A tervbe vett területi átalakítások etnikai/nemzetépítési relevanciájú vonatkozásai azonban néhány esetben a Királyhágón innen is felszínre kerültek. Közöttük a leghangsúlyosabban akkor, amikor az 1770-es évek óta különálló közigazgatási egységként kezelt, területileg csaknem teljesen egybefüggő, tíz települést felölelő és lényegében teljesen szerb lakosságú Nagykikindai kerület Torontál vármegyéhez csato-

116 „[...] arra kérem a t. képviselő urakat [...] csak azért, hogy egy alkalmi argumentumot leljenek: ne állítsák a székely népet, mint oly tehetetlent oda, melyet egy számra nézve határtalanul csekélyebb, más ajku nép el tudna temetni.” *Uo.*, 158.

117 *Uo.*, 92. A Székelykeresztúron képviselővé választott Orbán Balázs ekkor a kormánypárti Könczey Károly azon indítványa mellett szólalt fel, amelynek elfogadása révén a felső-fehér megyei enklávékon kívül a szász Segesvár és Kóhalom városát és székét is Udvarhely megyéhez csatolták volna, annyi módosítással, hogy – Könczey javaslatával szemben – Orbán egyenesen Székelykeresztúrt ajánlotta székhelyül, „mint a mely így alakított megyének központján fogna feküdni”. *Uo.*, 93.

118 „Én teljes nyugodtsággal merem ugyan állítani, hogy ezen javaslat szerkesztésénél Erdélynek sem egyik, sem másik ajku polgárait nézve jogtalan kedvezés szándékba véve nem volt; de elismerem őszintén azt is, hogy ha van benne olyan kedvezés, a mit talán valaki tulságosnak mondhat: ez csakis a székelység javára van.” *Uo.*, 94.

119 „[...] az államiságot nem sértő kedvezményeket is kész vagyok megadni; de hogy mesterkéltén saját véreink feláldozásával, a magyar érdekek vétkes lábbal tiprásával teremtsük meg a szász suprematiót ott is, hol számba nem vehető kisebbségben vannak, hogy kényszerítsük a szászok közé beolvasolni: ezt én, t. ház! meg nem engedhető öngyilkosságnak s semmivel sem igazolható politikai baklövésnek tartom.” KN 1876, VI., 390.

120 *Uo.*, 399.

lása kapcsán az egyébként kormánypárti, a szomszédos Bács-Bodrog vármegye kulpini választókörzetét képviselő szerb Dimitrievics Milos azzal érvelt, hogy az „assimilatio érdekében sem tanácsolnám, hogy Torontál vármegyében bizonyos elemek szaporíthassanak, melyek a megyei kormányzatot perhorrescálják.”¹²¹ A kerületnek a Szerb Nemzeti Liberális Párt színeiben megválasztott nemzetiségi képviselője, Szabovljevic Mihály is utalt erre felszólalásában, ő azonban diplomatikusabban fogalmazva arra helyezte a hangsúlyt, hogy az etnikailag eleve nagyon vegyes lakosságú vármegye közgyűlését nem volna tanácsos további potenciális konfliktusokkal terhelni.¹²² Az érvelés fő csapását mindazonáltal egyiküknél sem az etnikai alapon várható összeütközések hangsúlyozása adta, hanem az, hogy egy már régóta létező, jól szervezett és önmagát megbízhatóan finanszírozni képes, így az államnak pénzébe nem kerülő törvényhatóságot értelmetlen lenne felszámolni.¹²³

Áttételesebben ugyan, ám a XVI szepesi város kerületének Szepes vármegyébe¹²⁴ olvasztásakor is felmerültek etnikai relevanciájú dilemmák. Ebben az esetben nem a területi kérdésekről szóló első, hanem a törvény második paragrafusának¹²⁵ a tárgyalásakor került terítékre a kérdéskör, amikor Máriássy Sándor, a Szepes megyei Lubló kormánypárti képviselője indítványozta: a szóban forgó törvényszakaszbba kerüljön be, hogy az 1876:XX. tc.

121 KN 1876, VII., 241.

122 *Uo.*, 239.

123 A kerület jövőbeli státusa egyébként már hat évvel korábban kérdésessé vált, amikor a köztörvényhatóságokról szóló törvénytervezet uralkodói előszentesítésekor maga Ferenc József kifogásolta, hogy azt a vármegyékkel azonos szintű törvényhatóság rangjára emelje a kormány, amire ennek ellenére mégis sor került. Rajner Pál belügyminiszter akkor még kifejezetten azzal magyarázta a kormány álláspontját alátámasztó logikát, hogy általa „localisáltatik a szerb tevékenység, és kielégítést nyerne az állam veszélyeztetése nélkül a külön szerb törvényhatóságért rajongó törekvés”. Vö. DOBSZAY Tamás, *Előszentesítés a gyakorlatban. A törvényhatóságok 1870. évi rendezési tervei az uralkodó előtt* = „Emlékezetek róla, ha újra csatára keltek!” *Tanulmányok Hermann Róbert 60. születésnapja tiszteletére*, I., szerk. MEDGYESY Zsófia – PÁSZTI László, Hadtörténeti Intézet és Múzeum – Zrínyi, Budapest, 2023, 203, 205.

124 A szóban forgó 16 város közül 13 tartozott eredetileg a szepesi szászok autonóm kerületébe, amelyeket (a lubló-podolini uradalommal együtt) 1412-ben zálogosított el Zsigmond király Lengyelországnak, majd annak első felosztásakor, 1772-ben kerültek csak vissza Magyarországhoz. Ettől kezdve – a neoabszolutizmus idejét leszámítva, amikor közvetlenül a megyébe olvasztották őket – kerületként önálló törvényhatóságot alkottak. Velük ellenében az elzálogosítást elkerülő, többi szász város viszont még a 17. század első harmadában földesúri függésbe került, a szintén szász alapítású két szepesi szabad királyi város, Lőcse és Késmárk pedig 1876-ig önálló törvényhatóságot alkotott. Vö. EDELÉNYI-SZABÓ, I. m., 681.

125 Ami kifejezetten a XVI szepesi város és a királyföldi hét szabad királyi város vagyonkezelésére vonatkozott, és a képviselőház közigazgatási bizottságában került a törvényjavaslatba, ugyanis az eredeti, miniszteri tervezetében még nem szerepelt. Vö. Pesti Napló 1876. május 23. (reggeli kiadás)

„tevéleges és szenvedőleges választójogra” vonatkozó intézkedéseit a XVI szepesi városra is kiterjesszék. E módosítási javaslatot, amely tulajdonképpen a hatályos választójog lényeges szűkítését irányozta elő, a hozzá csatlakozó, szintén kormánypárti és a szepesi Igló városát képviselő Hammersberg Jenővel együtt azzal indokolták, hogy a beolvasásra ítélt kerület hazafias szellemű városainak polgárságával szemben 1871-ben – a XVI szepesi városra külön-külön vonatkozó községi törvény életbe lépésével – választójoghoz jutott rengeteg „idegen ajku, s részben az ország határainak közelléte miatt bevándorolt idegen elem”,¹²⁶ ezért az indítványuk „elfogadásával nem csak a 16 szepesi város jövőjének, hanem hazánk kulturális fejlődésének is és különösen a magyar nemzetiség érdekének teszünk fontos szolgálatot”.¹²⁷

Harmadszorra pedig akkor került elő az etnikai kártya, amikor a Hajdú városok kerületének bázisán létesítendő Hajdú vármegye határaival kapcsolatos vita során az egyik módosító indítványt, amely 18 bihari települést javasolt az újonnan létesítendő megyéhez csatolni, a törzsökös bihari nemesi családban született Tisza Kálmán azzal opponálta, hogy a kérés megszavazásával kockára kerülne Bihar megye lakosságának magyar többsége.¹²⁸ A javaslat elutasítása egyúttal kiváló lehetőséget nyújtott a belügyminiszter-kormányfőnek, akit a törvénytervezet tárgyalása során több ízben is a magyarság érdekének elhanyagolásával vádoltak, hogy végre annak érélyes védelmezőjeként léphessen fel. Az esetből általánosító Tisza ugyanis apologetikusan nyomatékosíthatta: „igazságtalanul keresni a magyarság előnyeit a kikerekítésnél, nem tartottam megengedhetőnek; s még kevésbé tartottam megengedhetőnek megrontani a magyarságot a természetes fejlődés dacára ott, hol a magyar elem többségben van.”¹²⁹

A magyarországi közigazgatási területek rendezéséről folyó vita fókuszában azonban a fentiekben tárgyalt szórványos etnikai érdekellentétek meg-

¹²⁶ KN 1876, VII., 250.

¹²⁷ Hammersberg a nyilvánvalóan antidemokratikus kérés indokoltsága mellett a szepesi városok történetét hozta fel intő példaként: „Hajdan 24 szepesi város tartozott együvé; idővel 8 kivált a városi kapcsolatból és e 8 város, mely ezelőtt szintén fejlett fokon állott: nagy intelligenciával birt; ma tökéletesen a kis községek színvonalára süllyedt, elenyészett minden városi jellege s nyelv tekintetében is egészen eltótosodott.” *Uo.*, 252. Ugyanakkor a kérdéshez szintén hozzászóló 48-as Irányi Dániel – aki ekkor ugyan Békés várost képviselte, de maga is cipszer származású volt – a „retrográd reactionarius indítványt” éppen a szepesi „német és tót alsóbb néposztály” egyöntetű hazafiságára hivatkozva utasította el felháborodottan. *Uo.*, 252–253.

¹²⁸ Szimptomatikus azonban ez esetben is, hogy az indítvány benyújtója szintén bihari születésű volt: a javaslata értelmében szintén átcsatolandó Bihar megyei Bárándot képviselő honatya, a közjogi ellenzék egyik prominensének számító Hegyessy Márton. *Uo.*, 206–207.

¹²⁹ *Uo.*, 208.

nyilvánulása ellenére kifejezetten a politikai értelemben vett lokálpatriotizmus és a modern nacionalizmus állampolgári egyenlőségen nyugvó ethoszának a konfliktusa állt. A mérleg egyik serpenyőjébe a közösségi önigazgatás évszázadok érlelte hagyományai és generációk óta bevált, bizonyítottan működő gyakorlata, a másikba pedig a területiális folytonosság értelemben vett homogenizáció érvényre juttatásával a mindenki számára egyenlő eséllyel biztosítandó jobb, gyorsabb és költséghatékonyabb közigazgatás megteremtésének a kívánalma került. A törvényjavaslat utóbbi értelemben vett szellemiségét számtalan formában, színvonalon és absztrakciós szinten megfogalmazva kétségbe vonó megszólalások érvei közül csak kettőre utalnék. Mocsáry Lajos, a közjogi ellenzék vezetője, aki a status quo következetes híveként a közigazgatási és önkormányzati egységekben „a hazafiság, a szabadság, s az alkotmányosság iskoláját” látva még az aktuálisan fennálló határai változatlanul tartását is elsőrendű „állami érdeknek” tartotta, következőképpen a lokálpatriotizmus és a hazafiság szembeállítását már önmagában hamis dichotómiának tekintette.¹³⁰ Szomjas József, a szabolcsi Tiszalök kormánypárti képviselője pedig Franciaország politikai felfordulásait és közelmúltbeli katonai vereségét intő példaként felhozva vont párhuzamot a központilag mesterségesen kijelölt közigazgatási határok és az állandósuló belpolitikai válságállapot ódiuma között, amelyek egyedüli ellenszerét a múltban gyökerező lokálpatriotizmus felélesztésében látta.¹³¹ Az ellentábor szószólói viszont épp a magasabb rendű államérdek nevében kértek hazafias áldozatot a saját közösségi kiváltságaikat védelmezőktől. Tisza Kálmán így az általános vita legvégén elhangzó felszólalásában egyrészt nyilvánvalóvá tette, hogy az állam érdekét képviselő kormány álláspontja per definitionem magasabb rendűnek tekintendő bármely és bármilyen helyi érdeknél, amikor úgy fogalmazott, hogy „nekünk azon kötelességet kell teljesíteni, hogy közérdekből egyes vidékeknek részint valódi, részint képzelt érdekeit megsértsük.”¹³² Másrészt ezt azzal az erkölcsi nyomásgyakorlasként is felfogható kívánnalommal toldotta meg, melynek értelmében: „A nemzet, az ország felvirágzása [...] függ főleg azon hazaszeretettől, a mely tud lemondani egyes magán, vagy vidéki érdekekről, mely tud apró, nem lelkesítő de szükséges áldozatokat hozni a haza közjavanak.”¹³³ Az államérdek lokális

130 KN 1876, VI., 392–393.

131 KN 1876, VII., 227.

132 *Uo.*, 58.

133 *Uo.*, 58.

érdekek fölé helyezésére buzdítás ráadásul ugyanúgy elhangzott (közjogi) ellenzéki,¹³⁴ mint kormánypárti képviselő¹³⁵ szájából.

A legerőteljesebb retorikájú lokálpatrióta megszólalások érthető módon közvetlenül a felszámolásra ítélt szabad kerületek képviselői szájából hangzottak el. Az érzelmi intenzitás esetükben sem a párthovatartozással, hanem inkább a megszüntetendő municipális egység múltja és várható jövője közötti feszültségből fakadó pesszimizmus mértékével függött össze. Így például, amíg a Hajdúvárosi kerületbe tartozó Hajdúdorog függetlenségi párti képviselője, Soós Gábor csupán a hajdú hagyományok lassankénti eltűnését és a hajdú erények majdan bekövetkező leépülését prognosztizálta,¹³⁶ addig a törvényalkotói szándék keresztülvitelét egyes kormánypárti hajdú, jáász és kiskun politikusok már expressis verbis saját közösségük politikai értelemben vett halálaként interpretálták.¹³⁷

Ugyan a hajdú városok képviselője és a jáász és kun települések szószólói egyaránt hivatkozhattak arra, hogy szabadságjogaikat már „örök érvényűen”

134 Csanády Sándor (Biharújfalú): „Hogy mily egyszerű ragaszkodással, kegyelettel, mondhatni féltékenységgel viseltetnek a köztörvényhatóságok eddigi területök épsége irányában: a mellett tanuskodnak a törvényhatóságok által területök épsége tartása érdekében a képviselőházhoz beadott kérvények és mi képviselők önmagunk is meggyőződhattünk az érdekeltségről a legközelebbi napokban lefolyt tanácskozmányok alatt. [...] Én t. ház [...] úgy vagyok meggyőződve, hogy ilyeszerű kérdések eldöntésére, minő a megyék területének rendezése, az országgyűlés van hivatva.” *Uo.*, 256; Hegyessy Márton: „Nagyon szerencsétlen eszmének tartom azt, ha még itt az ország színe előtt is azt proclamáljuk, hogy a magyar sem érez testvériességet a magyar iránt.” *KN* 1876, VII., 206.

135 Várady Gábor (Técső, Maramaros): „Vannak önök között olyanok, a kik a restitutió in integrumról, a régi megyék visszaállításáról, meglehet, hogy talán a régi gravaminális országgyűlések felelevenítéséről álmodnak. [...] nem azt kereste [a kormány], mi lesz népszerű az ország minden részében; hanem azt, hogy mi szükséges, hogy meggyőződése szerint mit kíván az ország érdeke. [...] ezen önzetlen hazafiságon nyugvó meggyőződés szülte [...] az előttünk fekvő törvényjavaslatot.” *Uo.*, 34–35; Ugron Ákos (Oláhfalú): „Merész kezekkel kellett a régi törvényhatóságokhoz nyulni, nem is tekintve a történelmi multra, nem a szokás, nem a helyi érdekekre”. *Uo.*, 52; Szilády Áron (Halas): „egy tisztán magyar ajku megyének legkevésbé van oka és joga arra, hogy minden felülmúló heveséggel ellenezzé oly terv végrehajtását, a melytől az országos adminisztráció ügye úgy függ, hogy általa nincs sem kockáztatva, sem megsemmisítve az ő magánérdeke.” *Uo.*, 199.

136 „[...] a Hajdu név, mely egyenértékű a népvéd, vagy honvéd nevezéssel: lassanként elmosódnék, lassanként feledésbe menne s a hazának bekövetkezhető válságos idejében magokra a Hajdukra nézve is megszűnne a gyújtó s a nemzetre nézve is azok iránt bizalmat gerjesztő hatást gyakorolni. [...] Csorbát szenvedne végre [...] a Hajdunépnél a vezérlő szellemi tekintély is, és ő a visszaesés, hanyatlás, a vadulás veszélyének lenne kitétetve;” *Uo.*, 222.

137 Teleky László (Szoboszló): „És most, midőn a szőnyegen levő törvényjavaslat Szabolcs s Bihar megyékből több községet ad hozzá: azzal nem tesz mást, minthogy a hat Hajdu várost politikailag megsemmisítse; mert hogy a helyébe állított törvényhatóság Hajdu megyének nevezetetik: az nem más, mint egy sirkereszt [...]” *Uo.*, 204; Király Alajos (Jákóhalma): „a tárgyalás alatt lévő törvényjavaslat, az ország közepén, tehát szívében levő törzsgyökeres magyar polgárok politikai életének végső haláldöfést ad [...]” *Uo.*, 176; Szivák Imre (Félegyháza város): „a javaslatnak ezen néhány sora egy életképes faj önállósági törekvésére mondja ki [...] a halálítéletet, tép szét történeti fejlődéseket s állít helyükbe kétes értékű, s bizonyos rövid életű alkotásokat[...].” *Uo.*, 197.

garantálta a korábbi rendi országgyűlés,¹³⁸ az utóbbiak esetében viszont a jász-kun redemptio ténye és körülményei¹³⁹ egy a szűken értett közjogi-politikai szférán túlmutató, magasabb rendű erkölcsi érvet is adott az annak évszázados közösségszervező erejéből meríteni tudó és akaró felszólalók kezébe. Közülük többen – az 1715:XXXIV. tc-ben foglaltakat az első hazai „statusadósságként” értelmezve¹⁴⁰ – egyfajta megkérdőjelezhetetlen morális fölény pozíciójába emelkedve gyakoroltak alapokig hatoló kritikát a törvénytervezet közösségeiket érintő szakaszának nemcsak a jóhiszeműsége, de általában vett erkölcsi-politikai indokoltsága felett.

A magyarországi szabad kerületek a nemesi vármegyéknél demokratikusabbban működő és jellemzően jobban szervezett, a modern és hatékony közigazgatással szemben támasztott elvárásokkal tehát elméletileg kompatibilisebb szerveződések voltak, amely szempontokra a vitában az érdeükben felszólalók igyekeztek minél többször emlékeztetni. A felszámolandó municipiumhoz tartozó Hajdúszoboszlón mandátumot szerző, kormánypárti Teleky László például azzal érvelhetett csak városokból álló kerülete további fennmaradása mellett, hogy benne „minden városnak 1610-től, de különösen 1841-től a legszabadabb elveken rendezett tanácsa; van oly történeti multja, mely bizonyítja életrealitását”.¹⁴¹ A kiskun Balogh Imre megállapítása pedig valószínűleg aligha tűnt retorikai túlzásnak, amikor úgy fogalmazott, hogy „községeink a kort megelőzték”,¹⁴² amit jász képviselőtársa, Király

138 Soós Gábor az 1790/91:XXV. tc. szövegéből (nevezetesen, hogy a szabad királyi és bányavárosok mellett a jászok, kunok és a hat hajdú város kerülete „megerősített törvényes jogaikban, kiváltságaikban, szabadságaikban és mentességeikben örökre megtartassanak”) ráadásul nemcsak azt olvasta ki, hogy a benne név szerint felsorolt „törvényhatóságok politikai önállósága mindenkorra meg van állapítva”, de – általános érvényt tulajdonítva neki – azt is, hogy bármely törvényhatóság területére vagy székhelyére vonatkozólag az országgyűlésnek nincs joga az érintettek meghallgatás nélkül döntést hozni. KN 1876, VI., 403–404; *Uo.*, VII, 221.

139 Miután a koronabirtoknak számító jász-kun kerületeket I. Lipót király 1702-ben 500 ezer rajnai forint fejében eladta a Német Lovagrendnek, az országgyűlés hamarosan törvénybe foglalta (1715:XXXIV. tc.), hogy azokat – felerészben a kincstár, felerészben pedig a karok és rendek (tehát: az ország) költségére – három éven belül visszaváltsák. Ennek meghíúsulása után aztán előbb gazdát cseréltek (1731-től a pesti Invalidus Ház zálogbirtokába kerültek), majd végül az uralkodó 1745-ben kiváltságlevélbe foglaltan engedélyezte, hogy a kerületek lakói önmagukat váltsák meg a tartozás visszafizetésével, és ezáltal (valamint néhány további feltétel teljesítésével) visszanyerjék a korábbi szabadságjogaikat.

140 Balogh Imre (Fülöpszállás): „e megalázott, ma is gyakran gúnyosan említett nép; ma is kielégítetlen hitelezője a büszke magyar államnak s ahelyett, hogy e követelést az állam adósságok [...] aranykönyvébe feljegyezze volna: politikai megsemmisítésünkkel kíván megszabadulni alkalmatlan hitelezőjétől.” Szivák Imre (Félegyháza): „kerületeink magukat váltván vissza: az országnak irányunkbani ezen adóssága (talán az első statusadósság, melynek visszafizetését törvény biztosítja), mind máig megterítetlen;” KN 1876, VII., 188; 197.

141 *Uo.*, 205.

142 *Uo.*, 188.

Alajos a kerület lakosságának társadalomszerkezetére utalva tett még világosabbá.¹⁴³

E tényleges intézményes alapokról aztán elrugaszkodva néhányan kifejezetten nemzeti jelentőségűvé igyekeztek tágítani saját közösségük hagyományainak relevanciáját. Így például a diskurzust elvontabb szintre emelő Balogh azzal érvelt, hogy a kiskun önkormányzatiság megőrzése valójában a politikai szabadsággal azonosított legsajátabb nemzeti érdek.¹⁴⁴ Király pedig a jászkun önigazgatás fenntartását azzal indokolva értelmezte speciális magyar nemzeti érdekként, hogy az előbbi kifejezetten a hazafiassága miatt érdemel pozitív diszkriminációt, kontrasztban a közismerten hazafiatlan, ezért a közelmúltban jó okkal felszámolt erdélyi szász önkormányzatisággal.¹⁴⁵ Hasonló logikát követett az önálló Kiskun megye felállítását szorgalmazó kormánypárti Szivák Imre felszólalása. Egyfelől elvi igénnyel rögzítette, hogy „minden helyi érdek jogosult: míg országos érdekekbe nem ütközik”, majd saját közösségét „egy minden ízében hazafias magyar törzs”-ként jellemezve kérte „politikai egyénisége megőrzésének lehetőségét [...] mind országos, mind helyi szempontokból”, mint ami „senkinek érdekét nem sérti, az ellen senkinek kifogása nincs”.¹⁴⁶ A kormánypártból pár napja független szabadelvűként kilépő és az önálló Kiskun megye létesítése mellett szintén hosszan érvelő Balogh pedig valószínűleg nem véletlenszerű allúziónak szánva fogalmazott úgy, amikor a jászkun kerület egésze és három fő alkotórésze közelmúltbeli viszonyát részletezte, hogy „bírt e [kiskun] kerület a legujabb időig annyi önállással, és függetlenséggel a közös törvényhatóság irányában, mint hazánk bír a monarchiával szemben”.¹⁴⁷

143 „E néptörzs demokratikus elem, nem volt benne aristokratikus osztály, mely a trón körül ellensúlyozhatta volna azon speciális esetek befolyását, melyeket leginkább intézményeink hoztak magukkal, azon intézmények, melyekért küzdünk ma is, t. i. hogy minden adófizető maga válassza tisztségviselőjét.” *Uo.*, 177.

144 „Egy ilyen nép teljesen megérett az önkormányzatra s érdekében áll az államnak, hogy idegen törvényhatóságba olvasztással ne ölje el benne a közszellemet, ne tegye elégtelenné és közönyössé, mert ezen szükségkép bekövetkező sajnós esélyek a szabadságra nézve halálosakká válhatnak.” *Uo.*, 189.

145 „Midőn ezelőtt néhány héttel a szász egyetemről szóló törvényjavaslat tárgyalatott, a t. minis-terelnök ur a következőket mondta [...]: részemről leghelyesebb politikának tartom: ha megsemmisítetik minden oly jelvény és emlék, mely kiváltságokra emlékeztet. Midőn ezt azon esetről alkalmazta: szerintem helyesen alkalmazta; midőn azonban ránk alkalmazza: akkor csakugyan nagyon fájdalmasan eshetik ez azon néptörzsnek, mely első hozta mindig áldozatul vérét és vagyonát, azokkal szemben, kik szintén vér és vagyonáldozatokat hoztak; de nem a haza mellett, hanem annak ellenében.” *Uo.*, 177.

146 *Uo.*, 194, 197.

147 Majd – a kunok iránt a történelem folyamán az ország részéről állandósult közönyre minduntalan emlékeztető beszéde végén – keserű szarkazmussal úgy zárta a gondolatmenetét, hogy mivel a kiskun kerület minden anyagi, szellemi és intézményi adottsága megvan az önálló tör-

Sokkal nyíltabb aktuálpolitikai kritikára adott lehetőséget végül Hajdú megye létesítésének a terve, amely ráadásul a székhelyül kijelölt Debrecen törvényhatósági státusa miatt egészen sajátos területi alakzatot mutatott.¹⁴⁸ A vita során a Hajdú városok kerülete központját adó Hajdúböszörmény megyeszékhellyé tételéért lobbizó, Biharújfaluban függetlenségi párti színekben képviselővé választott Csanády Márton egyrészt párhuzamot vont a kormányfő-belügyminiszter fordultatos politikai múltja és az ország alkotmányos hagyományai iránt tanúsított „illojális” magatartása között, másrészt nyíltan azzal vádolta, hogy a néhai ellenzéki vezér saját politikai elvtelenségét az őt megválasztók¹⁴⁹ előnyösebb helyzetbe hozása árán próbálja palástolni.¹⁵⁰ Az aktuálpolitikai kritikát általánosabb, rendszerszintű bírálattal vegyítő Mocsáry Lajos pedig az újonnan létrehozandó megye területi széttagoltságán keresztül demonstrálta, hogy a kormány területrendezési gyakorlata semmiféle rendezőelvet nem követ, hiszen Tisza Kálmán más térségek akár szívósan életerős hagyományaival szemben is hajthatatlanul ragaszkodott a területi folytonosság megteremtéséhez, ami ez esetben látványosan sérült.¹⁵¹ Mocsáry a döntések mögött általános trendet vélve felfedezni azt feltételezte, hogy a területi átszabások révén szándékosan az ellenzék szavazóbázisának számító régiókat kívánják szankcionálni.¹⁵²

vényhatósággá váláshoz, „egyedül a főispáni fizetés lenne új teher az államra”, ezért „ha mi ennyi áldozatot sem érdemlünk meg az államtól, akkor jobb nekünk Ázsiába visszaköltöznünk”. *Uo.*, 189.

148 A végül módosítás nélkül szentesített törvényhellyé váló tervezet értelmében létrejövő Hajdú vármegye területét ugyanis az önálló városi törvényhatóságot képező Debrecen ekkor a hozzá csatolt (és a törvénycikk 4. paragrafusában tételesen felsorolt) hatalmas kiterjedésű puszták és pusztarészek hosszan elnyúló területi sávjával öt, egymással közvetlenül nem érintkező részre tagolta. A törvényjavaslat főrendiházi vitájában megszólaló kevés számú hozzászóló között az annak általános tárgyalását egyedül ellenző báró Eötvös Dénes egyik ellenvetése épp az volt, hogy azt ugyan természetesnek tartja, hogy az új megye székhelye Debrecen legyen, ám „abban, hogy mértföldekre terjedő pusztái, ezen új megye hatósága alól kivétessenek, olyan új in클avációt látok, a mely épen ezen kikerekítési törvény eszméjével, szellemével és céljával ellenkezik.” FN 1878, II., 81.

149 Tisza Kálmánt 1861-től 1875-ig ugyanis folyamatosan Debrecen I. számú választókerületében választották képviselővé. Vö. *Képviselők és főrendek a dualizmus kori Magyarországon*, 190.

150 „[...] örömmel látná azt [Tisza Kálmán], ha a nemzet megfeledekezne az ő 1861. évtől a mai időig üzött tettéről, politikájáról, mely tökéletesen ellentétes volt jelenlegi haza- és nemzetellenes törekvésével. De azért t. ház, hogy a belügyminiszter ur kebléből kihalt az ősi hagyományok, Magyarország önállósága, függetlensége iránti kegyelet: ne igrkezzenek az önzetlen hazafias érzelmű polgárok kebléből kiirtani e kegyeletet. Vagy talán a belügyminiszter ur a megye székhelyének Debreczenbe áttétele által akarja jutalmazni debreczeni választóit, illetőleg kiengesztelni azon szélkakas módjára változó közösgyes politikájáért, melyet a legközelebb multban üzött.” KN 1876, VII., 204.

151 *Uo.*, 205.

152 „[...] a megyék lakosságának a területhez való ragaszkodása egyik legfőbb emeltyüje az önkormányzatnak, s így lehetetlen elzárkozni azon meggyőződéstől, hogy az igen t. belügyminiszter ur

Zárszóként mindebből azt a végkövetkeztést vonta le, hogy a törvényjavaslat valódi kiváltó oka – a közismert történelmi mintázatba illeszkedő – idegen érdeket szolgáló centralizációs kormánypolitika.¹⁵³

Epilógus: Tisza Kálmán

A törvénytervezet képviselőházi vitájának áttekintése végén érdemes magának Tisza Kálmánnak a szerepét is röviden összegezni és értékelni. A közigazgatási területrendezés eredményeit számba vevő szakirodalom lényegében egybehangzóan úgy ítéli meg, hogy a Tisza-féle törvény következtében létrejövő új középszintű országos területbeosztás – egy-két részletétől eltekintve – nem volt sem racionális, sem korszerű, sőt kifejezetten rosszul sikerült és alapjaiban elhibázottnak tekinthető. Következésképp sokkal jobb – olcsóbb, hatékonyabb, korszerűbb – lett volna, ha helyette a Szapáry-féle, szorgalmas adatgyűjtés, átfogó koncepció és világos kritériumok alapján a szakértők tervezőasztalán aprólékos gonddal előkészített eredeti tervezetet, vagy legalábbis annak az érintettek kritikái alapján átdolgozott változatát léptetik életbe. Zárójelbe téve a kontrafaktuális kérdésfeltevések relevanciáját, ez minden bizonnyal így is van. Az mindenesetre igen elgondolkodtató, hogy sem Szapáry eredeti, sem átdolgozott törvénytervezete még a képviselőházi megvitatásáig sem jutott el, ahogy az is, hogy az ország középszintű közigazgatási rendszerének egészét felölelő, átfogó rendezésre csakis az alkotmányosságot felfüggesztő rezsimek idején került sor egyáltalán. Ebbe a sorozatba tulajdonképp logikusan illeszkedik, hogy a megyerendszer következő, alapjait tekintve máig hatályos területi átalakítása 1949 végén rendeleti úton történt.

Tisza érdeme tehát annyiban elvitathatatlan, hogy – amikortól lehetősége adódott rá – mert és tudott is élni azzal a páratlan politikai felhatalmazással, amelynek a pártfúzióra támaszkodó kormány fejeként szilárdan birtokában volt. Hogy ez utóbbi azonban talán mégsem lett volna automatikusan elegendő, azt az alábbiak számbavétele látszik indokolni. Belügymiszerként nemcsak maga jegyezte ugyanis az eredeti törvényjavaslatot,

eljárására befolyással lehetett az, hogy óhajtott volna, hogy széthányassanak azon ellenzéki fészkek, melyeknek kikerekítéséről szó van,” *Uo.*, 236.

153 „[...] valódi veres fonálként húzódik végig rajta [ti. a törvényjavaslaton] a centralisatio, a kormány hatalom terjesztésére való hajlam [...] És ez így volt mindig, valahányszor olyan kormány állott az ország ügyeinek élén, mely feladatának nem azt tartotta, hogy az önkormányzatot és a szabadságot is ápolja, hanem azt, hogy Bécs követelményeinek megfeleljen.” *Uo.*, 236–237.

de a vita tüzetes áttekintéséből egyértelműen kiderül, hogy paragrafusról paragrafusra, sőt pontról pontra aktív, voltaképp a legaktívabb résztvevője volt a törvénytervezet képviselőházi tárgyalásának. Ennek során pedig lényegében csak olyan változtatást szavazott meg az épp aktuális ülésen résztvevők többsége, amelyre a belügyminiszter-kormányfő maga is személyesen áldását adta. E folyamat során Tiszának nemcsak a képviselőház közigazgatási bizottságában az övétől eltérő néhány pontban többséget szerző módosítás tényleges törvényhellyé válását sikerült megakadályoznia, de az is nyilvánvaló, hogy jó néhány esetben saját pártársai, azaz kormánypárti képviselők sorának megsemmisítőnek szánt kritikájával és választóközrétük makacs ellenállásával szemben is keresztül tudta vinni az országos érdekként pozícionált akaratát.

A vitában elhangzó, nemegyszer metsző hangnemű, olykor személyeskedésbe hajló bírálatok kétségkívül arra is rámutatnak, hogy Tisza mennyire nem volt sem elvszerű, sem következetes a törvénytervezete kidolgozásánál és keresztülvitelében, bizonyos tendenciák mégis körvonalazódni látszanak az eseti állásfoglalásai mögött. Egyrészt nyílt titok volt, hogy a területi átalakítások során Erdély számottevően más elbírálásban részesül, mint a szűken értett Magyarország. Az mindazonáltal a kortárs, és az utólagos kritikusi figyelmét is elkerülte, hogy az igazi tabula rasa terepe nem is maga Erdély, hanem a négy partiumi törvényhatóság volt, melyek az ország megújult közigazgatási térképéről olyannyira törlődtek, hogy még az emlékezetük sem őrződhetett meg, ha másképp nem, legalább szimbolikusan, az utódvármegyék nevének elemeként. Másrészt az is elég nyilvánvalónak tűnik, hogy az etnikai pártok színeiben mandátumhoz jutó, kevés számú, ám karakteres felszólaló vádjai ellenére Erdélyben legalább annyira, ha nem jobban igyekezett Tisza a magyar nacionalizmus igényeit korlátok közé szorítani, mintsem hogy azok automatikus kiszolgálásához asszisztált volna. Ez különösen a szomszédos szász és székely törvényhatóságok közötti látványos érdekellentétek esetében válhatott egészen világossá, amikor – az éles konfliktust is vállalva – nyíltan az előbbieik pártjára állt. Harmadrészt az is jól érzékelhető, hogy a kormányfő részéről a „történelmi fejlemények” tekintetbe vételének hangsúlyozása inkább volt politikai szlogen, mintsem elvi szilárdságú zsinórmérték, amelytől, tendenciáját tekintve, a városok és a nem megyei közigazgatási egységek (kerületek, vidékek, székek) esetében volt hajlamos a legkönnyebben eltekinteni. Ugyanakkor, amennyiben egyéb szempontok úgy kívánták, alkalmanként egyes középkor óta folyamatosan

létező vármegyék nyomtalan megszüntetését is magától értetődőnek tartotta. Ritkán, de végül arra is akadt példa, hogy a legtöbbet hangoztatott és érzékelhetően általa is leginkább komolyan gondolt szemponttól, az enklávék kiküszöbölésétől és a maradéktalan területi kontinuitás megteremtésétől is pragmatikusan eltekintsen, amennyiben a számára fontos helyi érdekek logikájából ez következett.

A Tisza-féle középszintű közigazgatási területrendezés összességében tehát nem volt sem következetes, sem igazgatási szempontból racionális. Persze még kevésbé nevezhető radikálisnak, bár egyes régiókban, láthattuk, tudott ilyen is lenni. Mi több – önképe ellenére –, a történelem által megszentelt hagyományokat sem tartotta feltétlenül tiszteletben, és országrészenként nyilvánvalóan széles skálán változó szimpátiát tanúsított irántuk. Ha csupán egyetlen szóval kellene jellemezni a területi közigazgatás Tisza Kálmán-féle átalakításának végeredményét, akkor alighanem – a korántsem egyértelműen pozitív konnotációjú – *kompromisszum* kifejezéssel lehetne azt a legpontosabban megragadni. Ezáltal pedig lényegében nemcsak a kortárs közjogi rendszer logikájához hasonult – persze inkább látensen – maga is, hanem valószínűleg elsősorban ennek köszönhette a történelmi távlatból ugyan viszonylagosnak bizonyuló, az egyre gyorsuló modernizáció korában élő kortársak szemében vélhetően mégis meglepőnek ható tartósságát. Sőt, talán még egy olyan olvasatot is megkockáztathatunk, miszerint a törvénytervezet országgyűlési vitája és a Tisza-féle politika nagyon is emlékeztet az 1848 előtti diéták és a rendi dualizmus évszázados működésmódjára, amelyben az érintettek jellemzően úgy engedtek az elvárásaikból és követeléseikből, hogy végül egyikük se érezhesse magát se teljesen vesztesnek, se maradéktalanul győztesnek.

Az eredetét tekintve „világi középszintű igazgatási egységként” definiálható vármegye bár az idők során számos alapvető változáson ment keresztül, mégis az egyik legrégebbi, az államalapítástól maig folytonosan létező jogintézményünk. Fénykorát a kései rendi korszakban élve a 19. század derekáig a nemesi önkormányzat szerveként meghatározó szerepet játszott a rendi nemzet jogainak és érdekeinek tartós és eredményes érvényesítésében, majd politikai jelentősége és kiterjedt hatásköre az 1867-es kiegyezést követően alaposan megfakult, és elsősorban közigazgatási szerepköre örökítődött tovább. Kétségtől komoly identitásformáló erővel bírt és bír a helyi kollektív emlékezetben, és hagyományosan a magyar történetírás kiemelt tárgya.

A tanulmánykötet alapvetően az intézmény tágran értett *politikai* szerepével kapcsolatos újabb kutatásoknak teremt fórumot a 17. század végétől a 20. század közepéig. A vármegyék ugyanis egyfelől követeiken keresztül a rendi korszak végéig az országos politika meghatározó szereplői, majd a választókerületi rendszer alapelemei, egyúttal autonóm „politikai terek” voltak – lehetőséget nyújtva a területükön élők számára a politikai részvételre. Másfelől értelmezhetőek a politikai gondolkodás tárgyai-ként, „politikai képzetként” is. A kötet írásai tematikailag és szemléleti-módszertani tekintetben is változatosak: közöttük a hagyományos közigazgatás- és hivataltörténeten, illetve a politikatörténeten túl képviselve van a társadalomtörténet, továbbá olyan társdiszciplínák, mint a jogtörténet, a nacionalizmuskutatás vagy a politikai eszmetörténet-írás nézőpontja.

ISBN 978-615-5675-93-5



9 786155 675935 >

6250 Ft

