

Stipta István³²⁷: A székely székek vármegyékké alakítása 1876-ban

Absztrakt. A kiegyezés utáni közigazgatási reformok fontos állomása a középfokú igazgatási egységek területének szabályozása volt. Már 1873-ban elkészült egy alapos tervezet, amely a régi törvényhatóságok határait az aktuális gazdasági, közlekedési és kormányzati szempontok szerint kívánta átszabni. Az elképzelés egyik fontos eleme az életképtelen közigazgatási egységek beolvasztása, és önfenntartásra való alkalmassá tétele volt. A jelen írásban áttekintem, hogy e terv milyen jövőt szánt a székelyek egykori közigazgatási szerveinek. A tanulmány második részében a Tisza Kálmán időszakában ténylegesen megvalósult területrendezési reformról és – ezen belül – a székek vármegyékké történő betagolásáról szólok. Röviden összefoglalom a helyi szervek javaslatait, és a tényleges rendezés lokális visszhangját is. Különös figyelmet fordítok a Brassó vidék és Udvarhelyszék korabeli közigazgatási viszonyaira.

A székely székek vármegyékké alakítása 1876-ban Az abszolutizmus területi reformjai

A székelyek történetileg kialakult közigazgatási rendszerét első alkalommal II. József változtatta meg. Az uralkodó 1784-ben, a rá jellemző vehemenciával Erdély területét három kerületre és 11 vármegyére osztotta, és az unifikált területekbe tagolta a kiváltságuktól megfosztott székely és szász székeket is. A vármegyék élére hivatalnoki jogkörű főispánokat állított. A reform alapjaiban érintette a székelyföldi viszonyokat is, hiszen ekkor fordult elő először, hogy Háromszékkal egyesítették Brassó vidékét és Felső-Fehér megye ide gravitáló részeit. Ahogyan Marczali Henrik megállapította, a beosztás ugyan tekintet nélkül hagyta a történeti hagyományokat, de nagyjából követte a terület természetföldrajzi és etnográfiai viszonyait. Az újabb kutatások is igazolják, hogy II. Józsefet a közigazgatási területi alapjainak átalakításakor a kormányzati célszerűség és nem germanizáló vagy nivelláló szándék vezette.³²⁸

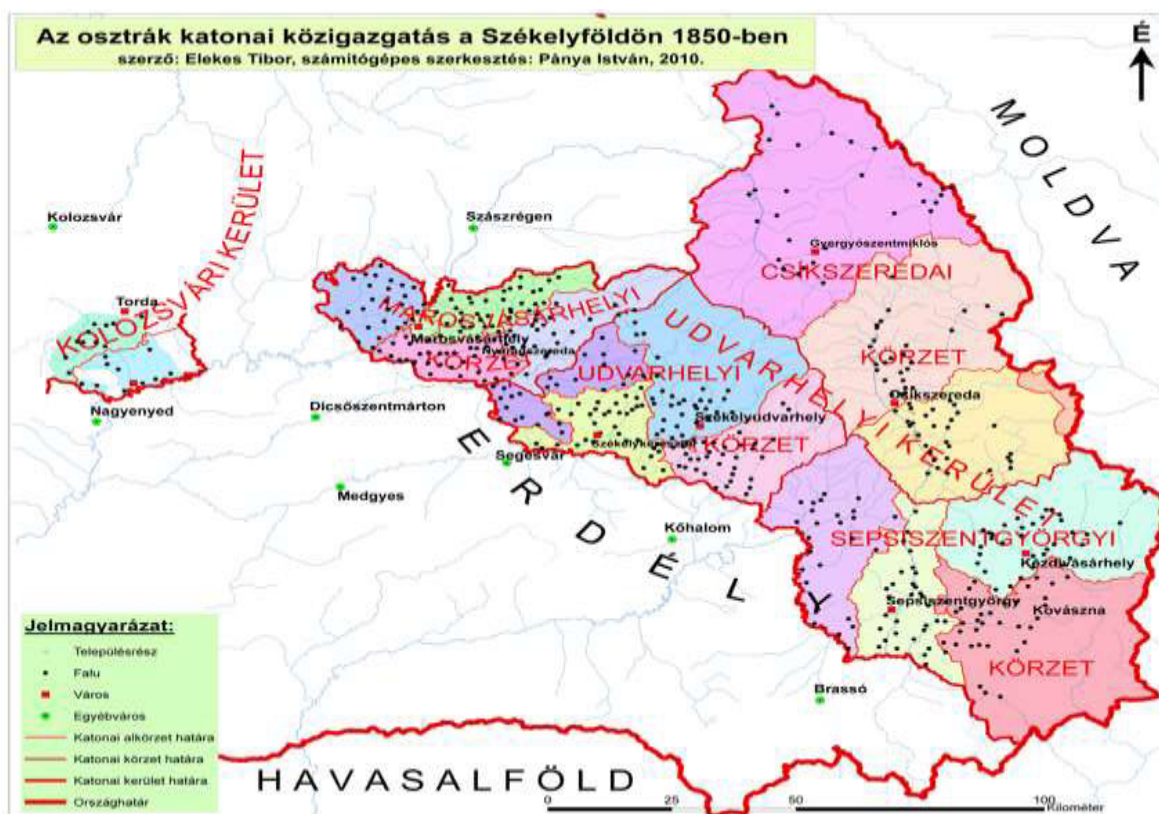


³²⁷ egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, stipta.istvan@kre.hu

³²⁸ Marczali Henrik: Magyarország története II. József korában. 2. köt. Budapest, 1884. 461. p.; Vö: Hajdu Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1982. 18. p.

A magasabb szintű közigazgatási kerületek irányítását kinevezett királyi biztosok végezték. A kerületek elnevezése és székhelye: Szeben, Kolozsvár és Fogaras volt. Háromszéket - a már említett - területeivel és Udvarhely vármegyével együtt Fogarashoz csatolták. Ezzel az átszervezéssel a központból jól irányítható, a kor viszonyai között áttekinthető nagyságrendű regionális egység jött létre. II. József halálával visszaállt a történeti beosztás, és közigazgatás területi reformja hosszú időre háttérbe szorult.

A neoabszolutizmus elején Erdélyben az ország etnikai viszonyait is szem előtt tartva három román, két magyar és egy szász kerületet alakítottak ki: Szeben, Gyulafehérvár, Kolozsvár, Retteg, Udvarhely és Fogaras megnevezéssel. Az udvarhelyi kerület lényegében a Székelyföldet: Maros, Udvarhely, Csík és Háromszéket fogta át, ahol körülbelül 370.000 lakos élt. A körzetekre és alkörzetekre osztott hat nagy közigazgatási egység élén egy-egy katonai parancsnok állt, aki a végrehajtó hatalmat gyakorolta és közigazgatási jogalkotó hatáskört látott el. A polgári igazgatás a császári biztosoknak alárendelt civil hivatalnokokon keresztül történt, akik azonban alárendeltségben voltak a katonai parancsnokkal szemben. Az új felosztás értelmében, amely 1850-54 között volt érvényben, Háromszék a sepsiszentgyörgyi kerületre és négy alkerületre tagolódott. A négy igazgatási központ Gidófalva, Kézdivásárhely, Nagyborosnyó és Nagyajta volt.³²⁹ A birodalmi közigazgatás általános átalakítása nyomán azonban rövidesen sor került egy újabb területi reformra, amelynek keretében megszüntették a katonai és polgári közigazgatás párhuzamosságát, és a Lajtán túli területek civil jellegű végrehajtási rendszerét adaptálták a birodalom egészére, így Erdélyre is. A különböző részigazgatási szervek központjait és területét összhangba kívánták hozni, és az igazgatás alapegységeként a 30.000 lakosra kialakított járási rendszert kívánták általánossá tenni.



³²⁹ Cserey Zoltán: A székely és szász székek megszüntetése és a megyerendszer általánosítása Erdélyben 1876-ban. ACTA-1998 (A Székely Nemzeti Múzeum, a Csíki Székely Múzeum és az Erdővidéki Múzeum Évkönyve) 10. p.; Balás Gábor-Domokos Andrea: Erdély rövid jogtörténete 1947-ig. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991. 178 p.

A Bach-korszakban, 1854 nyarán ennek megfelelően módosították a közigazgatási felosztást. A korábbi hat helyett most tíz kerületre (nagyszebeni, brassói, udvarhelyi, vásárhelyi, beszercei, dési, szilágysomlyói, kolozsvári, gyulafehérvári és szászvárosi székhellyel), illetve 79 járásra osztották Erdélyt, úgy, hogy ezek az egységek az adóigazgatási és bírósági felosztással is megegyezzenek. A történeti irodalom ezt a kerületi szervezést is racionálisan átgondoltnak minősítette.³³⁰ A határőrvidék polgárosítása már 1851 elején megtörtént, addig a székely huszárezredet, a két-két román és székely gyalogezredet felszámolták, és helyükbe öt serezzredet szerveztek.

1861 tavaszán az uralkodó Erdélyben is elrendelte a korábbi abszolutisztikus igazgatás megszüntetését, a megyék, székek önkormányzati alapon való visszaállítását és újrászervezését. Az ország rész területi igazgatása ismét rendkívül tagolt rendszer szerint, egymástól jelentősen eltérő nagyságú közigazgatási egységek közreműködésével történt. A kis ország tíz megyéből, öt székely és kilenc szász székéből, két szász kerületből, 11 szabad királyi városból és 18 kiváltságos területből állott.

Kiegyezés utáni közigazgatási törvények

Az 1867-es kiegyezéssel vége szakadt Erdély három évszázados különállásának. A kiegyezést lehetővé tevő közjogi kompromisszum egyik alapfeltétele magyar részről éppen az 1848-ban elfogadott Unió maradéktalan érvényesítése volt. A központi kormányzat viszonylag gyorsan átalakult, a Gubernium teendőit a belügyminisztérium vette át.

A területi és helyi szervek egységesítése azonban hosszabb ideig tartott. Minden esetre a székely főkirálybírákat és a szász ispánt ezt követően már nem választották, hanem a kormány javaslata alapján a király nevezte ki. Fontos változás volt a térség közpolitikai viszonyai terén az is, hogy 1869-ben az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítése az egész országban megtörtént. Ezzel a régi törvényhatóságok elvesztették jogszolgáltató hatáskörüket, és megkezdődött a járásbírók és törvényszékek székhely-jogáért folyó érdekérvényesítő küzdelem. Ez a folyamat érintette a vizsgált térséget is. Átmeneti időre 1868-ban Sepsiszentgyörgyön úrbéri törvényszéket alakítottak, amelyet azonban 1871-ben, a királyi törvényszékek tényleges megalakításakor megszüntettek. A királyi törvényszék Sepsiszentgyörgyön és Kézdivásárhelyen egyaránt helyet kapott. 1875-ben azonban a sepsiszentgyörgyi törvényszéket megszüntették, így a szék lakossága számára az egyetlen fellebbviteli igazságtevő hatóság a kézdivásárhelyi másodfokú jogszolgáltató fórum maradt.

A tárgyunkat érintő legfontosabb törvény a középszintű törvényhatósági rendszert átalakító 1870. évi XLII. tc. volt. A törvény hosszú időre meghatározta a területi szerveink hatáskörét, testületi szerveinek összetételét és a kormányzathoz fűződő viszonyát. Nem rendelkezett azonban a törvényhatóságok székhelyeiről és érintetlenül hagyta örökölt területeiket is. Az egyik legfontosabb rendelkezése a háziadó bevezetésének kilátásba helyezése volt, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogy a törvényhatóságok határaikon belül helyi ügyekben szabadon dönthetnek, de viselniük kell lokális tevékenységük költségeit is. Ez törvényben rögzített törekvés kényszerítette ki a vármegyék és szabad királyi városok területi arányosításának, az önfenntartásra képtelen települések összevonásának igényét.³³¹

Ez a magyarázata annak, hogy 1870-től az érintett közigazgatási egységek Székelyföldön is lázas aktivitással foglalkoztak meg jövőbeli elképzelésüket. Háromszék közgyűlése egyenesen a Szász Universitas felszámolását kérte a képviselőházhoz és kormányhoz felterjesztett emlékiratban. Több olyan helyi indítvány is született, amely Brassó vidék megszüntetését irányozta elő olyan formában, hogy részben, vagy egészben azt Háromszékhez csatolják, természetesen Sepsiszentgyörgy

³³⁰ Hencz Aurél: Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973. (a továbbiakban: Hencz 1973) 87. p.; Némethy Artúr: Reformtörekvések államigazgatási területbeosztásunk rendezésére. Állam- és Igazgatás. 1955. 233-234. p.

³³¹ Erik Štenpien: Zákonný článok č. 42/1870 v praxi Abovskej a Turnianskej župy (Az 1870:42 tc. gyakorlata Abauj és Torna megyékben). In: K 75. narodeninám profesora Hubenáka: zborník z medzinárodnej právno-historickej konferencie konanej pri tejto príležitosti: Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici, 2004. - Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2004. 154-164. o.

központtal.³³² Az területi igény indokolása részben politikai háttérű volt, hiszen a szász közösség 1848/1849-ben, majd az követően a neo-abszolutista korszakban (a székelyek véleménye szerint) nyíltan felvállalta a Habsburg-kormányzat támogatását. A helytörténészek újabb kutatásai nyomán tudjuk, hogy a kiegyezés után a háromszékiek elvárták, hogy a területrendezés során a kormánytól kedvezményeket kapnak. Nem ez történt, hiszen a remélt vasútvonal elkerülte a törvényhatóságot. A nagy Háromszék vármegye létrehozásának igényében tehát ott rejtőzködött a szándék, hogy a területrendezés során esetleg vasúthoz lehet jutni, továbbá a lakosság szám növelése javítja a törvényhatósági közmunkaerőt, az állami fenntartású úthálózat kedvezőbb aránya pedig növeli a törvényhatósági utak fenntartására szolgáló forrásokat.

Szapáry Gyula reformkísérlete

Az első dualizmus-kori területrendezési kormány-koncepcióra nem kellett sokat várni. A rendkívül ambiciózus Szapáry Gyula belügyminiszter részletes és radikális határrendezési tervet készített.³³³ Az 1873-as tervezet Erdélyben nyolc vármegyével számolt. Belső-Szolnokot Doboka megyével akarta egyesíteni, Kolozs vármegyét Torda alsó kerületével és Aranyosszékkal bővítette. Alsó-Fehér vármegye kuszált határait kiegészítette Szeben szék és Küküllő vármegyével, Zarándot Hunyad vármegyéhez kívánta csatolni. Az érintettekkel nem egyeztetett terv szerint Szeben vármegye magában foglalta volna Segesvár, Medgyes, Nagy-Sink, Újegyház széket. Brassó vármegyét Háromszék Brassó vidéke, Kőhalomszék, Fogaras vidék keleti része és Felső-Fehér egyes vidékei alkották volna. Szapáry Maros vármegyét alakított volna Küküllő vármegyének Alsó-Fehérbe be nem osztott részéből, Udvarhely és Marosszékből. Új törvényhatóságként egy Szász-Régen nevű vármegye jött volna létre Naszód és Beszterce vidékből, továbbá Kolozs vármegyéből és Torda megye felső kerületéből.³³⁴

Az 1873. december 1-én aláírt, de képviselőház elé nem került terület-felosztási terv a belügyminiszter által kidolgozott elvek szerint készült. Mind a négy elvi követelmény, szabályozást irányító princípium érintette a Székelyföldet.

Szapáry Gyula abból indult ki, hogy az erős törvényhatóság alapja a gazdasági függetlenség, ehhez kellő népességű, adóerejű közpmeigyéket kell létrehozni. Már az indokolás nyomtatékosan hangsúlyozta, hogy az önkormányzati státus feltételezi az önfenntartó képességet. „Kétséget nem szenved, hogy a törvényhatósági önkormányzat csak akkor tekinthető teljesnek, ha saját költségeiről maga rendelkezik.”³³⁵ Az érvelés az adott körülmények között nehezen volt támadható, hiszen az 1870. évi XLII. tc. a háziadó kivetésére történt utalással már évekkorábban a törvényhatóságok gazdasági önfenntartását helyezte kilátásba.³³⁶

A hazai törvényhatóságok területe azonban rendkívüli mértékben különbözött egymástól. Ebből következett, hogy óriási különbségek voltak az adóképeség és anyagi erő terén is. Szapáry nyílt őszinteséggel rögzítette, hogy azok a kis területű törvényhatóságok, amelyek nem tudják fedezni a költségeiket, nem számíthatnak önállóságuk megtartására. Az indokolás példaként éppen

³³² Nagy Botond: Amikor Háromszék próbálta meg „bekebelezni” Brassót.

<http://itthon.transindex.ro/?cikk=23299>

³³³ Cieger András: Konfliktusok a tér körül. Kormányzati területrendezési törekvések és a lokális identitás elbeszélései az 1870-es években. In: Terek, tervek, történetek. Az identitás történetének térbeli keretei 2. (Szerk.: Cieger András) Atelier. Budapest, 2011. (a továbbiakban: Cieger) 103. p.

³³⁴ Stipta István: A törvényhatóságok egységesítésére irányuló reformmunkálatok 1873-1874-ben. Acta Iuvenum (Sectio Juridica et Politica, Series Nova, Tom. I.) JATE, Szeged, 1976. (a továbbiakban: Stipta 1976) 130. p.

³³⁵ Törvényjavaslat a törvényhatóságok területének szabályozása- és új beosztásáról, több melléklettel. In: Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdett országgyűlés Képviselőházának irományai. X. köt. Budán, 1874. 36-408-ig. 536. szám (a továbbiakban: Szapáry Indokolás) 51. p.

³³⁶ Erik Štenpien: Praktická realizácia ustanovení municipálneho zákona z r. 1870 na Above a v Turni (Az 1870-es municipális törvény érvényesülése Abaúj és Torna megyékben). In: Historické, politické-právne a filozofické aspekty práva a právnej kultúry: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach 2004. Košice. Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, 2004. 106-117 o.

Háromszéket, Maros és Aranyosszéket említette.³³⁷ Ez a magyarázata a javaslat 27. §-ában szereplő megoldásnak: „Maros, Csík, Udvarhely székek, mint kisebb számú lakossággal bíró, és főleg adó tekintetében szegény törvényhatóságok, minthogy egyenként a lakosok túlterhelése nélkül önkormányzati költségeiket fedezni képesek nem lennének, egyesítés által egy törvényhatósággá alakítandók lesznek.” A tervezet összeállítóinak számításai szerint Marosszék államadója Marosvásárhely nélkül 147.319, Csíkszék ilyen természetű évi bevétele 151.428, Udvarhelyszéké pedig 151.419 forint volt, amely csupán töredék részét képezte a közigazgatási kiadásoknak. A három történeti múltú helyi szerv egyesítése esetén Székely-Udvarhely lenne a kiszemelt székhely, mert itt a szükséges épület rendelkezésre állt, és a település földrajzilag is centrális helyen feküdt.³³⁸

A területnagyságtól függővé tett életképességi határt a régi Küküllő vármegye sem érte el, ezért Alsó-Fehér megyével, „mint különben is támogatásra szorult törvényhatósággal” Küküllő vármegye elnevezés alatt egyesítették volna.³³⁹ Ebben az esetben a jobb közlekedési kapcsolat miatt tucatnyi községet az új Maros megyébe kívánták csatolni.

Szapáry minisztériumának második rendezője volt, hogy a természetes területhatárok figyelembe vételével meg kell szüntetni minden exklávé, tehát olyan területi helyzetet, amelyben egy törvényhatóság területén idegen municípium teljes, vagy töredékterülete található. Ilyenek voltak szép számmal a régi anyaország területén is, de ez a területi anomália Erdély-szerte nagy számban fordult elő. Erre utal a miniszteri indokolás is, hiszen „Erdélyben majdnem minden törvényhatóságnál oly kirívó szabálytalanságok fordulnak elő, hogy nem lehetett a régi határok irányában ily kímélettel eljárnom, s ott gyökeres változtatásokat voltam kénytelen javaslatba hozni.”³⁴⁰

Az indokolás tételesen számba vette az igazgatást jelentősen lassító területi visszasságokat. Eszerint voltak olyan törvényhatóságok, melyeknek egyes részei szigeteket képeznek idegen hatóság alatt. „Ilyenek Torda vármegyének Aranyosszékben fekvő területei.”³⁴¹ Ebbe a körbe tartoztak Kolozs és Torda vármegyék, melyek területének nagy része keletre és székhelyüktől távol, más törvényhatóságok közé nyúlt be. Ebben az esetben a célzott megoldás az új Torda vármegyébe történő bekebelezés, és a megcsonkított két megye egyesítése volt. „Aranyosszék, mint kisebb törvényhatóság önállóan fenn nem tartatván, Torda megyébe beékelve, s Kolozsvárral forgalmi összeköttetésben lévén, ezekkel szintén egyesíthető volt.”³⁴²

Szapáry Gyula az ország területi egységének érdekében elvi alapon ellenezte a területi elkülönülést, az egyes igazgatási egységek még ekkor fennálló többlet-privilegiumait. Az egységesítést nem egyszerűen közigazgatási kérdésnek, hanem alkotmányos követelménynek tartotta. Az indokolás az „államegység” kifejezést említi ezen (harmadik) elvi igény megfogalmazásakor. „Állami létünk szempontjából sem szabad megengednünk azt, hogy legyenek hazánk határán belül oly külön területek, melyek bármely szempontból bizonyos kiváltságokat követeljenek maguknak.” Ebben a tekintetben Szapáry nem tartotta tiszteletben a régi történeti kiváltságokat, és nem tartotta lehetségesnek új, elkülönítő kedvezmények nyújtását sem. Az indokolás szavaiból határozott centralizációs igény érződik. A kora-dualizmus első területrendezési koncepciója az államszerkezetet tekintve az unitárius elvet rögzíti. Az állam egységét biztosítani kell, mert „annak részei a központtal szemben azonos jogokkal rendelkeznek, és egyenlő kötelezettséggel tartoznak.”³⁴³

Az első polgári kori területi reformjavaslat törvényhozási tárgynak tekintette a törvényhatóságok székhelyének kijelölését. Rögzítette, hogy a regionális kormányzati központokat csak vonzáskörzet megléte esetén, és a földrajzi körülmények tekintetbe vételével lehet kijelölni. A területünket érintő

³³⁷ Szapáry Indokolás: 54. p.; Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Osiris Kiadó. Budapest, 1995. (a továbbiakban: Stipta 1995) 180. p.

³³⁸ Szapáry Indokolás 67. p.

³³⁹ Szapáry Indokolás 67. p.

³⁴⁰ Szapáry Indokolás 57. p.; Stipta 1995. 177. p.

³⁴¹ Szapáry Indokolás 53. p.

³⁴² Szapáry Indokolás 67. p.

³⁴³ Szapáry Indokolás 56. p.

30. § taglalta, hogy Háromszék nem képes önmagát fenntartani, ezért csak Brassó vidékkel, Kőhalomszékkel és Fogaras vidék egy részével képezhet önálló törvényhatóságot. Szapáry szerint ezt a megoldást a földrajzi viszonyok nem csupán indokolják, hanem jelentős mértékben kényszerítik is. Az új törvényhatóság székhelyéül Szapáry Brassót hozta javaslatba. Ez a település „az erdélyi részek legnagyobb s legélénkebb kereskedésű és forgalmú városa, s fekvésénél fogva is központot képezvén; a vas és kőúthálózatnak is góczpontja lévén, különben is e megye összes lakossága által élénken látogatván, székhelyül kitűzendő volt.”³⁴⁴ Hasonló érvek hangzottak el Kolozsvár javára is. Ez a település, hangzik az érvelés, „mint az erdélyi részek fő és a megye székvárosa, azon részeknek kulturái, kereskedelmi tekintetben is első s jó közlekedésű, nagy forgalmú s megyei épülettel ellátott városa lévén, székhelyül meghagyandó lesz.”³⁴⁵

A megvalósult reform: Tisza Kálmán

Az átalakított előterjesztés

Tisza Kálmán jóval óvatosabban közelítette a közigazgatási területrendezés ügyét. Ezzel együtt hangsúlyozni kell, hogy nem tért ki a régen aktuális, de számos konfliktust generáló kérdés elől. Szapáryval ellentétben nem állított fel elvi követelményeket, és nem kínált radikális megoldást. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem kell az egész ország területét átszabni, hanem csupán a legnagyobb hiányosságok megszüntetésére kell törekedni. Az indokolás szerint „a jó közigazgatás egyik legelső alapfeltétele, hogy megszűnjön azon tarthatatlan állapot, a mely szerint hazánkban oly törvényhatóságok is léteznek, a melyeknek területe még csak folytonos egybefüggő testet sem képez.” E reform legfontosabb célja a háziadó bevezetésének lehetővé tétele, ezért „tekintettel kellett lennem arra is, hogy a házi-pénztárnak mielőbb szükséges életbeléptetése alkalmával az így alakított törvényhatóságok túlterheltetés nélkül képesek legyenek a közigazgatás által igényelt költségek fedezésére.”³⁴⁶

Tisza Kálmán területrendezési javaslata Erdélyben a Szapáry által tervbe vett nyolc vármegyei törvényhatósággal szemben 16 középfokú igazgatási egység megalakítását irányozta elő. A miniszterelnök-belügyminiszter hangsúlyozottan nem új beosztást, hanem területi kiigazítást tervezett és hajtott végre. Abban a tekintetben viszont egyezik az elképzelése Szapáryéval, hogy legfontosabb indokként ő is a törvényhatóságok gazdasági önállóságának biztosítását, a háziadó bevezetésére történő alkalmassá tételt jelölte meg.³⁴⁷

A Tisza Kálmán iránymutatása alapján összeállított területrendezési terv előírta a törvényhatóságok területi egységének biztosítása, a territoriális egységesítést. Más hangsúllyal és indokkal azonban, mint Szapáry. Arra utalt, hogy a szabályozás elmaradása esetén az eddig hozott közigazgatási törvények (pl. közigazgatási bizottságról szóló törvény) nem hajthatók végre. A miniszterelnök az indokolásban a történelmi múlt lehető kíméletét ígérte. Ennek igazolásaképp meghagyott olyan történelmi egységeket, amelyek előre láthatóan nem tudták fenntartani magukat. Az önfenntartás igényének pl. a Csík székéből alakult Csík vármegye és az Udvarhelyszékből alakított Udvarhely vármegye, továbbá a Fogaras vidékből szervezett Fogaras törvényhatósága nyilvánvalóan nem tudott eleget tenni. Az indokolás utalt rá, hogy Csík megyének van közigazgatási célra fordítható közvagyon, és a másik két törvényhatóság is takarékoskodhat önálló státuszának megtartása érdekében. Ha pedig erre nem lennének képesek, később dönthetnek az egyesítésről.³⁴⁸

Tisza Kálmán előterjesztése egy speciális intézkedést is előírta. A területrendezés nyomán ugyanis az új Torda-Aranyos, Maros-Torda és Háromszék megyékben az 1848 előtt Erdélyben

³⁴⁴ Szapáry Indokolás 68. p.; Stipta 1976. 111-150. p.

³⁴⁵ Szapáry Indokolás 67. p. Hencz 1973. 133. p.

³⁴⁶ Képviselőházi irományok, 1875. VII. köt. Irományszám: 1875-275.; László Papp: The concept of autonomous local governments and their different forms of appearances in the traditions of our national public law. *Journal on European History of Law*. 3:(1) (2012) 62-65. p.

³⁴⁷ Kozári Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Napvilág Kiadó. Budapest, 2003. 288. p.

³⁴⁸ Képviselőházi irományok, 1875. VII. köt. Irományszám: 1875-275.; Hencz 1973. 132. p.

elkülönült „Magyarok-földje” és „Székelyek-földje” egyes részei egyesültek. A „Magyarok-földjén” azonban az országgyűlési képviselőválasztási, és az ezzel összekötött törvényhatósági bizottsági választási jog sokkal szűkebb volt, mint a majdnem általános szavazatjoggal bíró „Székelyek-földjén”. Tisza szerint gondoskodni kellett arról, hogy székelyföld egykori lakosai ne gyakorolhassanak nagyobb befolyást a kormányzó testületek, mindenek előtt a törvényhatósági bizottságok megalakításánál. Ezt a szabadelvű pét vezetője úgy vélte elérhetőnek, ha a megyei törvényhatósági bizottság választására alakítandó kerületek és a kerületekben választandó bizottmányi tagok számát nem a képviselőválasztásra jogosultak, hanem a lakosok lélek-száma szerint állapítják meg.³⁴⁹ Ez a döntés ellentétben állt az 1848-ban meghirdetett jogkiterjesztés elvével és korábban Tisza Kálmán által is hangoztatott határozott ígéretével.

Képviselőházi vita a kormány javaslatáról

Tisza Kálmán javaslatának képviselőházi vitája várhatóan heves volt, hiszen a képviselők választóik igényeinek megfelelően törekedtek a lokális érdekek képviseletére. A vitában éles formában vetődött fel a nemzetiségi kérdés, hiszen az erdélyi nemzetiségi vidékek képviselői már 1870-ben is a vármegyék nemzetiségi szempontok szerinti kikerekítését követelték. A vita felszínre hozta a közigazgatás átszervezésével kapcsolatos felfogásbeli eltéréseket, amelyek még a kormánypárton belül is hangsúlyosak voltak.

A javaslat előterjesztését Tisza Kálmán azzal indokolta, hogy a területi reform nélkül nem hajtható végre a korábban hozott közigazgatási törvények jelentős része. Ezek között legfontosabbnak a közigazgatási bizottságról szóló 1876. évi I. tc. végrehajtását tartotta. A közigazgatási bizottsági törvény érvényesülhet „azon 25 kis erdélyi törvényhatóságban, hol 11 oly szék is létezik, mely még alispánnal, választott tisztviselei karral, és a törvény értelmében alakított megyei bizottmánnyal sem bír, mely tehát a közigazgatási bizottság megalakítására képtelen.”³⁵⁰

Az előterjesztett területi törvényjavaslattal kapcsolatban – éppen választott tárgykörünk körül – a Háromszék és Brassó vidék átszabásáról és a székhely-kérdésről alakult ki legélesebb vita. Orbán Balázs az általános vita legelején radikálisan támadta a javaslatot: „a megyék kikerekítésénél az alkotó magyar elemet nem hagyhatjuk számításán kívül, tisztán országglási tekintetből sem.” A javaslat szerinte Erdélyben „az újra szervezendő megyék legnagyobb részénél oly beosztást létesít, hogy a magyar elem csaknem mindenütt ellensúlyozva és túlszárnyalva legyen.” Az lenne jó megoldás, ha egyesítenék a két területet, így 20.000 szász foghatna kezét 150.000 magyarral. Ezzel szemben az a képtelen javaslat született, hogy a természet völgyekkel összezárt 220.000 lakosát három egységbe osztják, úgy, hogy ebből kettőben a magyarság kisebbségbe szorul.

Orbán Balázs kifogásolta Udvarhely megye tervezett megalakítását is. Ezt kicsire tervezték, pedig – Felső-Fehér és Küküllő megyék e székbe beékeltek, és részben annak határával egybeeső 14 községe, továbbá a szomszédos Kőhalom és Segesvár szék egy részének csatolásával – lehetett volna egy 180.000-es lélekszámú törvényhatóságot alakítani. „Lássuk most, mit művel a javaslat a székely és a volt magyar földdel. Erdély keleti részében egy tömör testben van 500.000 székely, öt kis székben elhelyezve. Ebből egyet elvesz a törvényjavaslat és beosztja Torda megyébe, Marosszéknek ezért ad némi kárpótlást, a 3 más székely székecskét pedig meghagyja úgy, ahogy vannak, azokhoz Fehérmegye néhány községén kívül egyetlen falucskát se csatol. Nem csatol pedig azért, mert másképpen, mint szász területek odacsatolásával azokat kikerekíteni és életképesebbé tenni nem lehetne.”

A Háromszékhez csatolandó Brassó vidéken van 20.000 szász, az Udvarhelyszékhez csatolandó Segesvár- és Kőhalomszéken van ismét 16.000 szász, ezeket „nem lehet a székely megyékhez csatolni; de Felső-és Alsó-Fehér, Kolozs-és Szolnok megyék 80.000-nyi lakosságát be lehet olvasztani

³⁴⁹ Képviselőházi irományok, 1875. VII. köt. Irományszám 1875-275.; Stipta 1995. 185-186. p.

³⁵⁰ Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. VII. köt. (Szerk.: Nagy Iván) Budapest, 1876. 142. országos ülés. május 30. 56-57. p. Tisza Kálmán javaslatát elvi szempontok szerint bírálja: Erekly István: A magyar helyhatósági önkormányzat I. köt. Budapest, 1910. 67-154. p.

a szász megyékbe. Erdély 300.000 megyei magyarságát el lehetett úgy forgácsolni, hogy az mindenhol teljesen absorbáltassék s Erdély 800.000 magyarságának csak 5, vagyis annyi megye biztosítottassék, mint a 160.000 szásznak.”³⁵¹

Hasonló álláspontot foglalt el Ugron Ákos is. Ő is közigazgatási szükségszerűségnek tekintette a megyék kikerekítését, különösen Erdélyben. Úgy vélte azonban, hogy a törvényjavaslatban „a Székelyföld hivatása egészen elejtetett, mert Nagy Küküllő és Brassó megyék tervezete által a székelyeket a régi határaik közé visszazorította, és a magyar szellemű közigazgatás terjesztését lehetetlenné tette; sőt alkottak oly megyék és székek, melyek a jelen alkotás mellett meg nem állhatnak.”³⁵²

Vita Háromszék jövőjéről

A Háromszék megye alakítása körüli vita is erős nemzetiségi argumentáció mellett zajlott. Künle József és Wodiáner Béla Brassó megye és Háromszék egyesítésére tett javaslatot. Álláspontjuk szerint országunknak erős megyék határszéli kellenek. A nemzetiségieket egyébként is keverni kell, ha a népek megismerik egymást, nem lesz agitáció. Zsedényi Ede a Brassó vidékén lakó (hétfalusi) csángó magyarok érdekében tartotta volna helyesnek az összevonást. Nemes Nándor képviselő arra utalt, hogy a javaslat lehetőséget kínál a magyar szupremácia megteremtésére. Simonyi Ernő szerint a területrendezésnél figyelemmel kell lennünk arra, hogy „Brassó vidékén [...] magyarellenes érzelmű, a magyar államiság iránt ellenséges nemzetiséggel állunk szemben.”³⁵³

A nemzetiségi képviselők ellentétes oldalról közelítettek. A törvényjavaslat lényegét Gurbán Konstantin abban látta, hogy „Erdély háromszéki magyarsága hatalmas védbástyát fog képezni az oláh országból jövő ellenséges invázió ellenében, íme Fogaras többé nem szegülhet ellen a miniszteri kibocsátványoknak, íme Zaránd megye – a Hodossiuk éa Borleák fészke – eltöröltetik a föld színéről, íme a magyar nemzetiségnek kedvező alkalom nyújtatik önmagába olvasztani a többi nemzetiséget.”³⁵⁴ Helfy Ignác maga is úgy vélte, hogy a területrendezés során felmerülő aggályok nem a közigazgatási szempontokat követik. Háromszék székhelyének kiválasztása „nemzetiségi kérdés; a többi mind csak ürügy. Mert ha Brassó városát tisztán csak magyarok lakták, senkinek sem jutna eszébe versenyre szállni egy 4000 fős (Szepesi-Szentgyörgy) lakossággal szemben egy 25.000 lakosságú szép, kifejlett várossal.”³⁵⁵

Bakcsi Ferenc háromszéki képviselő Tisza Kálmán javaslatát támogatja. Véleménye szerint a csángó magyaroknak egyrészt birtokjogi, másrészt vallási problémáik vannak, ezeket nem területi reformmal lehet megoldani. Utalt arra, hogy Háromszék négy városi és két székbeli képviselői közül csak Künle József és Wodianer Béla írta alá a kormánypárti előterjesztést opponáló indítványt.³⁵⁶

Tisza Kálmán a vitában világossá tette: a nemzetiségi területi autonómiára való törekvés „túlmege a magyar állam létfeltételeinek határán”. Tagadta, hogy a javaslattal sérülnének a magyar állam érdekei. „Fenn van ez tartva mindenütt. Igaz, nem úgy, hogy ezért igazságtalan akarjon lenni az országnak nem magyar ajkú polgárai iránt – de hogy másoknak kedvezzen a magyarság feláldozásával: ezt – mondom – a tényekre hivatkozva, határozottan tagadom.” Reagált arra is, hogy 160.000 királyföldi szásznak négy törvényhatóságot alakított. „Igen, de azon négy törvényhatóságban, melyben szászok is laktak, amelyben Szeben, Beszterce, Brassó és Nagy-Küküllő megyébe eső székek fekszenek: e törvényhatóságokban az összes népesség száma nem 160.000, hanem 500.000.”

Arra a vádra is válaszolt, hogy a magyar földet feláldozta a szászoknak. „Ez nem áll. Mert ahol pl. a helyzet olyan volt, mint Kis-Küküllő megyében: a Királyföld inlavált részei épp úgy csatoltattak, mint

³⁵¹ Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. VI. köt. (Szerk.: Nagy Iván) Budapest, 1876. (a továbbiakban: KN) 141. országos ülés. 1876. május 29. 389-391. p.

³⁵² KN. 142. országos ülés. május 30. 53. p.

³⁵³ KN. 147. országos ülés. 1876. június 7. 130., 141.p.

³⁵⁴ KN 146. országos ülés. 1876. június 4. 1. p.

³⁵⁵ KN. 147. országos ülés. 1876. június 7. 156. p.

³⁵⁶ KN. 147. országos ülés. 1876. június 7. 149. p.

bármely más megyéé, ha a terület folytonossága ezt igényelte.” Háromszék és Brassó egyesítését földrajzilag el tudta képzelni, de ekkor csak Brassó székhellyel, mert a másik számba jöhető település távolabb eső, kisebb település.³⁵⁷

Tisza Kálmán joggal állította, hogy a magyar állam érdekeit a kiegyezést létrehozó kormányzati erők más módon hatékonyan garantálták. Az 1870. XLIII. tc. bevezette a virilizmust, amely a vagyonnal rendelkezők politikai preferenciáját biztosította a helyi döntéshozatali testületekben. Mivel a nemzetiségi vidékeken a magyar, vagy a kiegyezés-párti lakosság rendelkezett nagyobb vagyonnal, a törvényhatósági és községi döntésekben a korabeli állami (és a közös-ügyi rendszer fenntartásához fűződő) érdek nagyobb arányú képviselőt kapott.³⁵⁸

Tisza Kálmán és az 1877. évi I. tc.

A Tisza Kálmán által végrehajtott területrendezés kétlépcsős volt. Ez a megoldás addig ismeretlen volt, de jellemzi Tisza Kálmán gyakorlati szemléletét. Az 1876. évi XXXIII. tc. általánosságban határozta meg a kialakítandó törvényhatóságok határvonalát, a pontos területi kiterjedést a belügyminiszter az érintettek meghallgatása után állapította meg. A végleges területi állapotot az 1877. évi I. tc. rögzítette.

Az általános törvény szerint az egyesített Torda-Aranyos megyéhez rendelték a volt Torda megye alsó kerületét. A pontos határ megállapításakor Tisza „a jó közigazgatás és helyi viszonyok követelményeit” vette figyelembe, de meghallgatta az egykori Torda megyét és a volt Maros széket, és ezután állapította meg a határvonalat az érintett két község között. Az egyesült megyéhez kellett csatolni Alsó-Fehérmegyéből az Aranyos vize mentén fekvő területeket is. A miniszterelnök ebben az esetben is személyesen tájékozódott, és konzultált a két érintett vármegye képviselőivel. „A volt Torda megye nagyon sokat óhajtott az egyesült Torda-Aranyos megyéhez csatoltatni, míg Alsó-Fehér megye igen keveset kívánt átengedni.” A döntés a közéletet követte.

Az 1876. évi XXXIII. tc. 1 §. 5. d) pontja szerint az egyesült Torda-Aranyos megyéhez kellett csatolni Kolozs megye „néhány községeit”. Ahogyan az indoklás tartalmazta, Tisza Kálmán „a helyi körülmények részrehajlatlan mérlegezése után” Kolozs megyéből csak két helységet rendelt az egyesült Torda-Aranyos megyéhez. A törvény ezen túl Kolozs megye „néhány községeit” az egyesült Maros-Torda megyébe rendelte átcsatolni. Ebben az esetben is sor került az érintettek meghallgatására. „Kolozs megye céliránytalanul tartotta az átkebelezést, míg Torda megye és Maros szék Kolozs megyébe mélyen benyúlólag kívánták az egyesült Maros-Torda megyét kikerekíteni.” Tisza ebben az esetben is az osztó igazság elvét követte: mindkét megyéből öt-öt községet csatolt Maros-Torda megyéhez.

A törvény 1. §. 8 d) pontja szerint Udvarhely megyéhez került a régi Küküllő és Felső-Fehér megyének, valamint a volt Kőhalom és Segesvár székeknek az egykori Udvarhelyszékkal területi összefüggésben levő „néhány” községe. A belügyminiszteri vizit során kiderült, hogy az egykori Udvarhely szék igen sokat kívánt Udvarhely megyéhez csatoltatni, míg a volt Küküllő és Felső-Fehér megyék, valamint Segesvár és Kőhalom székek semmit vagy igen keveset kívántak átengedni. Itt is salamoni döntés született: Tisza Kálmán minden érintett törvényhatóságtól két-két községet csatolt át Udvarhely megyéhez.³⁵⁹

³⁵⁷ KN. 147. országos ülés. 1876. június 22. 399. p.; Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 152. p.

³⁵⁸ Varga Norbert: A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden. Jogtörténeti szemle. (2011) (1) 43-47. p. Stipta 1876. 140-141. p.; Cieger 104. p.

³⁵⁹ Képviselőházi irományok, 1875. XI. köt. 410-499. sz. Irományszámok. 1875-460 (210 460. szám.); Stipta 1995. 182. p.



*

Összefoglalás

Az 1876-77 évi megyerendezés fontos változásokat hozott Erdély területi közigazgatásában. Megszűntek a területi különállást garantáló kiváltságok, a középszintű igazgatási egységek azonos szervezeti rendben és eljárási szabályok szerint működtek. A szász és székely székeket az egységes megyerendszerbe tagolták. 15 vármegye alakult a történeti Erdély területén, elnevezésükben őrizték múltjuk hagyományait. A megyék élén az állami érdeket képviselő főispán állt. A központi és helyi szervek tevékenységét az állami érdek képviselőjére hivatott közigazgatási bizottság koordinálta. A törvényhatóságok székhelyeit a törvényhozás választotta ki, és – mint láttuk – a közigazgatási egységek számáról és határainról is az országgyűlés döntött. Az 1876. évi területi reform Erdélyben és az egykori Székelyföldön a hatékonyabb közigazgatást szolgálta. Látnunk kell azonban, hogy közjogi nézőpontból ez a változás negatív tartalmú nivellálást jelentett: a szabad székely lakosság ezt követően szűkebb politikai mozgástérrel, korlátozottabb választójoggal és csekélyebb mértékű önkormányzattal rendelkezett, mint korábban.