

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:
Dr. Kovács Miklós
Mestertanár

Készítette:
Vass Zoltán
Levelező tagozat
Igazgatásszervező alapszak (BA)
Ingatlan nyilvántartó szakirány

Székesfehérvár
2014

NYILATKOZAT

Alulírott **Vass Zoltán** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye című

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg.**

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat.**

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, május 19.

.....

Hallgató

¹ 1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1) A mű részletét - az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

BEVEZETÉS	3
I. VÁRMEGYE RENDSZER TÖRTÉNETISÉGE	6
1. AZ ÁLLAM ELEMINEK KIALAKULÁSA, ÁLLAMALAPÍTÁS	7
1.1 ÁLLAMSZERKEZET.....	7
1.2 HELYI IGAZGATÁSI SZERVEK.	8
1.2.1 Királyi vármegyék	8
1.2.2 Nemesi vármegyék	10
1.2.3 A nemesi vármegyék közigazgatási szerepe.....	11
1.2.4 Parasztvármegye	14
1.2.5 Polgári vármegye.....	15
1.3 A VÁRMEGYÉK SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE.....	15
1.4 A JÁRÁSOK KIALAKULÁSNAK KEZDETE	16
A VÁRMEGYE RENDSZER VÁLTOZÁSAI A KÖZÉPKOR SORÁN	17
1.5 KÖZÉPKOR.....	17
VESZPRÉM VÁRMEGYE TÖRTÉNETE	18
HITELES HELYEK, ADOMÁNYLEVELEK ÉS SZABAD KIRÁLYI VÁROSOK ÖNRENDELKEZÉS SZEMPONTJÁBÓL ...	18
1.6 VESZPRÉM VÁRMEGYE BEMUTATÁSA	18
1.6.1 Hiteles helyek kialakulása. 1009-ben I. Szent István által kiadott veszprémi adománylevél	19
1.6.2 Veszprém völgyi apácák adomány levele	21
1.6.3 Szabad királyi városok önrendelkezés szempontjából, és Mátyás korabeli vonatkozásai.....	22
1.6.4 Vármegyék a hódoltság idején	23
1.6.5 Önrendelkezés kezdetei Veszprém vármegyében.....	24
1.6.6 Veszprém vármegye sajátos közgyűlése	25
1.7 KÖZIGAZGATÁS 1849-TŐL A KIEGYEZÉSIG	25
1.7.1 Veszprém vármegye a 1848-as forradalom után	26
II. KIEGYEZÉS UTÁNI, MODERN POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS VÁRMEGYÉKRE ÉPÜLŐ RENDSZERÉNEK BEMUTATÁSA	27
2 A DUALIZMUS IDŐSZAKA. (OSZTRÁK – MAGYAR- MONARCHIA 1867-1918-IG)	27
2.1 HELYI IGAZGATÁS A DUALIZMUS KORÁBAN	27
2.2 VÁRMEGYÉK HELYZETE A KIEGYEZÉS UTÁN	28
2.3 A VÁRMEGYEI KÖZIGAZGATÁSI BIZOTTSÁG FELÉPÍTÉSE.....	29
2.4 VESZPRÉM VÁRMEGYE ÖNRENDELKEZÉSE A KIEGYEZÉS KORÁBAN	31
2.5 KÜLÖNBÖZŐ KEZDEMÉNYEZÉSEK A VÁRMEGYEI RENDSZER MEGREFORMÁLÁSÁRA	31
2.5.1 Szapáry-reformkonceptiója (1873)	32
2.5.2 Közigazgatási ankét 1880.....	33
2.5.3 Beksics Gusztáv koncepciója.....	33
2.5.4 A Magyar Jogász Egylet közigazgatási ankétja (1914).....	34
2.5.5 Rábel László reformszándéka (1914).....	34

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

2.5.6	Sorbán János tervezete.....	34
2.6	TÁJKÖZIGAZGATÁS: TELEKI TERVEZETE (1921).....	35
III.	AZ 1950-BEN SORRA KERÜLT MEGYERENDEZÉS FŐBB EREDMÉNYEI.....	36
3	KÖZIGAZGATÁSI VÁLTOZÁSOK.....	36
3.1	VÁLTOZÁSOK A JÁRÁSOKRA NÉZVE.....	37
3.2	BIBÓ ISTVÁN ÉS MATTYASOVSKY JENŐ REFORMJAVASLATA (1950)	39
3.3	1956-OS TERÜLETRENDEZÉSI REFORMTERV	39
3.4	GAZDASÁGI KÖRZETEK (1963).....	41
3.5	BIBÓ ISTVÁN, A KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETRENDEZÉS ALAPELVEI (1975)	42
3.6	VESZPRÉM MEGYE VONATKOZÁSAI AZ 50-ES ÉVEK DEREKÁN, FORRADALMI TANÁCSOK	43
IV.	A MAI MEGYERENDSZER A HELYI ÖNRENDELKEZÉS SZEMPONTJÁBÓL.....	45
4	A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATISÁG A 90-ES ÉVEKTŐL - NAPJAINKIG	45
4.1	A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK KÖTELEZŐ FELADATAI	46
4.2	A KÖZIGAZGATÁSI FELADATOK MEGOSZTLÁSA MAGYARORSZÁGON	47
4.3	A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁNI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER HIBÁI	47
4.4	KORMÁNYABLAKOK LÉTREJÖTTE.....	48
4.5	A JÁRÁSI HIVATALOK ÚJBÓLI MEGSZÜLETÉSE	49
4.6	A JÁRÁSI HIVATALOK SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE.....	49
4.7	A JÁRÁSI TÖRZSHIVATALHOZ KERÜLŐ HATÓSÁGI FELADATOK.....	50
	KUTATÁSOM ÖSSZEFOGLALÁSA.....	51
	ÖSSZEGZÉS	52
	IRODALOMJEGYZÉK	53
	ÁBRAJEGYZÉK.....	54
	MELLÉKLETEK LISTÁJA:.....	55

BEVEZETÉS

*„Tiszteld a múltat, hogy érthesd
a jelent, és munkálkodhass a jövőn.”
(Gróf Széchenyi István)*

Szakdolgozatom témájául olyan témakört választottam, ami mindig is közel állt hozzám. Dolgozatom a helyi önrendelkezésről, a közigazgatás központjában álló vármegyerendszerről, a magyar közigazgatás fejlődéséről és változásairól szól. Igyekeztem bemutatni azt a mai napig tartó folyamatos fejlődését, amíg a mai formáját általunk ismert szervezetét el nem nyerte.

Mikor még csak terveztem, hogy miről is fogok írni, már akkor számos téma felvetődött bennem. Kezdve az agrárium kérdéseivel, az önkormányzati rendszer szakterületeinek bemutatásával, vagy a műemlékvédelem területeivel. Sajnos mivel nem a közigazgatásban dolgozok, így e témákat nem tudtam volna teljesen egészében és mélyrehatóan elemezni. Végül a döntésem egy számomra közel álló témára esett, még pedig: **„a helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye”** című témakörhöz.

Mivel szeretem a történelmet és egyben úgy gondolom, hogy ez a témakör ma is aktuális, hiszen, csak úgy tudunk a jövőbe nézni, ha tisztába vagyunk a múltunkkal.

Véleményem szerint különösen fontos mindannyiunk számára, hogy megismerkedjünk a régi korok történelmével. Nem elsősorban a történelmi tényekkel, hanem azzal is, hogy a régi korok emberei hogyan is igazgatták az életüket. Ennek az ismeretnek az lehet az egyik pozitív eredménye, hogy tanuljunk őseink hibáiból és ne kövessük el még egyszer ugyanazokat.

A közigazgatásunk az államalapítástól napjainkig óriási fejlődésen ment keresztül. Ebbe szeretnék bepillantást nyújtani a teljesség igénye nélkül. Ennek az a magyarázata, hogy a téma, amit megpróbálok felölelni olyan óriási anyagrész, melynek a bemutatására egy szakdolgozat kevés.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Kevés arra, hogy alaposan be lehessen mutatni azokat a változásokat, hibákat, vagy éppen kiváló kezdeményezéseket, amik több mint ezer év alatt ebben az országban születtek. Ez okból kifolyólag próbálom számomra a lényeges változásokat leegyszerűsíteni és mindezt egymásra építve szemléltetni.

Felsőfokú tanulmányaim során mindig nagy hatással voltak rám azok a tárgyak, amik érintették a hazai önkormányzati rendszer kialakulását, történetiségét, vagy azok, amelyek hasonló témával foglalkoztak. Ezért született meg bennem az az elhatározás, hogy hasonló témából szeretném írni majd szakdolgozatomat.

Ehhez anyagot több könyvtárban (Veszprém, Ajka, Devecser) szereztem be. Az itt megtalálható könyvek kölcsönzését követően igyekeztem teljeskörűen, és alaposan feldolgozni egy-egy témakört. Rengeteg online újságcikket, tanulmányt és könyvet is tanulmányoztam, hogy alaposan vághassak neki a feladatnak. Egyben a szak végzése során e témában olvasott, tanult szakirodalmak anyagát is felhasználtam.

Szakdolgozatomat több fejezetre bontottam fel.

I. Fejezet: Vármegye rendszer történetisége.

A fejezetben a vármegye rendszer történetiségét, jelentőségét, illetve történeti hagyományait mutattam be. Beleértve a magyar államiság megalapítását a vármegyék szervezeti felépítését. Magyarország történelmi felfejlődésének keretében az közigazgatás-önkormányzatiság illetve az önrendelkezés alappilléret. Bemutattam a vármegye rendszer változásait a középkor során a kiegyezésig. Megpróbáltam a magyar történelmet olyan korszakokra bontani, amely az igazgatás szempontjából meghatározó szakaszokra tagolható. Az államalapítástól kezdve a középkoron - hódoltság - és a Habsburg birodalom befolyásától egészen a kiegyezésig.

II. Fejezet: Kiegyezés utáni modern polgári közigazgatás vármegyére épülő rendszerének bemutatása.

- A dualista állam megosztott és egyben egymásra épülő igazgatását taglalom, melyben a korszak fejlődése következtében, már a járásokra irányult a közigazgatás feladatainak gerince. Számtalan minisztérium és hivatal alakult ebben a korszakban, a vármegye már majdnem csak területi és szimbolikus jelentőséggel bírt.

III. Fejezet: Az 1950-ben sorra került megyerendezés főbb eredményei.

- A 1949-es alkotmány és az I. tanács törvény teljesen felforgatta az addigi közigazgatást. Egyes megyék csatlakoztak a szomszédos megyékhez, városok szűntek és születtek meg. Kialakult a kétpólusú igazgatás, mely már nem csak járási alapokon nyugszik, hanem megyei szinteken és Budapesten.

IV. Fejezet: A mai megyerendszer értékelése a helyi önrendelkezés szempontjából.

- A rendszerváltozás utáni közigazgatási változásokat mutatom be, illetve napjaink közigazgatási változásait feladatok megosztásán keresztül, és különösen a járások újbóli megjelenését a közigazgatásban.

I. Vármegye rendszer történetisége

Dolgozatom elején szerettem volna bemutatni, hogy miért is ilyen fontos a magyar közigazgatás szempontjából a megyerendszer. A választ kiválóan összefoglalja Hajdú Zoltán, a magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai című írásában.

„A megye és a megyerendszer a magyar történeti, társadalmi és közigazgatás történeti fejlődés egyik kulcskérdése illetve csomópontja. Hosszú évszázadokon keresztül a megye a társadalmi, politikai közélet valamint közigazgatás központja és kerete. Változás és stabilitás egyaránt jelen van a megyerendszerben, a megye alkalmazkodóképessége rendkívül jelentősé vált. Korszakonként eltérő jelleggel határozták meg a megyék feladatait, illetve a megyék sajátosan újraértékelték a helyüket, szerepüket, a „mindenkori közigazgatási középszint” közjogi, igazgatási, és politikai tartalmát.”¹

Ebben a fejezetben vázoltam, hogy hogyan is alakult ki magyar országon a vármegye rendszer, ami egyben nem csak katonai, de közigazgatási feladatokat is ellátott. A megyerendszer fejlődése igen sokrétű volt. Voltak sikeres kezdeményezések és voltak olyanok, amik elbuktak. Mindezt részletesen bemutatom, illetve taglalom a vármegyei rendszer fejlődését a kezdetektől 1950-ig bezárólag.

Dolgozatom gerincét a következő pontok fogják adni:

- királyi vármegyék,
- nemesi vármegyék,
- paraszti vármegyék,
- polgári vármegyék,
- tanácsai megyerendszer,
- járások.

Nem kevésbé fontos mellékága a dolgozatomnak, a magyarországi járások fejlődése. Elsősorban tisztáznunk kell, hogy mit is értünk járások alatt:

„A Járás, mint alsó fokú közigazgatási hatóság negyedszázaddal ezelőtti megszüntetéséig alapvető szereppel bírt a magyar társadalom életében. Története összefoglalóan a mai napig nem feltárt, de a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok és az egy-egy részletet megvilágító szakmunkák révén nagy vonalakban mégis megismerhető.”²

¹ Pálné Kovács Ilona és Agg Zoltán: Comitatus -1994 Veszprém 7. oldal

² Járás történeti áttekintés. A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. 1. oldal (Online 2014.05.08) www.kormany.hu/download/b/ae/.../Jaras%20torteneti%20attekintes.doc

1. Az állam elemeinek kialakulása, államalapítás

Dolgozatom nem lenne alapos, ha nem a honfoglalástól kezdeném tárgyalni. Itt jelentek meg államalapítással egyidejűleg az önrendelkezés csírái is. Ahhoz, hogy ezt fel tudjam építeni, már rögtön az alapoktól tisztázni, kell, minek is köszönhető, hogy a magyarság több mint ezerszáz éve létezik a Kárpát-medencében. Véleményem szerint ennek egy magyarázata van, mégpedig az önrendelkezés, hogy az emberek a saját sorsukat irányíthassák és befolyásolhassák. Ez az az ok, hogy a történelem viharai más hatalmasságok beolvasztási kísérletei, és a katonai megszállások ellenére is megmaradtunk magyarnak. Pont azt nem tudták elvenni tőlünk, ami naggyá tett bennünket: ez pedig az a hagyomány és tradíció, amit őseink ránk hagytak. A vármegyei közigazgatás és az, hogy önmagunk szervezhessük az életünket és nem „kívülről szabták” meg, hogy hogyan, mit és mikor tehetünk meg.

Kezdetekben őseink körében is volt valamelyest igazgatás csírája. Ez abban mutatkozott meg, hogy a „honfoglaló magyarság politikai szervezete az akkori török népekhez hasonló volt. Az élükön nagyhatalmú fejedelem állt. Mellette két főméltóság gyula és horka látott el közhatalmi funkciót. Konstantin mindkettőt bírói tisztségeknek mondja, de gyulát a nagyobbak. valószínűleg gyula méltósága volt örökletes Árpád családjában is.”³ A társadalmi szervezet változásai a kalandozások idején a letelepedéssel kezdődött, ugyanis a zsákmányból a nemzetségfők és az előkelők nagyobb részt kaptak. Ezzel egyidejűleg elkezdett az addig kiegyensúlyozott vagyoni helyzet differenciálódni. A letelepedés következtében falvak egymás után alakultak és a tehetősebbek utódaiból kezdett kinőni a földtulajdonosok új köre. Ez által lett a föld az új társadalmi rendszer alapja. Belőlük lett a későbbi földbirtokos osztály a nemesség.

1.1 Államszerkezet

Korai államunk patrimoniális királyság volt. Ez azt jelentette, hogy a király hatalma a földbirtokain alapult. Miután István az Árpádok birtok állományát jelentősen megnövelte, hozzájuk csatolta a legyőzött törzs és nemzetségfők birtokait. Később a törzsek földjeit összekötő valamint az ország határain védelmi célt szolgáló lakatlan területeket, az úgynevezett gyepüket kezdte birtokba venni. A gyepük megszállása az ország határai felé azonban jórészt már István utódai alatt történt. A királyság hatalma nagyrészt a királyi birtokokra az ott lévő várakra, katonaságra, birtokok jövedelmeire támaszkodott.

³ Csizmadia – Kovács - Asztalos: Magyar állam és jogtörténet. Bp.1998. 38. oldal

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Szent István az államalapítás után, hogy hatalmát centralizálhassa, kiépítette a vármegye rendszert. Ezzel biztosította uralmát az ország felett. A megyéken alakultak ki a királyi birtokok igazgatási és gazdasági egységei. Ettől fogva az államhatalom és a megyék egyidősek. A vármegye rendszer a legrégebb közigazgatási szervünk. Megszületése nem csak igazgatási, igazságszolgáltatási-bíráskodási, adószedési funkciókat szolgált, hanem védelmi szerepet is ellátott. A magyar történelemben a vármegyék szerepe mindig meghatározó volt, ugyanis a honfoglalástól 1950-ig a közigazgatás alapját adta.

A szabadságharc leverése után a császári igazgatás bevezetése után felfüggesztették az addigi több évszázados hagyománnyal rendelkező vármegye rendszert, helyette bevezették a kerületeket és a megyéket. Majd később a két ország közti enyhülés jegyében 1860-ban a császár az októberi diplomával együtt visszaállította az addigra megszüntetett 1848 előtti rendi szerveket. A magyar udvari kancelláriát, a helytartó tanácsot, és a régi vármegyéket. A Kiegyezés után megint visszaállt a vármegyerendszer egészen az 1950. január elsején bevezetett tanácsrendszerig masszívan tartotta magát.

Visszatérve az államiság kezdetéhez vizsgáljuk meg azt a folyamatot, hogy a közigazgatás és a magyar önrendelkezés hogyan is fejlődött a több mint ezer év alatt. A vármegyerendszer az államalapítás után már néhány száz év elmúltával komoly változáson esett át. E változás alapján két típusról beszélhetünk a királyi és nemesi vármegyékről.

1.2 Helyi igazgatási szervek.

1.2.1 Királyi vármegyék

A királyi vármegyét egyszerűen fogalmazva így írhatjuk le: Olyan területileg meghatározott földrajzi és közigazgatási egység, mely pontosan megkülönböztethető és körülírható a szomszédos vármegyéktől. Nevéből adódóan várból és ahhoz tartozó földterületből áll. Élén a király által kinevezett megyésispán, és az ispánt segítő szervezetrendszer áll. Területi kialakulása a honfoglaláskori törzs és nemzetségfők váraira és vonzáskörzetére vezethető vissza.

„Az államszervezet kiépítésének egyik fontos lépése a vármegyerendszer (comitatus) kialakítása volt. Az elképzelés nem speciálisan az országra szabott, hiszen hasonló közigazgatási egységek a frank államban is működtek (grófságok, határgrófságok).

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Ezek a megyék biztosították az uralkodó hatalmát, akaratának végrehajtását, a 13. század közepéig gyakorlatilag változatlan formában álltak fenn. Működésük biztosítéka és alapja az volt, hogy Magyarországon a földbirtokok nagyobbik része a király tulajdonában volt (patrimoniális királyság). A vármegye elnevezése a szláv medja, határ szóból származik, eredetileg a vár határait jelölte. A központja a vár volt, valamely fejedelmi vagy törzsi központban álló földvár, mely a kora feudális magyar állam kialakulásakor az ispánok székhelyei lettek. István korában a vármegyék száma 45-re tehető, melyek száma a XII-XIII. században 70 körülre emelkedett. A királyi vármegye pontosan körülhatárolt területű egység volt, amelynek joghatósága a nem királyi tulajdonú, de a területén fekvő birtokokra is kiterjedt. Élén a király által kinevezett comes (ispán) állt, a közigazgatási mellett igazságszolgáltatási, katonai és adóbeszedési funkciója volt. A vármegyéből származó jövedelmek kétharmada a királyt, egyharmada az ispánt illette. I. István a vármegyékkel együtt várispánságokat is felállított. A 11. század folyamán a várispánság és a megye között sok közös vonás volt: azonos személy állt / állhatott a két szervezet élén, ugyanaz a vár jelentette a székhelyüket, de alapvetően különböztek területi kiterjedésüket illetően. A megye közigazgatási egységként a nem királyi területek felett is rendelkezett jogokkal, míg a várispánság csak a várbirtokra terjesztette ki befolyását. A várbirtokok szórtan helyezkedtek el, nem feltétlenül alkottak összefüggő egészet. A két szervezet hivatali apparátusa átfedte egymást: a várakban szolgáló tisztviselők és katonatisztek (várjobbágyok) mind a megye, mind a várispánság irányítását ellátták. A várispánságok elsősorban katonai feladatokat láttak el, a várjobbágyok alá rendelt várnép katonai szolgálattal vagy terményjáradékkal tartozott. Ez a csoport jogilag szabadnak számított, mégis örökös szolgálattal a várhoz kötötték őket. Ez a szervezet a tatárjárás idejére elavulttá vált: a földvárak nem voltak képesek ellenállni a támadásnak. A várispánságok eljelentéktelenedéséhez nagyban hozzájárult az is, hogy az uralkodók (III. Béla, II. András) hatalmas várbirtokokat adományoztak el, így az itt szolgálók egy kisebb része felemelkedett, nemessé vált, nagyobb része viszont földesúri függésbe került.”⁴

A XIII. századra az egyházi nagybirtokok rendszere teljesen kialakult. A főpapi rend politikai, gazdasági hatalma is megszilárdult. E rend egyidejűleg szállásbirtokos és adománybirtokos illetve egységes birtokos nemes osztályra tagolódott. Az új réteg teljesen kezdett elkülönülni a kisebb birtokosoktól.

⁴ <http://hirmagazin.sulinet.hu/hu/pedagogia/kiralyi-es-nemesi-varmegyek> (online, 2014.03.20)

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Kisbirtokosból, a köznemesekből, a királyi szolgákból és familiárisaiból továbbá a felemelkedő várjobbágyok közül alakult ki a későbbi a köznemesség. A birtokadományozások folytán az addig szétszórt birtokok XIII. században egyre gyakrabban kerültek egyházi és világi földbirtokosok tulajdonába. Népeik felett bírói funkciókat szereztek és királyi oklevéllel, privilégiummal, amely a birtokok összefogását engedélyezte. Így váltak ezek a birtokok igazi nagybirtokká. A központi hatalomtól független hatalmi intézmény az immunitás melynek alapján a földesúrra szállt a bíraskodás joga. A birtokról a királyi hivatalos közegei kiszorultak.

1.1. ábra: Magyarország vármegyéi Szent István idején.



1.2.2 Nemesi vármegyék

A birtok adományozások eredményeként a királyi hatalom meggyengült. Ez vezetett oda, hogy a királyi vármegyék szerepét a XIII. századtól a **nemesi vármegyék** vették át. Ennek a folyamatnak az Aranybulla volt az egyik mérföldköve. Szent István idején létrejött vármegyék élén IV. Béla idején már nem csak a király által kinevezet **ispán** állt, hanem az adott megye területén birtokkal rendelkező **nemesség választott vezetője** is. Vármegyénként négyen voltak, és **szolgabírókként** maguk ítélkezhettek. Ezek az ügyek pl.: perekben, ügyekben, birtokügyekben, és vitás ügyekben. Az idők folyamán a szolgabírókból és ispánból álló vezetés átalakult **megyegyűléssé**.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Az előzménye az volt, hogy a királyi váruradalmak eladományozása elindította az új nagybirtokos rendszer kialakulását. Az új birtokos osztály felbomlasztotta az addigi társadalmi rendet. Hatalmukkal visszaélve, már a király se tudta megvédeni az embereket. Ennek következménye az lett, hogy a közép és kisbirtokosok a királyra támaszkodva védekezésre kényszerültek. Így született meg az Aranybulla. Célja, hogy garantálja a közszabadok jogait. Ennek ellenére a nagybirtokosok uralták a XIII. század végére az ország területének nagy részét. A királyi várbirtokok eladományozásával a 13. század végére és a 14. század elejére megszűnt a királyi várispánság és a várszervezet. Helyére lépett az un. nemesi vármegye.

Jellemzője a **szolgabírák** megjelenése a **vármegyei ítélkezésben**. A szolgabírák a vármegye **nemessége által választott tisztségviselői** voltak. A tisztséget a 13. század végén hozták létre azzal a céllal, hogy a szolgabíró segítő bíróként funkcionáljanak az ispán mellett, a megye közigazgatásában. Erdélyben vármegyénként kettő, máshol pedig - általában négy.

A vármegye szerkezet felbomlásával a volt királyi földbirtokok népének helyzete lényegesen megváltozott. Sorsuk rosszra fordult ugyanis a főurak kénye- kedvének voltak kitéve. A nagybirtokosok erőszakkal és hatalommal sorra foglalták el a közép- és kisbirtokokat. Vele együtt hajtották uralmuk alá a nemeseket, mint a köznépet. A meggyengült központi hatalom tétlenül tűrte ezt a fajta elnyomást. A nemesek hamarosan öntudatra ébredtek, és szervezkedni kezdtek, hogy részt vehessenek a megye kormányzásában. A magyar alkotmányfejlődés történetében lassú, de az egész országra kiterjedő gyökeres átalakulással új korszak vette kezdetét. Az önkormányzat elvét érvényesítő törekvések, Magyarország alapvető kormányzati szervét, a vármegyét teljesen átalakították. Márpedig ez a későbbi társadalmi és gazdasági fejlődés irányát, az új megyei szervezet lényegében meghatározta.

1.2.3 A nemesi vármegyék közigazgatási szerepe

A XIII. század első felében már voltak az önkormányzatiságnak csírái a magyar történelemben. Először ezt 1232-ben a Zala megyei nemesek kérték a királytól miszerint, hogy maguk vehessék kezükbe a sorsukat és ez által a bíraskodást ők folytathassák. A vármegye hierarchiája a következő volt: *ispán*, *alispán*, *szolgabírói hivatal*, *alszolgabírók*, megyei törvényszék, *jegyzők*, *esküdtek*.

Ezt a hierarchiát részletesen bemutatta Varga Sándor Frigyes írása a Jász- Nagykun-Szolnok vármegye területének történetének bemutatásában.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

„A nemesi vármegye önkormányzati működésének, az igazságszolgáltatásnak és végrehajtásnak a szerve a **vármegyei tiszttikar** volt. Ez kezdetben az ispánból, alispánból, a négy szolgabíróból és az esküdtekből állt. Csak később fejlődött ki a vármegyei tiszttikar teljes szervezete. A megye élén az **ispán** áll, akit a XV. században már comes supremusnak, főispánnak neveztek. A comesi méltóságot a királyadományozás útján töltötte be és az új comes nem a megye, hanem a király előtt tette le a hivatali esküt. A comesi méltóság adományozásáról az illető vármegyét a király átiratban értesítette. Azt látjuk, hogy egy főispán több megye comesi méltóságát is betöltötte, de egy megyének is lehetett egyidőben két vagy három főispánja (ezek rendszerint testvérek voltak). A comes supremus lényegében a központi hatalom megbízottja. Igen gyakran az országos tisztségek, méltóságok viselőinek adományozták királyaink a comességet, így Szolnok megye főispánjai másfél századon át az erdélyi vajdák voltak. A nagy elfoglaltságú főemberek ténylegesen nem folytak be a megye kormányzásába. Közigazgatási joghatósága nem is volt a főispánoknak: vármegyéjük közönségének jogait oltalmazták, a királyi parancsok és rendeletek megtartását és végrehajtását ellenőrizték, hatáskörükbe tartozott az adó-, pénzkamarai és sókamarai ügyek felügyelete is. A főispán a következő jövedelmeket húzta: részesedett a vám- és révjövedelmekben, övé volt a bírságpénzek kétharmada, amiből a szolgabíráknak is juttatott. A főispáni méltóság fejlődését később az 1486. évi LX. törvénycikk szabályozta. Ez a törvény megkívánta, hogy minden vármegyében főispán legyen, akinek megyebeli birtokos nemesnek kellett lennie. A közigazgatás vezetője a főispán által kinevezett **alispán** (vicecomes) volt. A XI-XII. században az udvarbíró segédkezett a várispánnak, később a comesek oldalán helyettes ispánként szereplő officiálisok jelentek meg, akik ex praecepto domini sui bíraskodtak. A nemesi vármegyében a XV. század végéig a főispánok familiárisaik közül nevezték az alispánt, javadalmait pedig szerződésben állapították meg és szabályozták. Az alispánt tehát a középkorban magánjogi viszony fűzte a főispánhoz. A vármegye közönsége később nemcsak a főispán kinevezési jogának korlátozására tört, hanem egyenesen azt akarta, hogy az alispánt maga választhassa. Az 1504. évi II. t.-cikk szerint a vármegye közönségének beleegyezése szükséges az alispáni hivatal betöltéséhez. Az alispánság lassan, lépésről-lépésre haladó fejlődés során szakadt ki csak a patrimoniális jellegű, familiárist szolgálatból. Véglegesen az 1720. évi LXVI. t.-cikk rendezte egységes módon az alispán választását. A megyei törvénykezés és közigazgatás vezetése fokozatosan az alispán kezébe jutott. Ő lett a megyei törvényszék elnöke és a közigazgatás vezetője. Mint a főispán helyettese pénz- és hadügyekre is kiterjedő hatáskörrel rendelkezett.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A megyei önkormányzat alapja a **szolgabírói hivatal** volt, a vármegyei nemesség önkormányzati testületként való jelentkezése ennek a hivatalnak a kialakulásával egybeesett. Az önkormányzat képviselői a vármegye közönségéből választott szolgabírák (iudices nobilium) voltak. A XIII. században kialakuló tisztség kezdeteiről keveset tudunk. Az 1290. évi törvény még csak négy nemesről, négy derék férfiról, négy kiküldött bíróról beszél. Az iudices nobilium elnevezés az 1298. évi XLV. t.-cikkben fordul először elő. Nevük arra vall, hogy ez a hivatal akkor keletkezett, amikor a köznemeseket még servienseknek, királyi szolgáknak hívták. Az 1435. évi II. decretum a szolgabírói tisztség elfogadására kötelezi a nemeseket s bírsággal sújtja a vonakodót. A szolgabírák száma négy volt. Később **alszolgabírókat** (viceiudex) is választottak. Működésük eleinte az egész megye területére kiterjedt, később négy járásra osztották a megyét. Hivatalba lépésükkor esküt tettek a megyegyűlés előtt, javadalmuk a bírságpénzekben való részesedés volt. A szolgabírák önálló joghatósággal nem rendelkeztek. Ők alkották az alispánnal együtt a **megyei törvényszéket**. Csak a peren kívüli cselekményekben, birtokbeiktatásoknál, határjárásnál, osztálynál stb. járhattak el önállóan. Ők intézték az adóbehajtást, tizedszedést, eljártak a jobbágyügyekben s jelen kellett lenniük az úriszékeken. A XV. században ügykörük rendkívül meggyarapodott. A szolgabírák kisebb teendőit ekkor a megyei ember (testimonium provinciae) látta el, ezek helyét később az esküdtek foglalták el. Az oklevelek sűrű alkalmazása nemcsak az írásbeliség terjeszkedésének a jele, hanem annak is, hogy a vármegyei hatóságok ügyköre egyre szélesebb területet ölelt fel. A XIV. században már az írás mesterségében s a formulárék szerkesztésében jártas **jegyzők** (notarii) is alkalmaztattak. Valószínű, hogy a következő században már a közönség választotta a jegyzőt. A vármegyei levéltár első nyoma az 1298. évi XLVIII. t.-cikkkel kapcsolatban merül fel. Ez a törvény elrendelte a bűnügyekben hozott ítéletek bizonylatainak az alispáni bíróságnál való elhelyezését és megőrzését. Az **esküdteket** (iurati assessores, iurassores) kezdetben bírói tiszttel betöltésére alkalomszerűen választották a közgyűlésekre. Hosszú fejlődés után az 1486. évi VIII. t.-cikk intézményesítette ezt az új vármegyei tiszttel s meghagyta, hogy az electi iurati nobiles tanúkihallgatásokra, iktatásokra, perbehívásokra stb. szálljanak ki. A megyei tisztségek ismertetése után lássuk most az önkormányzati nemesi vármegye igazságszolgáltatásának szervezetét. Az Aranybulla szerint az ország minden lakosa felett a nádor bíraskodik, ennél fogva a főbenjáró perekben nem a megyei bíraskodás szolgáltatott igazságot, hanem in curia sua, vagy a megyében tartott bírósági közgyűlésein a nádor ítélkezett.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A megyei bíróság (sedes iudiciaria sedria) a maga területi illetékességén belül kisebb perekben, hatalmaskodási ügyekben fejtette ki joghatóságát. A megyei törvényszék jogszokásaiból idővel a megyei statútumok fejlődtek ki. A törvényhatóság túlkapásai vagy hivatali hatalommal való visszaélése ellen az **országbíróhoz** lehetett panasszal fordulni. A congregatiókat különböző helyen és időben, rendszerint központi fekvésű helyen tartották. Az egyes járások rendszerint ilyen gyűlésekre használt helységek, mint központok körül alakultak ki s annyi járás lett, ahány sedria volt a megyében. Egyházi birtoktesteken praedialistái fölött a püspök gyakorolta a joghatóságot. A jobbágyokat a megye joghatósága alól az exemtiók később kivonták és kialakult a földesúri bíraskodás (úriszék). Királyi kiváltsággént egyeseknek pallosjoguk (ius gladii) is volt.”⁵

A vármegyei közgyűlés feladatkörébe a következők tartoztak:

1. kihirdette a kötelező magatartási szabályokat: törvényeket, rendeleteket, leiratokat,
2. statútumokat alkotót,
3. adók uradalmankénti felosztásának megszavazása,
4. vádhatóságként eljárni a nemesek büntetőpereiben,
5. megválasztani az országgyűlésre küldendő követeket és utasítással látni el őket,
6. dönteni bizonyos egyéni kérvények és panaszok ügyében,
7. aláírással szentesíti nemesítő leveleket és az adományleveleket,
8. elrendelni a megyei hadfelkelést.

1.2.4 Parasztvármegye

A parasztvármegye a nemesi vármegye pótléka volt, a parasztság szükségmegoldása szülte a törökök által elfoglalt területeken.

„A 16. század utolsó negyedében és a 17. század elején, a Duna–Tisza közén, a török hódoltsági területen a parasztság által létrehozott közbiztonsági szervezet. Lényegében a nemesi megyék határai között működött. A parasztvármegye élén a jobbágy községek előljárói által megválasztott parasztkapitány vagy főhadnagy állott. Tisztségviselői a járásokban a hadnagyk, a községekben pedig a tizedesek voltak.

⁵Jász- Nagykun –Szolnok vármegye területének története 1876-IG. (online. 2014.03.20)

A nemesi vármegye kialakulása, tisztkara, igazságszolgáltatási és közigazgatási szerepe. (Varga Sándor Frigyes) http://vfeke.vfmk.hu/00000113/04_08fej.htm

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A parasztvármegye érdekvédelmi-képviselői szervezet volt a török megszállókkal és az elmenekült nemesi megyével szemben. Elvégezte az alsóbb fokú bíraskodást, gondoskodott a települések bel- és külterületének őrizetéről. Többek közt igyekezett elhárítani a szervezett rablásokat és fosztogatásokat, valamint a török, német és magyar katonaság portyázásait korlátozni. A meglehetősen nagy létszámú paraszt fegyveres csapatok időnként eredményes ütközeteket vívtak azokkal, akik érdekeiket sértették. Arra is volt példa, hogy a szomszédos parasztvármegyék közös akciókkal próbálták fellépésüket sikeresebbé tenni egy-egy konfliktusban. A tisztviselők fizetést nem kaptak, legfeljebb adókedvezményt, jövedelmüket a bírságpénz jelentette. A parasztvármegye tevékenységét mind a magyar, mind a török hatóságok eltűrték, viszont igyekeztek ellenőrzésük és befolyásuk alá vonni ezt a szervezetet. A török hatalom hanyatlását követően a nemesi befolyás megerősödött, a parasztvármegyéket a nemesi vármegyékbe olvasztották, ahol a 17. sz. végén meg is szűntek.

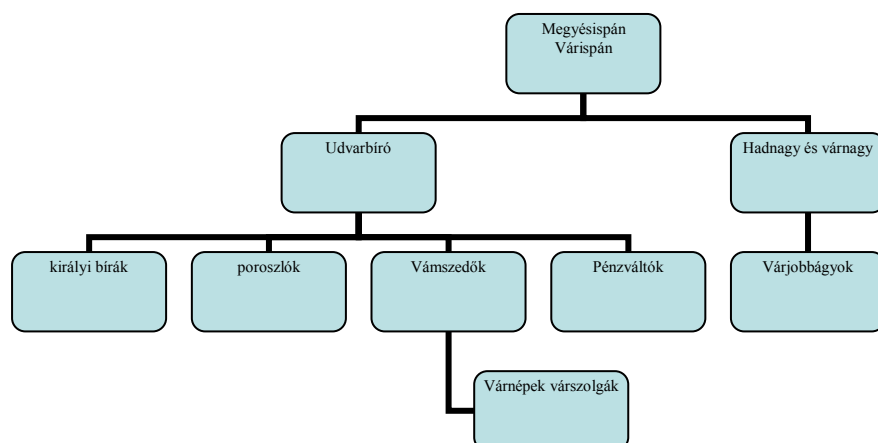
1.2.5 Polgári vármegye

Dolgozatom III. fejezetében mutatom be a vármegye rendszer e formáját bővebben, most annyit említek meg, hogy a kiegyezés után, 1870-ben végrehajtott reformok eredménye elválasztotta egymástól a bíraskodást és a közigazgatást. Innentől hívjuk ezt a fajta megyerendszert polgári vármegyének.

1.3 A vármegyék szervezeti felépítése

A vármegyei közigazgatás szervezeti keresztmetszete feladatok hierarchiája mentén épült fel. Működését egy egyszerűsített ábrával mutatom be.

1.2. ábra: Vármegyék szervezeti felépítése.



1.4 A járások kialakulásnak kezdete

A szolgabíró a nemesi vármegye egyik meghatározó tisztség viselője volt. Hivatalának megalakulása annak volt köszönhető, hogy az alispánt segítse a bíraskodásban. A szolgabírók „hivatalba” lépését követően alakultak ki a vonzáskörzetükbe tartozó **szolgabírói járások**. Kezdetben ez elsősorban ítélkezési és adózási célt szolgált. Az igazgatási feladatok alsó szintjét a későbbiekben fogja csak ellátni. Sőt a járások és a megyék területe közt sok esetben átfedések voltak.

„A nemesi vármegyék járásainak kialakulását egyértelműen összeköti a királyi egyenes adó, az I. Károly király által 1336-ban kivetett kamara haszna bevezetésével, és ezen adónem kivetésével, behajtásával. A járások létrejöttének köze lehetett ahhoz, hogy I. Lajos király a királyi adószedők (adórovók) mellé – valószínűsíthetően járásonként – egy-egy szolgabírórt rendelt. Eszerint a középkori járások a pénzügyigazgatás legalsó, adminisztrációs fokát jelentették, s a világi igazgatásban a középkor folyamán nem töltöttek be szerepet. A megyéket a járások nem egyforma területre osztották. A járáshatárok meghúzásakor az adott megye fekvése (domborzat és vízrajz) vagy a nemesség létszáma volt az elsődleges szempont. A késő középkori járási szerkezet folyamatosan fennmaradt a 16–17. században, a járásokat a hivatalviselő szolgabírákról nevezték el. A járásokat az első biztos forráshelyek, az 1427. évi kamara haszna összeírások *reambulation*nak nevezik, amely a korban a települések, uradalmak határjárásához (*reambulatio metarum*) csatlakozó fogalom volt. A 16. századi királyi adóösszeírásokban már a *processus* fogalom maradt fenn. A 18. században nagy kiterjedésű szolgabírói járások (*processus*) kisebb egységekre, kerületekre (*districtus*, *cirkulus*) tagozódtak, amelyek élén az alszolgabírák jelentek meg”⁶

A járások vezetését a járási főszolgabíró látta el. Feladatai és hatáskörei a következők voltak:

- járást vezette,
- községeket és falvakat ellenőrizte,
- a vármegyei döntéseket végrehajtatta,
- törvényhatósági bizottság választotta, munkáját tisztviselők segítették.

⁶ Járások története Magyarországon. (online 2014.04.05.)
<http://www.jaras.info.hu/jaras-tortenete>

A vármegye rendszer változásai a középkor során

Ebben a fejezetben bemutatom, hogyan is változott a központi közigazgatás az idő múlásával. Menyire veszítették el a vármegyék jelentőségüket vagy éppen mennyire tudtak megerősödni e zivataros évszázadok alatt.

1.5 *Középkor*

Géza és Szent István ráébredtek arra, hogy csak úgy tudunk fennmaradni Európában, ha az államiságot, és a kereszténységet választva beállunk az európai államok sorába letelepedünk és felhagyunk a kalandozásokkal. Az államalapítás egyidejűleg magával hozta az önrendelkezés, a közigazgatás és a szükséges bürokrácia megteremtését is. Erre a célra régi módszerek már nem voltak megfelelőek. Új tisztségek jöttek létre és új méltóságok (papság) új módszerek kellettek az ország irányításához (vármegye). Megszületett a magyar közigazgatás. E korszak változásait fogom össze azáltal, hogy ugyan azon témaköröket több időszak szeleteiből kiemelve összehasonlítom és ez által érzékeltetem az önrendelkezésnek, a változásait. Az állami élet két főiránya az alkotmányban és a közigazgatásban teljesült ki. Szent István nyugati mintákat vett alapul. A nyugatról hozott minták nem egy az egyben épültek be, hanem kiegészültek a magyarság szabadság szeretetével és a nyugati magán jogias intézmények pedig átalakultak közjogi intézményekké. Ezek a változások vezettek oda, hogy a királyságunk alkotmányos királyság lett és a vármegyéből pedig vármegyei önkormányzatok lettek.

A Pápa által Szent Istvánnak adományozott korona az egész magyarság szimbóluma lett. Jelképe annak, hogy a király és nemzet a korona által egy szent egységet képez. A nemzeti és a királyi hatalom párhuzamossága a tan lényege. A királyi hatalom egyedül nem a népképviselői szerv maga sem csak a kettő együtt hozhat magasabb döntéseket.

Ezt a fejlődést mutatom be az államalapítástól napjainkig Veszprém vármegyére vonatkoztatva.

Veszprém vármegye története

Hiteles helyek, adománylevelek és szabad királyi városok önrendelkezés szempontjából

1.6 Veszprém vármegye bemutatása

A korai magyar történelem egyik legszebb és legjelentősebb városa Veszprém. Lépten nyomon ezer éves romokba és műemlékekbe botolhatunk. Feltételezések szerint a város neve a szláv eredetű Bezprem személynévből ered, mások szerint egy vezérről, vagy pedig a vármegye első ispánjáról kapta a nevét a város.

Bár a hagyomány szerint Veszprém öt „hegyre” (Várhegy, Jeruzsálem hegy, Temetőhegy, Kálvária-hegy, Benedek-hegy) épült. A veszprémi vármegye volt az egyik legkorábban megszerveződött vármegye. Államalapítás idején több fontos történelmi esemény is zajlott Veszprém mellett. Szent István itt ütközött meg 998-ban Koppány somogyi ispán seregeivel. A város hűségének elismeréseként a királyné koronázásának jogát Szent István és Gizella a helyi püspökre ruházta, amihez a királyné kancellárságának tiszte is járt. Így lett Veszprém a királyné székelye és koronázó városa.

Tatárjáráskor a vár ellenállt a támadásoknak. 1276-ban és 1380-ban is megrongálódott, mindig kijavították és fejlesztették. Veszprém virágkorát a reneszánsz műveltségű Vetési Albert püspöksége (1458-1486) jelentette.



1.3. ábra Gaspard Bouttats 1684. évi rézmetszete Veszprémről.

Sajnos kevés írásos emlék maradt fenn a korai középkorból, főleg oklevelekre és korai beszámolókra tudtam hagyatkozni. Ezek közül a legjelentősebb helyi jellegű írásos emlékeket igyekszem bemutatni.

1.6.1 Hiteles helyek kialakulása. 1009-ben I. Szent István által kiadott veszprémi adománylevél

Szent István által alapított tíz egyházmegye a középkor során 14-re nőtt. A Dunántúl legnagyobb területű megyéje a veszprémi volt kb. 997 környékén alapították.

Első hivatalos királyi dokumentum, ami rögzíti, hogy a közigazgatási rendszer alapja a megye, s egyben Veszprém megyét is megemlíti ez a Solyban kiadott 1009-ben I. Szent István veszprémi adománylevele volt. Az adománylevélben nem csak azt említették meg, hogy a világi igazgatás alapegysége a megye, hanem az egyházmegye megszületésének alkalmából István írásba foglalta azt a területet, ami a veszprémi püspök fennhatósága alá tartozott. Ezek a következők voltak: Püspöki székhely, Veszprém és Székesfehérvár, Visegrád és Colon (Zala) megyei birtokokat adományozott.

„négy várat nevezetesen Veszprémet ahol a püspökség székhelye van és Fehér várat, Kolon és Visegrád várakat minden egyházukkal [...] nemkülönben összes határukkal és területükkel a Szent Mihály veszprémi egyháznak rendeljük alá”⁷

E területen a XIV. század elejére a pápai adólajstromok szerint kb. félezer plébánia alakult ki, és a kolostorok száma is több volt, mint száz. Veszprém királynéi koronázó hely volt s egyben temetkezési is. István törvénye szerint a veszprémi püspök koronázhatja a királynékat.

A püspökségek és a székesgyegyházak megalapításával egyidejűleg megalakultak a székes káptalanok. Ezek a testületek töltötték be a hiteles helyeket, amelyek központi funkciója az volt, hogy okmányokat és okleveleket készítsenek. A hiteles helyek második rétegét a bencések képezték. Feladatuk az volt, hogy egyházi testületek kérésére állítottak ki okleveleket. Ezen feladatokat ma a közjegyzők végzik. A 12. századtól a rendszeressé váltak az olyan jellegű írások, amelyek a lakosság írást igénylő és jogi ügyleteit pecséttel ellátott okmányokat voltak hivatottak kiállítani.

⁷ Hermann- Karlinszky: Megyetörténet Egyház – és igazgatástörténeti tanulmányok a veszprémi püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére. Veszprém, 2010. 306. oldal

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Az aranybulla 1231. évi megújítása szerint: a király által küldött személy mellé egy hiteles helyről delegált, írástudó embert kell adni. Feladata volt írásbeli jelentést küldeni az eljárásról az küldő hatóságnak.

Későbbiekben a faladataik közé tartozott a birtokviszonyok változásainak a rögzítése. 1351-ben Nagy Lajos a kisebb hiteles helyek pecsétjeit bevonta és a tevékenységet a káptalanokra illetve a konventekre bízta.

1.4. ábra: II. András magyar király 1222. évi Aranybullájának 1318. körül főpapok által megpecsételt hiteles másolata. (Esztergomi érsekség világi levéltára.)



A 13. századtól országos jogú hiteles helyek is kezdtek alakulni, ezek Budán és Székesfehérváron voltak megtalálhatóak. A hiteles helyek területi hatáskörébe azok a területek tartoztak, amelyeket a lakosság a területet felkeresték bevallást tudjanak tenni. Ezáltal az általuk kibocsátott oklevelek és működési területük nem igazodott az akkori világi és egyházi közigazgatási határokhoz egyikéhez se. A középkori Magyarországon 16 székes és 15 káptalan létezett. 80 olyan intézmény is volt, ahol rövidebb- hosszabb ideig hiteleshelyi munkát végzett.

A veszprémi egyházmegyében is több konvent működött. Többek közt a veszprémi székeskáptalan, az óbudai és a fehérvári társkáptalan konventek. 1351 után már nem működött hiteles helyként Veszprém megyében a Bakonybéli, csatári, tihanyi, almádi, konventek. Ezek közül a tihanyi konvent 1244 és 1351 közt bocsátott ki okleveleket.

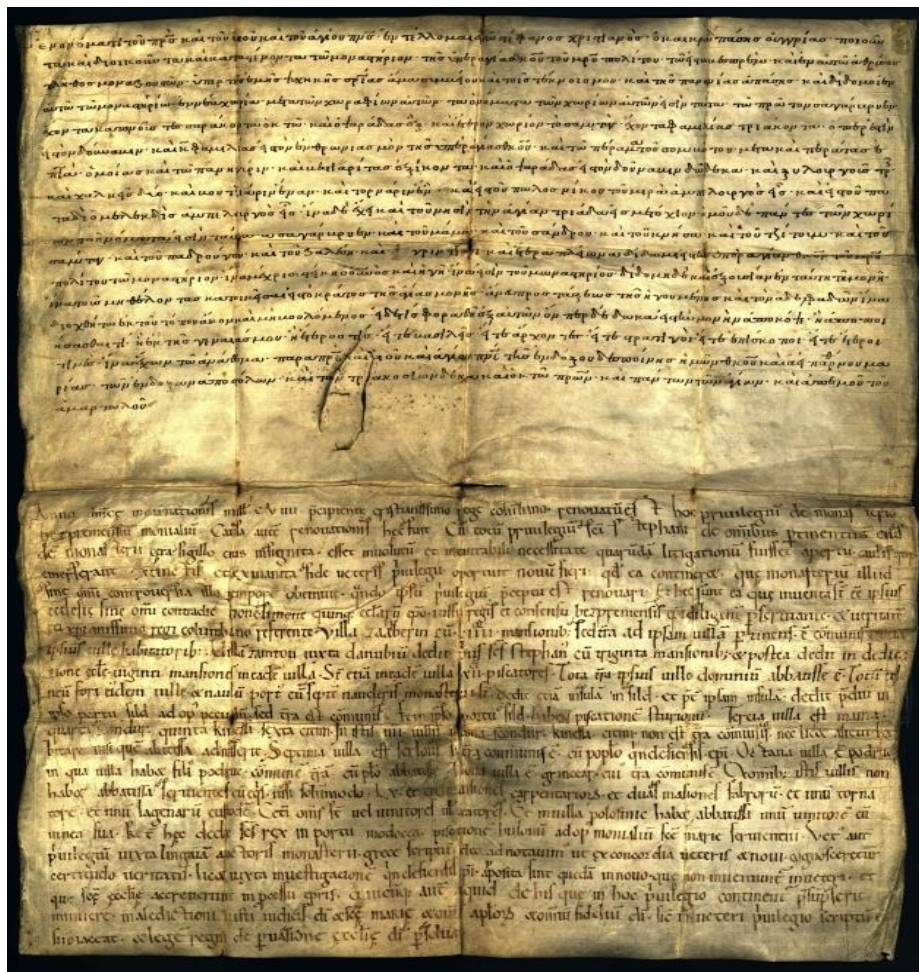
A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Az is bizonyos, hogy a veszprémi székes káptalan volt az első aki hiteleshelyi tevékenységet végzet. Erre nagyszerű példa az 1181. évi oklevélben „János püspök és a veszprémi egyház konventje földet és rétet adományozott a szolgálóinak.”⁸

1.6.2 Veszprém völgyi apácák adomány levele

Ezen kívül még dokumentumok maradtak fel a veszprémvölgyi görög apácák adományleveléről.

1.5. ábra Kálmán megújítja Szent Istvánnak a veszprémvölgyi apácák számára adott görög nyelvű oklevélét.



Magyarország legelső női zárdája (1018-ban) Szent István alapította fia, Szent Imre királyfi bizánci felesége kíséretében érkező görög ortodox apácák számára.

⁸ Hermann- Karlinszky: Megyertörténet Egyház – és igazgatástörténeti tanulmányok a veszprémi püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére. Veszprém, 2010. 60. oldal

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A Veszprém völgyi alapítólevél: A monostor István királynak 1018 körüli görög nyelvű alapítólevelét Kálmán király 1109-ben kelt átíró-leveléből ismerjük. Jelentősége abban rejlik, hogy latinul és görögül rögzítették a magyar és szláv eredetű szavakat. Főleg helységnevek szerepelnek benne magyarul (Veszprém, Kenese), a szövegben megtalálható a király és a Duna szó is. Manapság úgy tartják, hogy itt készült az a miseruha 1031-ben, amelyet később a magyar koronázási palásttá alakítottak át és a legutolsó koronázásig folyamatosan használtak a királyok.

1.6.3 Szabad királyi városok önrendelkezés szempontjából, és Mátyás korabeli vonatkozásai

A szabad királyi városok jellemzői voltak, hogy a lakói mentesültek a hűbéri szolgáltatások alól. Területi autonómiával rendelkeztek, amely azt jelentette, hogy a városhoz tartozó valamennyi területnek a város közössége volt a tulajdonosa. Ez azt hozta magával, hogy a földesurak az alájuk tartozó lakossággal és földekkel korlátlanul rendelkezhetek. Ehhez hozzá tartozott az önkormányzati autonómia, ez kiterjedt az igazságszolgáltatásra, a városigazgatásra.

A szabad királyi városoknak azonban kötelezettségei is voltak. Hűségét bizonyítani kellett, hogy katonaeállítását hajt végre a király igényeinek megfelelően, és kiveszi a részét az országos közigazgatási ügyekben. Emellett az adózásban is megvoltak továbbra is a kötelezettségei. A város polgárainak is voltak jogai, amely a nemesekéhez volt hasonló. Joga volt saját bíróhoz, és a város területén, szabadon rendelkezett. Polgárjogot nehezen lehetett kapni. Céhek mesterei lassanként átvették a városi polgárság tisztségeit és a korábbi városi tisztség viselőktől átvették a hatalmat. Ez főleg a betelepült német és olasz céhmesterek utódai voltak.

Az XV. sz. közepén. Mátyás korában veszprémi történetíráshoz elsősorban **Vetési Albert** neve fűződik. Humanista főpap (1458-1486), mint veszprémi püspöknek feladatai közé tartozott az igazságszolgáltatás. Az egyházi bíraskodás nemcsak az egyházi személyekre és ügyekre terjedt ki, hanem a világiakra is. Vetési Albert annak ellenére, hogy országos ügyei gyakran elszólították Veszprémből, hiszen egyben Mátyás követe is volt és az egyházmegyéje irányítását sem hanyagolta el. Hunyadi János titkáráként kezdte, később számos diplomáciai kiküldetésben vett részt. Veszprém püspökeként a királyné kancellárja is volt. A Szent György-kápolnában temették el.

1.6.4 Vármegyék a hódoltság idején

A mohácsi vész után az ország három részre szakadt. Erdély önálló fejedelemség lesz. A középső területeket a török meghódította, míg a nyugati részt élvez valamelyes önállóságot. „A török birodalom szokásos területi tagozódásának megfelelően kormányzóságokra (vilajet) és ezen belül kerületekre (szandzsák) osztották. A kormányzóságok élén a beglerbég (bégek bége), aki rendszerint pasai rangot is viselt. A szandzsákok élén a bejek vagy bégek álltak. beglerbég vagy pasa állása, aki rendszerint vezéri rangot is kapott, ami azt is jelentette, hogy az összes magyarországi kormányzóságok felett felügyeleti joggal rendelkezett. A begler bégek és a bégek megbízatása rendszerint egy évre szólt. A Török birodalomban szokás volt a tisztségviselők gyors lecserélése, amivel nagy fegyelmet tudtak tartani. A török uralom a vármegyei beosztást megszüntette, a vármegyei hatóságok maguk legtöbbször elmenekültek. Nem nyúlt a török a városok és községek szervezetéhez ezek önkormányzatát – a török jogszabályok, főleg az adóbehajtás érvényesülésének biztosítása mellett – általában meghagyta. A városi községek igazgatásában általában tehát a magyar hatóságok előtt a magyar jogszabályok érvényesültek, s a magyar hatóságok eljárásaiban a török jogot nem alkalmazták. [...] A beglerbég (pasa) kormányzósága élén a szultánt képviselte, s ennek megfelelően hatásköre a közigazgatás minden ágára kiterjedt, sőt ő intézte a kormányzóságában a katonai ügyeket is. Jelentős szerepe volt az igazságszolgáltatásban, a szomszédos országok és tartományok hatóságaival diplomáciai tárgyalásokat folytatott végül fontos szerepe volt még a vallási ügyekben. Minden kormányzóságban tanácsadó testület, un díván működött, mellette. A díván tagjai a katonai parancsnokok, a kormányzóság polgári főtisztviselői az igazságszolgáltatást ellátó kádi és mufti, valamint a defterdár voltak. A díván csak tanácsadó testület volt, a határozatot a pasa hozta, aki önállóhatóság volt, rendszerint figyelembe vette a testület javaslatait. A kerületek legfőbb igazgatási hatósága a bég volt.”⁹

Veszprém környékét a törökök 1529-ben támadták meg először. A várat végvárrá minősítette a király. A másfél évszázados török megszállás idején a mindenkori várkapitány gyakorolta a földesúri jogokat és hatalmat. Ugyanis azokban az időkben a nemesek Sümegre menekültek.

⁹ Csizmadia - Kovács - Asztalos: Magyar állam és jogtörténet. Bp.1998. 194-196. oldal

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Később a városi önkormányzat első tisztviselője a polgárság által választott városbíró volt. Hatásköre a hármas volt.

- igazgatási ügyek intézése,
- az állam törvényeinek végrehajtása,
- magánjogi és rendőri igazgatás.

A katolikus megújulás 1628-ban a közel nyolevanévi távollét után Sümegről visszatért a püspök Veszprémbe. Sennyei István visszaváltotta az elzálogosított püspöki birtokokat, majd visszaállította 1630-ban a káptalant is.

1.6.5 Önrendelkezés kezdetei Veszprém vármegyében

A törökkor után a közigazgatás fejlődése során a Veszprémi polgárság legfontosabb önkormányzati szerve a közgyűlés lett. A belső ügyeiket státumokkal szabályozták. Ezek a rendszabályok alapján történt a városbíró és az előjáróság választása. A rendszabásokat a nemesi vármegye megváltoztathatta, amit a földesúr a végén jóváhagyott. Kivétel erre a szabad királyi városok.

Jelentős változás volt az is, hogy 1702-ben Széchényi Pál püspökkel kötött egyezség szerint Veszprém lakói nem tartoztak robottal földesuraiknak. Viszont cserébe fegyveres szolgálatra voltak kötelezhetőek. Ez az önkormányzatot még érintetlenül hagyta. Létrejött egy törvénybírói testület és egy tanács is. Büntetőügyekben azonban továbbra is az úriszék joga volt ítélni a városlakók felett.

1723-ban Esterházy Imre lett az új püspök és az 1723. évi 23. törvény alapján véglegesen megszüntette Veszprém végvári funkcióját, és vele kiváltságos helyzetét is. Kezdetét veszi a várvédők kiváltságainak eltörlése, és a földesúri jogok visszaszerzése. Ellenőrzést gyakorolt a bíró választás felett és egyben még vámszedésre kötelezte a várost.

Padányi Bíró Márton püspök rendkívül keménykezű földesura volt a városnak. 1748-ban még tovább csökkentette a polgárok kiváltságait, ekkor tovább csökkentette a városi bírák jogkörét, valamint a vásárokból származó jövedelem egészét kisajátította. Veszprém polgársága ezt nem nézte jó szemmel, ezért 1746-ban június 6-i tanácsulésen határoztak arról, hogy megpróbálnak megszabadulni a földesúrtól. Ennek a módja az lett volna, hogy Veszprém szabad királyi város lehessen. Később is több alkalommal kérvényezték a település szabad királyi várossá nyilvánítását, céljukat azonban nem sikerült elérniük.

1.6.6 Veszprém vármegye sajátos közgyűlése

Az is szinte egyedül álló volt az országban, hogy az önkormányzati jogokat a nemesség és a polgárság együtt gyakorolta két önkormányzattal. Ezt 1725-ben a püspök- földesúr elismerte. Az önkormányzati feladatok ellátására saját hivatalt hoztak létre. A két önkormányzat között a az érintkezés küldötteken keresztül történt.

„1799-től már állandó jegyzőt is választottak. A közérdekű határozathozatal esetén közösen döntöttek a polgári önkormányzattal, és a közbiztonsági, építkezési és tűzvédelmi, ügyekben a költség 1/3 részét a nemesség 2/3-ad részét a polgárság vállalta pl. a tűztorony megmagasítása.

Az 1849.-es június 17-i utolsó közgyűlésükön határozták el, hogy egyesülnek a polgári osztállyal, ami 1849. július 16-án meg is történt.”¹⁰

1.7 Közigazgatás 1849-től a kiegyezésig

A 1848-as szabadságharc leverése után az osztrák katonai megszállás alá került az ország. Kezdetét vette az osztrák terror. A 1849-es olmützi alkotmány értelmében Magyarország megszűnt önálló lenni. Területét az osztrák birodalom tartományává tette. A magyar államigazgatási szervek sem a központban sem vidéken nem érvényesülhettek.

Haynau 1849-ben az Geringer bárót nevezte ki a magyar polgári államigazgatás vezetőjévé. Magyarországot öt tartományra osztották fel. Az öt létrehozott kerület közigazgatási központja Budán lévő helytartóság volt. Az öt kerületnek a székhelyei:

- Pest, Sopron, Pozsony, Kassa, Nagyvárad

„A kerületek megyékre a megyék járásokra tagozódtak. A kerületek élén a főispánok álltak a megyék élén megyefőnökök, a járások élén szolgabírák. Az igazgatást a bécsi belügyminisztérium irányította, és annak rendeleteit hajtották végre a kerületi, megyei, és járási szervek, melyeknek minden képviselője kinevezett császári tisztviselő volt, még a szolgabíró is. [...] E közigazgatási rendszer, a Bach belügyminiszterről Bach-rendszernek nevezett közigazgatás a rendi közigazgatás maradványainak felszámolásával nem egy gyakorlatilag helyes ügyintézési módot honosított meg.”¹¹

1851-ben Geringert leváltják, helyére a császár nagybátya Albrecht főherceg kerül. A területi alapon szervezet bürokrácián nem változtat semmit se. A falvak és mezővárosok vezetői a városok polgármesterei a kerületi főispán alá tartoztak.

¹⁰ Hógya György: A város szolgálatában. Veszprém, 1998. 8. oldal.

¹¹ Csizmadia - Kovács - Asztalos: Magyar állam és jogtörténet. Bp.1998. 306 - 307. oldal

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A kerületi tisztviselői karnak az új helytartó előírta az egyenruha kötelező hordását és a szakállviselést is megszabta nekik.

Az államhatalom erőszakszervét nem csak a katonaság jelentette, már hanem a 1848-ban létrehozott gyalog és lovas csendőrség. 1850-ben megszervezik a városokban az államrendőrséget is. Ezek széleskörű besúgó hálózattal rendelkeztek.

Kutatások szerint más akkori országokkal összevetve a rendvédelemre fordított összegek 40%-al felülmúlták a poroszt, és 90%-al az oroszot s majd hatszorosa volt az angolnak állam erre a célra fordított összegeinek. A külső körülmények, mint a krími háború következményeként az oroszok elfordultak Európától, az olaszokkal kiújult konfliktus veresége belső nemzetiségi ellenállások az udvarral szemben arra kényszerítették Bécsset, hogy változásokat indítson el a politikájában. Ez vezetett oda, hogy 1860 - ban a császár az októberi diplomában enyhített az addigi helyzeten.

1.7.1 Veszprém vármegye a 1848-as forradalom után

A megyerendszer eltörlése után Veszprém Sopronhoz tartozott. 1860 után a Császár visszaállította a megyerendszert.

„1860. december 10-én a császár az egykori császári- királyi biztost Fiáth Ferencet ajkai birtokost bízta meg a főispáni tisztség ellátásával és a vármegyei önkormányzat újjáalakításával.”¹²

Fiáth Ferenc 1860. december 22-ére közgyűlést hívott össze. A főispáni eskü letételét követően, december 27-én megtartott első ülésen rögzítették a 48-as főispán Hunkár Antal érdemeit. Ugyanekkor megkezdték a biztonság helyre állítását hajdúk, pandúrok, és katonák felállításával.

A rendbontások elkerülése végett bevezette a bizottmányi tagok névkártyával történő ellátását. Ennek segítségével először a tagokat engedték be később a hallgatóságot. 1861. november 2-án a főispán a megyei közgyűlést parancsra a katonai karhatalom feloszlatta. A tisztikar november 4-én lemondott.

¹² Oláh Miklós: Az átmenet avagy Veszprém megye a rendszerváltás időszakában. Veszprém 1995. 43. oldal.

II. Kiegyezés utáni, modern polgári közigazgatás vármegyékre épülő rendszerének bemutatása

2 A dualizmus időszaka. (Osztrák – Magyar- Monarchia 1867-1918-ig)

2.1 *Helyi igazgatás a dualizmus korában*

A legszembevetőbb változás, hogy a helyi közigazgatás két szintre tagolódott: az egyik a közigazgatás alsó szintjén a helyi szervek (helyi önkormányzatok) látták el. Ezek voltak a községek és a járási hatóságok, az egyszerű ember ezekkel találkozott. A közigazgatás második szintjén a vármegye rendszer maradt meg. Külön, de ezzel egyenrangúan a törvényhatósági jogú városok, amelyek ellátták az első és másodfokú hatósági jogkört egyaránt.

A két szintet együttesen a törvényhatóságoknak nevezték. A törvényhatóság tagjainak az egyik részét az adott megye (város) legtöbbet adózó (vagyis leggazdagabb) lakói tették ki a másik felét választották.

Mindkét közigazgatási hatóság élén a főispán állt. Egyszerre felügyelte és igazgatta őket. A főispán az önkormányzati ellenőrzésre számonkérőszéket tartott. Ha valami visszaélést tapasztalt joga volt felfüggeszteni, fegyelmi eljárást indítani. A törvényhatóságok olyan jogot kaptak, hogy ha a rendelet, amit végrehajtásra kaptak, törvénytelen volt a rendeletek ellen panasszal fordulhattak a közigazgatási bírósághoz.

A törvényhatósági bizottságok választották meg a megyei tisztkart és az ispánt. Továbbra is a megyei közigazgatás vezetője maradt. A főjegyző helyettese volt, és a járásek élre a főszolgabírókat hat évre, a városok élére pedig polgármestert nevezett ki.

„Emellett ez a bizottság hozta meg a megyére (városra) vonatkozó helyi jogszabályokat. A megyei önkormányzatot a kormány által kinevezett főispán felügyelte. Bár a napi igazgatásba nem szólhatott bele, de különböző kifogásokkal felfüggeszthetett megyei (városi) tisztviselőket, megakadályozhatta megyei jogszabályok végrehajtását, sőt kivételes esetben átvehette a megye (város) irányítását is.

A falvak is maguk választották a képviselőtestület tagjait és a községi bírót, utóbbiakat a főszolgabíró jelöltjei közül, aki felügyelte is a községi önkormányzatokat. (A kisebb városok önkormányzata hasonló volt a falvakéhoz, de élükön polgármester állt.)”¹³

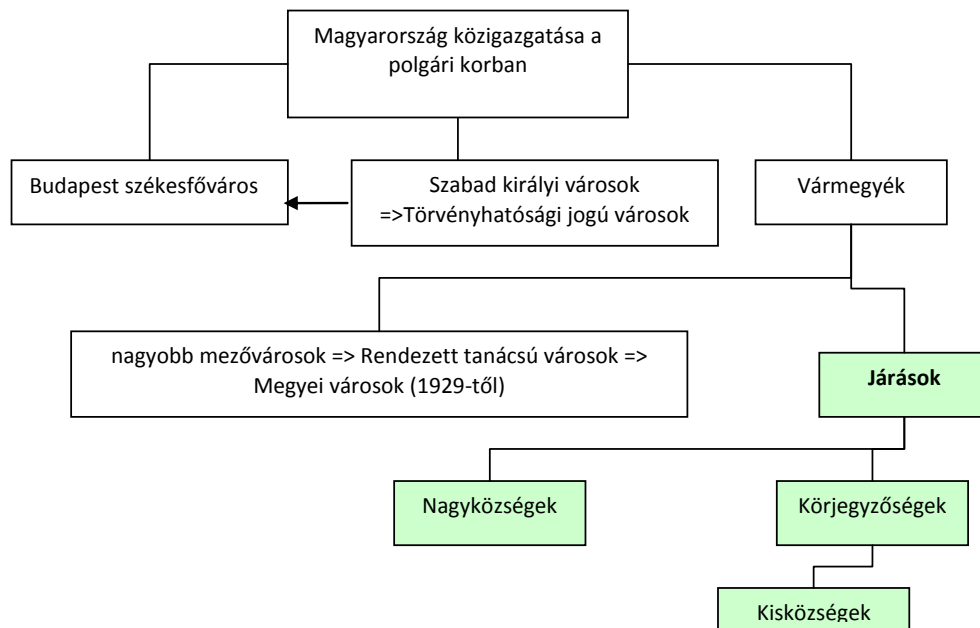
¹³ A dualista magyar állam (1867-1900). (online. 2014.04.26)

<http://tudasbazis.sulinet.hu/hu/tarsadalomtudomanyok/tortenelem/az-ujkor-1492-1914/az-onkenyuralom-es-dualizmus-kora/a-dualista-magyar-allam-1867-1900>

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A berendezkedő polgári közigazgatás tehát más elnevezésekkel, s részben más tartalommal, de leképezte a szegmentált rendi területi beosztást.

2.1. ábra: Magyarország közigazgatása a polgári korban



2.2 Vármegyék helyzete a kiegyezés után

Sokáig az alkotmány alapjának számított a vármegyerendszer. Sokan gondolták úgy, hogy megérett a megreformálásra. A vármegye rendszer alapegységnek sokan a megyén belül a szabad községeket tartották.

„A vármegyék hatáskörét előbb az 1870:42., majd az 1886:21 , tc. állapította meg. A törvények szerint a vármegye:

- saját belügyeiben önállóan intézkedik,
- közvetíti az állami közigazgatást,
- politikai ügyekkel is foglalkozik, vagyis ilyen ügyeket megvitathat, állásfoglalását a többi törvényhatósággal és a kormánnyal is közölheti.

A közigazgatásnak önkormányzati és állami ügyekre való szétválasztását a hasonló osztrák jogszabályok másolása alapján tették. Közigazgatás az államban egységes volt, legfeljebb arról lehetett szó, hogy azt közvetlenül a kormánynak alárendelt állami szervek végzik, vagy – legalább közvetve, választás útján – a helyi lakosságnak is van-e befolyása a közigazgatásra.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A politikai ügyekkel való foglalkozás a vármegyék rendi korból fennmaradt jogköre volt. [...] **A vármegye ügyeit** testületi és egyedi szervek intézték. Legjelentősebb testületi szerv a törvényhatósági bizottság volt. Ez képviselte a vármegye egyetemét és a legfontosabb ügyekben is ez a fórum döntött. Hatáskörébe tartozott különösen a vármegyei költségvetés megvitatása, a tisztségviselők megválasztása, a szabály – rendeletalkotás, s általában a vármegye egészének irányító akaratát kellett képviselni, a törvényhatósági bizottság döntött.”¹⁴

Életre hívását az tette szükségessé hogy megteremtse a kapcsolatot az önkormányzati és állami közigazgatás között.

2.3 A vármegyei közigazgatási bizottság felépítése

A bizottság havonként ült össze. Voltak albizottságai is. Ezek az ügyekben másodfokú hatóságként jártak el.

- adóügyi bizottság,
- gyámügyi bizottság,
- fellebbviteli küldöttség,
- fegyelmi választmány,
- stb.

Vármegye egyedi szervei a tisztségviselők voltak. Két csoportjuk volt:

- központi tisztségviselők,
- külső tisztségviselők.

2.1 táblázat: Vármegye tisztségviselői csoportok.

Központi tisztségviselők (Tisztségviselői kar)	
1.	Alispán
2.	főjegyző
3.	másodfőjegyző
4.	aljegyzők
5.	tiszti főügyész
6.	levéltárnok
7.	árvaszéki elnök
8.	ülők
Külső tisztségviselők	
1.	főszolgabírók
2.	szolgabírák
3.	járásban működő tisztségviselők

¹⁴ Csizmadia - Kovács - Asztalos: Magyar állam és jogtörténet. Bp.1998. 352. oldal

A bizottságok tagjaira vonatkozó előírások

Már abban az időben nagyon adtak a tisztség becsületére. Nem foglalkozásnak vagy munkának tekintették a posztot, hanem megtiszteltetésnek, érdemnek, amiért tiszteletdíj nem járt, és csak fedhetetlen ember tölthette be.

Tisza Kálmán megfogalmazása szerint az alábbi előírásoknak kell megfelelni a leendő tagoknak:

„Tagja lehet a bizottságnak minden ember aki

- a megyében lakik,
- megyei adóhoz járul,
- legalább 15 óta semmi erkölcsi megbélyegzést maga után vonó bűnben elmarasztalva nem volt, és legalább 10 év óta ilyenek alapos gyanúja sem mondatott ki rá, ha szinte bizonyítékok hiánya miatt fölmentett is,
- csőd alatt nincsen,
- legalább elemi oktatás által megszerezhető ismertetekkel bír,
- ha felsőbb iskolai tanulmánnyal bír 22-dik, ha csak elemi oktatásban részesült a 30-dik évét betöltötte,

Ki az öt első pontban említett kellékek valamelyikét időközben elveszíti, azt a bizottmány tagjai sorából kizárja és kizárni tartozik. A bizottmány tagjainak sem fizetés sem nyugdíj, vagy útiköltség nem fizettetik. [...] A bizottmány rendszeresen minden három hónapban ülést tart, melyen tagjai megjelenni kötelesek, és aki helyes ok nélkül egy egész éven át elmarad, az elveszíti a tagságát.”¹⁵

A vármegye hierarchiája a következőképpen épült fel.

- elnök a főispán,
- tagjai: alispán, főjegyző, árvaszéki elnök, tiszti főügyész,
- vármegye területén működő vezetők,
- bizottság által választott tagok. pénzügyigazgató, tanfelügyelő, királyi ügyészség vezetője.

¹⁵ Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban Gondolat. 255.oldal

2.4 Veszprém vármegye önrendelkezése a kiegyezés korában

A feladat megosztások mentén a centralizáció irányába fordultak a politikai döntések. A központi hatalom és a helyi autonómia közt a következő közigazgatási hierarchia alakult ki:

- legfelül a kormányzati szervek helyezkedtek el.
- középső szinten a törvényhatósági jogokkal rendelkező vármegyék
- alsó szinten a különböző fejlettségű községek

Az 1870. LII. törvénycikk végrehajtása során készült szabályrendelet alapján egyharmadával csökkentették a vármegyei tisztikar létszámát. Átszerkesztették a vármegye közigazgatási térképét és a veszprémi járást ketté osztották. Enyingi székhellyel megszervezték az öt szolgabírói járást is.

Veszprém vármegye közigazgatása 1872-ben a következő képen nézett ki:

- veszprémi járás,
- pápai járás,
- devecseri járás,
- zirci járás,
- enyingi járás.

2.5 Különböző kezdeményezések a vármegyei rendszer megreformálására

A reformkortól kezdődően egészen napjainkig valamennyi közigazgatási reformnak az volt az alapkérdése, hogy az egyes igazgatási szintek mekkora autonómiát kapjanak az államtól. Az Önrendelkezés és az állami központi akarat arányának meghatározása körül zajlott a legtöbb vita. Minden korszakban az állami beavatkozás javára billent el a mérleg. E tekintetben tehát nagy hasonlóság volt a korszakok közt. Legyen az középkori rendi világ, a dualista, a polgári korszak vagy a kommunista diktatúra időszaka. Korszakonként persze voltak arra példák, rövidebb hosszabb ideig, hogy ez fordítva is működött egy darabig. Az önrendelkezés szempontjából megéret az idő magyar közigazgatás túlzott széttagoztságának, az alsó szintek leterheltségének és a központosításban rejlő bajok javítására. Számos elképzelési megoldás született a polgári korban. Ezeket a terveket mutatom be egy csokorba szedve, volt olyan, ami csak terv szintén maradt, de volt olyan is, amelyik ténylegesen megvalósításra került.

Azért is érdemes ezzel a korszakkal részletesen foglalkozni, mert itt is bebizonyosodott, hogy a kor vezetői milyen komoly és szerteágazó megoldási javaslatokat tettek le az asztalra, hogy a magyar igazgatás és önkormányzatiság meg tudjon újulni.

2.5.1 Szapáry-reformkoncepciója (1873)

„Szapáry Gyula belügyminiszter 1873-ban törvényjavaslatot, átfogó területszervezési reformkoncepciót dolgozott ki, hogy felszámolja a történetileg kialakult területi struktúra szélsőséges vonásait. A koncepció alulról felfelé haladva tett javaslatot mind a járási, mind a megyei területbeosztás radikális rendezésére, a székhelyek és a központok összehangolására.

A Szapáry-reform a következő alapelveket követte:

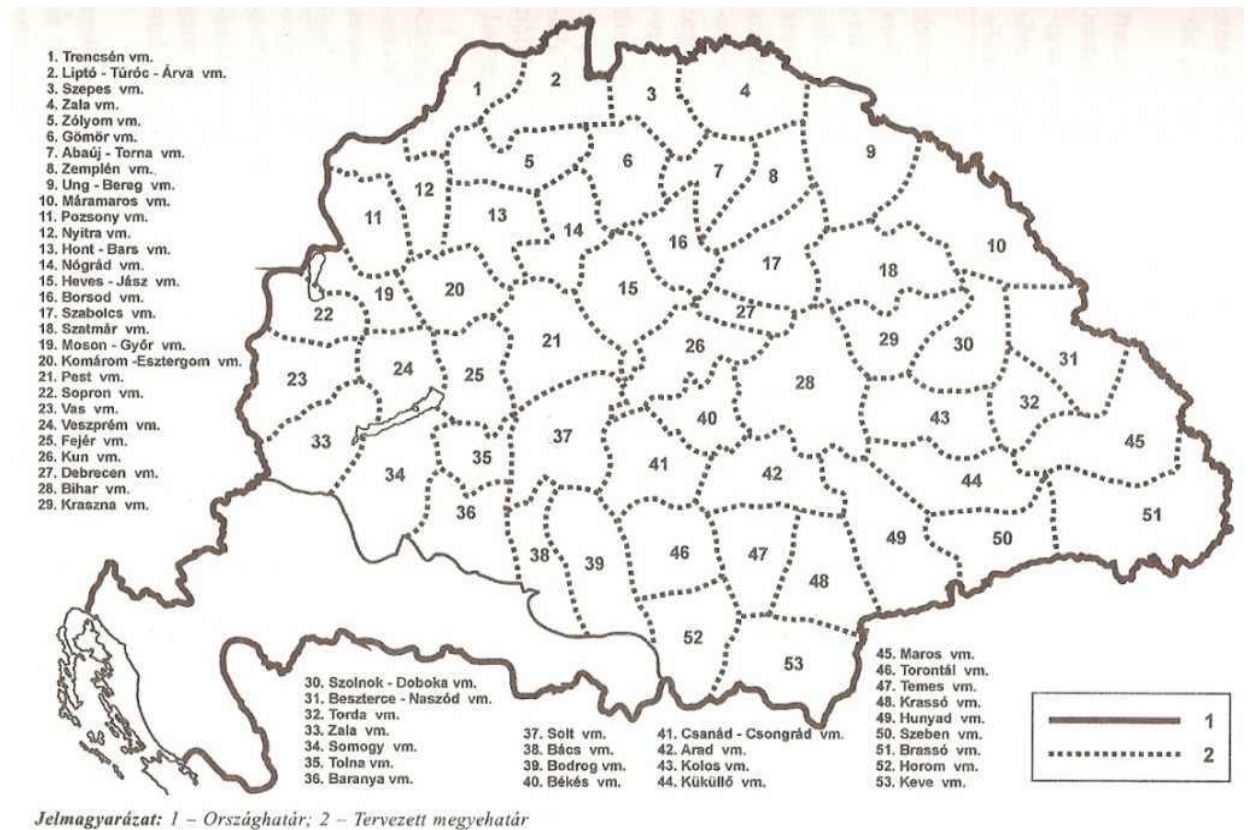
- az erős törvényhatóság alapja a gazdasági függetlenség, ehhez kellő népességű, adóerejű középmegyéket kell létrehozni.
- a kisebb városi törvényhatóságokat a vármegyékbe kell kebelezni.
- a természetes területhatárok figyelembevételével meg kell szüntetni minden exklávét (pl. Jász kun Kerület 9, Felső-fehér megye 18 részből állt).
- központokat csak a vonzáskörzet figyelembe vételével lehet kijelölni.
- Szapáry minden, a területiséggel összefüggő régi kiváltságot eltörölt volna.

Minden terület egyenlő jogokkal és köteleességekkel bírt volna.

A reformterv a 81 vármegyei jogú törvényhatóság számát 51-re, a városi törvényhatóságokét 73-ról 25-re csökkentette volna, azaz 153-ról 76-ra. A járások számában is nagymértékű csökkenéssel számolt, az 509 járásból 370-et hagyott volna meg, arányos, 30 000 fő/járas körüli népességgel. A javaslat a járási tanács intézményével is kísérletezett.

A tanács 8-12 tagból állt a főszolgabíró elnöklétével, a tagokat a megyei közgyűlés választotta felerészben virilis, felerészben választott tagjai közül. Már itt megfogalmazódott az a nem sokkal később jogszabályba foglalt igény, hogy a járásbíróság, szolgabíróság és adóhivatal minden járásban egy településen legyen megtalálható. Ahol nem létesülne adóhivatal, azokat a legközelebbi adóhivatalhoz osszák be. Összesen 391 járásbírószággal és 269 adóhivatallal számoltak. A javaslat megbukott anélkül, hogy az országgyűlés tárgyalta volna.

2.2 ábra: Szapáry Gyula közigazgatási területrendezési terve



2.5.2 Közigazgatási ankét 1880

Tisza Kálmán a járások arányosítása kérdésében megállapította, hogy 1875 óta, amit e téren a közigazgatási úton tenni lehetet, az megtörtént. Igyekeztek a közigazgatási járási beosztást a bírósági beosztással is összhangba hozni. A járási székhelyeket ezentúl úgy határozzák meg, a szolgabíró lakjék a megye által meghatározott járási székhelyen. A döntés a megye joga a belügyminisztérium jóváhagyásával. Lehetetlen volt mindenütt a járásokat a járásbíróságok területével azonosítani vagy más közigazgatási ág területével egyesíteni, de ahol lehet, erre törekedni kellett. A járások beosztásában a népességet, a földrajzi fekvést, a néprajzi viszonyokat, a községek és körjegyzőségek számát figyelembe kell venni.

2.5.3 Beksics Gusztáv koncepciója

A közigazgatás 1891-es államosítása kapcsán Beksics Gusztáv a közigazgatás súlyos hibájának tartotta, hogy az ügyintézés megyei szinten is centralizálódik. Ezt decentralizálással, a járási jogkör bővítésével vélte ellensúlyozhatónak. Ennek eszköze a helyi autonómia bővítése, azaz a megyei autonómiajárássok irányába való megosztása volt. De míg a megye politikai jellege fennmaradna, addig a járás a közigazgatás terén lenne önálló.

2.5.4 A Magyar Jogász Egylet közigazgatási ankétja (1914)

A Magyar Jogász Egylet 1914-es közigazgatási ankétján 14 pontban tárgyalta közigazgatási, területi problémák közül a 6. kérdés a járási hatáskör bővítését firtatta [...] Ereky István megkívánja a kvalifikáció emelését és a központi vagy vármegyei szolgálat előfeltételül a járási, városi vagy községi szolgálatot. Concha Győző szavai: „mentől előrébb megyünk, annál inkább át fog szállni közigazgatásunk súlypontja a megyékről a községekre, ill. a községek kapcsolataira. A községi körök lassan-lassan ki fognak képződni. Ki fognak alakulni bizonyos községi egyesületek, szövetségek, amint ezek más országokban is kialakultak: Amint előrehaladunk értelmiségben – mondotta –, a községeket nem lehet gyámság alatt tartani” A megye mindig arisztokratikusabb testület, a község demokratikusabb.

2.5.5 Rábel László reformszándéka (1914)

Az első világháborút megelőzően előkerült az önkormányzatiság erősítésének szempontja a parlamentben, sőt maga Tisza István állt ki mellette. Rábel László a reformszándékot Tisza István 1913. június 12-én a képviselőházban tartott beszédétől eredezteti. A miniszterelnök arról beszélt, hogy „valódi életet fog az önkormányzatokba bevinni”, mert a tapasztalás azt mutatja, hogy a vármegyei önkormányzat „nem alkalmas a községi igazgatás ellenőrzésére”, sőt igazából nem is mutat iránta érdeklődést. Rábel szerint „ezért van szükség a járási önkormányzatra.” A járási önkormányzat tehermentesítené a megyét, ugyanakkor hatékonyan ellenőrizhetné és segíthetné a községeket. Célszerű lenne, ha a járás egyben gazdasági kérdésekben is autonóm módon dönthetne „csak így válhat nálunk is valóvá a jóléti közigazgatás.” A kormány elképzelése szerint a megyei önkormányzat mellett létrehozták volna az ún. Járási bizottságot, mint új önkormányzati egységet. Céljuk ezzel áthidalni „azt a távolságot, amely a mai közigazgatási szerveket a lüktető élettől elválasztja”. E testület a főszolgabíróból és hat, nem tisztviselő tagból állna, akik közül négyet a megyei közgyűlés választana, kettőt pedig a főispán nevezne ki.

2.5.6 Sorbán János tervezete

Még az 1918-as összeomlást megelőzően készült el a belügyminisztériumban Sorbán János tervezete, amely szerint decentralizálni kell a közigazgatást. A községi szintre valódi önkormányzati feladatokat kell tenni, míg az államiakat onnan kiemelni. Erre a decentralizált, magas önkormányzatiságot élvező szintre épülne a járás, mint a községi közigazgatás második, egyben utolsó fóruma, egyben a községek ellenőrző szerve.

Tehát egyszerre fellebbviteli szint, amelynek vezetője a főszolgabíró, másrészt hatóság, amely felügyeli a községi életet, harmadrészen pedig önálló bizottsággal bíró önkormányzat. Utóbbi tagjai részben választott, részben a járási/községi tisztviselők közül állnának

2.6 Tájközigazgatás: Teleki tervezete (1921)

Teleki Pál 1921-ben publikálta táj közigazgatási reformtervét, melyben a történeti Magyarországot a természetes tájakat alapul véve osztotta fel közigazgatási egységekre. Ebben elsődleges figyelembe vette a nemzetiségi szempontokat, valamint a természeti, gazdasági, társadalmi, történeti, településhálózati, közlekedési és ellátási térkapcsolatokat is. A megyék és a járások hierarchikusan egymásba épülő rendszere egyszerre modellezte a közigazgatás és a tájak területi struktúráját. Teleki tervezetének nem volt gyakorlati vonatkozása, de elméleti, elmélettörténeti jelentőségű.

Tanítványa, Elek Péter az 1940-es országhatárokra dolgozta ki a tájközigazgatás hierarchikus és területi rendjét. Ebben a kistájak, járások kialakításakor elsősorban a közlekedés lehetőségeit javasolta figyelembe venni: a jó közlekedési összeköttetésekkel rendelkező központok körül úgy, hogy a termőtalaj és a mezőgazdasági életforma nagyjából egységes legyen. Eszerint kistáji keretek között folya a termelés közvetlen irányítása és a lakosságot legszorosabban érintő közigazgatás. 1945 után a táj közigazgatási reform megközelítéseket jogászok és közigazgatási szakemberek képviselték¹⁶

Tagolt rendszerére kívánta felépíteni a közigazgatás funkcionális és területi rendszerét, 6 nagyságrendet, fokozatot elkülönítve: helyi egység, körzeti egység, kistáj, középtáj, nagytáj, országos táj.

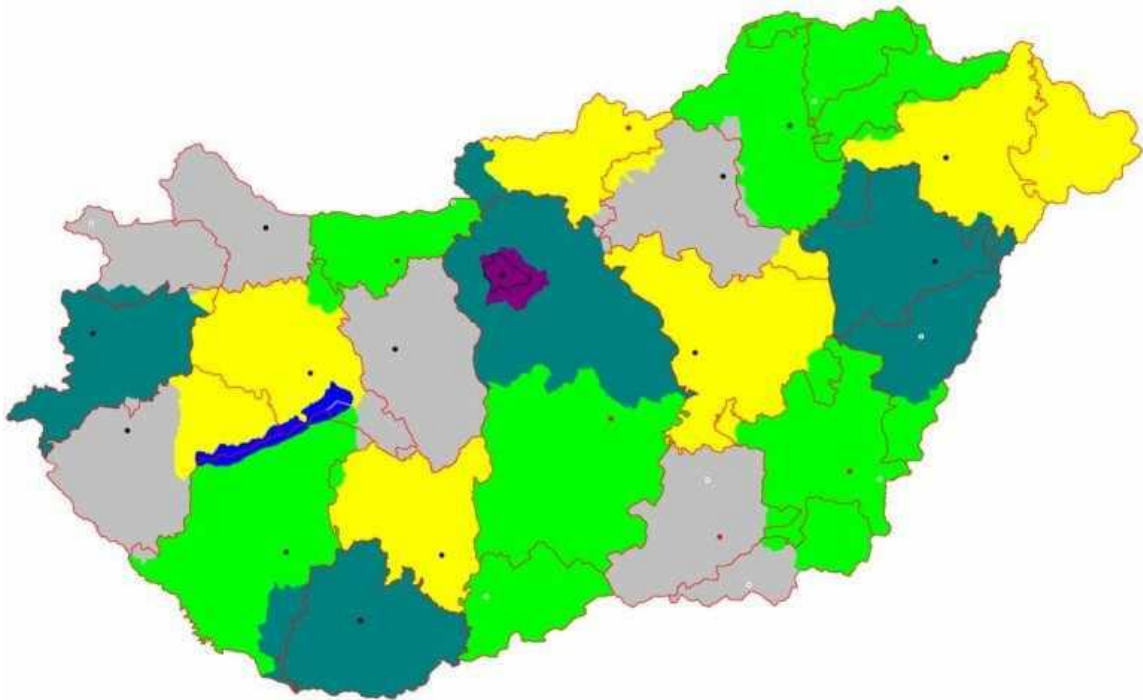
¹⁶Járások története Magyarországon. (Online 2014.05.09.)
<http://www.jaras.info.hu/jaras-tortenete>

III. Az 1950-ben sorra került megyerendezés főbb eredményei

3 Közigazgatási változások

A 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmány teljesen átszabadta a megyék és a közigazgatás rendszerét. Az I. tanácstörvény már csak a részleteket rendezte el. 1950. január 1-én átalakult az ország közigazgatási beosztása is. Lényege, hogy az addigi 25 megye és 14 törvényhatóságú város helyett 19 megyét és Budapestre oszlott az új közigazgatási egység. A megyéket egyesítették valamelyik szomszédos megyével. A nagyobb megyék méretét lecsökkentették, hogy nagy területi különbségek ne legyenek köztük. Sok régi megyenév eltűnt: pl. Bereg, Gömör, Kishont, Csanád, Moson, Esztergom stb. Az átalakításoknak köszönhetően nem volt olyan megye, amelyiknek a határvonalát ne szabták volna át.

3.1 ábra Magyarország közigazgatási beosztása 1950-ben.



Budapestet egyesítették a vonzáskörzetébe eső hét várossal és 16 községével. A megyeátrendezések következtében több város, ami előtte megyeszékhely volt megszűnt annak lenni. (Sopron, Makó, Szikszó, Sátoraljaújhely, Mátészalka, Berettyóújfalú)

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

Több akkor meghatározó városról a súlypont áthelyeződött az addig közigazgatásilag nem akkora súlyt nyomó településekre.

Ezek:

- Balassagyarmat → Salgótarján
- Esztergom → Tatabánya
- Baja → Kecskemét
- Szentes → Hódmezővásárhely
- Gyula → Békéscsaba javára

Ezek a változások mind arra voltak hivatva, hogy a hatalmat centralizálhassák és a polgárok önrendelkezését csorbítsák. A szovjetrendszer átvétele magával hozta azt is, hogy az a tendencia alakuljon ki az emberekben, hogy felülről mondták meg, hogy mit-mikor, és hogyan kellett csinálni. Cél az volt, hogy még képzetetésük se legyen arra, hogy maguk vegyék kézbe a sorsukat.

3.1 *Változások a járásokra nézve*

A hagyományos vármegye rendszeri igazgatásban a tanácsköztársaság idején volt a legnagyobb mértékű változás. Itt már tanácsai szervek működtek.

„A járások lényegében a vármegye a közigazgatási feladatait általános hatáskörű, területi munkamegosztásban működtek. A feladatait a főszolgabírók, később a járási főjegyzők, majd a járási hivatalok útján látta el. Ettől a modelltől a tanácsköztársaság idején, valamint 1950-1971 között volt eltérés. A járásokban választott tanácsok működtek. Magyarország akkor 1914 végén 442 járás volt. A járások száma a második világháború befejezésekor már csak 140 volt. A tanácsrendszer 1950-es megalakulásakor 150-re emelkedett, majd fokozatosan csökkent a számuk. Egészen 1983. december 31-i megszűnésükig, amikor már csak 83 járás volt az országban.

A második világháború utolsó évében és az ezt követő időszakban fokozatosan kezdett kialakulni a szocialista típusú hatalmi minta az önrendelkezésben. A második világháborút követő gazdasági és politikai rendszerváltoztatás adott némi reményt az önkormányzati rendszer, a demokratikus kiépítésére. Mindezt az 1949-ben elfogadott Alkotmány azonban az államhatalom egységét vallotta, és felszámolta a korábbi polgári államban kialakult önkormányzati rendszert. Helyette megalakult a szovjet típusú igazgatási rendszer. Az új berendezkedésnek nem felelhetett meg a korábbi önkormányzati rendszer, amely a hatalommegosztás elvét követte.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A tanácsok a pártállami hatalomnak megfelelően az államigazgatási feladatok megvalósítását szolgáló, helyi végrehajtó szervek voltak. Az 1949-ben elfogadott Alkotmány szerint mindegyik igazgatási területen (megye, járás, város, község és városi kerület) tanácsok működtek.

Fő feladatuk többek közt a gazdasági feladatok szervezése és igazgatása volt, illetve a központi utasítások végrehajtása volt.

Működésük elve a demokratikus centralizmus volt. Biztosította a felsőbb szinten elhelyezkedő szervek felügyeleti jogát, amely a helyi döntések megváltoztatását, is jelentette egyben. A tanácsok végrehajtó és igazgatási szervei a végrehajtó bizottságok voltak. A végrehajtó bizottság irányította az azonos vagy alacsonyabb szintű igazgatási szervek (kereskedelem, föld-, építés-, vízügy stb.) tevékenységeit is. A tanácsai szakigazgatási szervek ellátták az államigazgatási feladatokat, és irányították a tanácsai intézményeket, óvodákat, iskolákat stb. Hatósági jogkörüknek megfelelően ellenőrző tevékenységet láttak el pl. a szövetkezetek vagy a kiskereskedelem területei felett.

A hatósági másodfokú tevékenységét a felettes szakigazgatási szervek, míg a működésük törvényességi felügyeletét a végrehajtó bizottság látta el.

Feladatkörükben államigazgatási és szolgáltató jellegű feladatok végrehajtásáról is gondoskodtak egyszerre. E szervek között példaképp említhetők a földhivatalok és a közegészségügyi szervek.

Míg az első két tanácstörvény (1950. évi I. és 1954. X. tv.) a tanácsokat államhatalmi szervnek tekintette. Az 1971. évi I. tv. államigazgatási szervként határozta meg a tanácsokat, és azok népképviselői önkormányzati jellegét fejezi ki. A tanácsok közötti alárendeltségi viszonya megszűnt, azonban a végrehajtó bizottságok továbbra is kettős alárendeltségben működtek. Az igazgatási feladatokat ellátó szervek kettős irányítási viszonya is változatlan maradt, amely a központi irányítást volt hivatott erősíteni.

A megyei tanácsok szerepe elsődlegesen a központi feladatok végrehajtására. Meghatározó volt a megyének pénzügyi elosztó mechanizmusában, a fejlesztésekben való részvétele. 1971-ben a járási tanácsok, majd később a járási hivatalok megszüntetésével az addigi háromfokozatú tanácsai és igazgatási rendszer kétfokozatúvá vált. Az 1980-as években a tanácsrendszer szervezete, átalakítása felgyorsult. 1983. december 31-ével megszűntek a járási hivatalok.

A volt járások szerepét a városok vették át. Létrejött az úgynevezett városkörnyéki igazgatási rendszer.

1988-tól 4 megyében kísérleti jelleggel megszüntették a városkörnyéki igazgatást, és ezzel egyetemben kialakult a kétszintű igazgatási rendszer ez 1990-re vált általánossá.

A tanácsi igazgatási rendszer sajátossága volt, hogy a kisebb lakosú települések nem rendelkeztek önálló tanácstestülettel. Helyette magas volt az ügynevezett községi közös tanácsok száma. Ezeken a településeken előljáróságok működtek, amelyek korlátozott hatáskörrel rendelkeztek. A tanácsrendszer ugyanúgy rendelkezett választott testületekkel (tanács) és tisztségviselőkkel. Feladat- és hatáskörük meghatározásában jelentős volt a miniszteri szintű szabályozás, amely akár határozati formában is történhetett

Önállóságuk gazdasági értelemben is korlátozott volt, tulajdonosi jogokkal csak korlátozottan rendelkezhettek. Kezelői jog illette meg őket. A magyar a többi népi demokratikus országokhoz viszonyítva a legdemokratikusabb volt.

3.2 Bibó István és Mattyasovszky Jenő reformjavaslata (1950)

„1950-ben Bibó István és Mattyasovszky Jenő ismét megfogalmazta a városi központokra és vonzáskörzetekre alapozott közigazgatási koncepciót. A cél itt is ugyanaz volt: az ország egész területének városi központokkal való ellátása, az elemi termelési egységek kijelölése, ezek racionális kiépítése. Bibó azt az alapparamétert tartotta szem előtt, hogy a város legtovábbi vidéke a központtól maximum 30 km-re legyen, lehetővé téve a napi bejárást. (Budapest esetében kivételt tesz, itt a jó közlekedési adottságok miatt 40 km a távolság.) Bibóék 98 központot (városmegyét) javasoltak, melyből 1950-re kiépült: 45; elemi városi funkciót tölt be: 38; kiépítendő: 15 központ. Megvalósulása esetén a városmegye egy a járásnál nagyobb, a megyénél ugyanakkor kisebb, az önkormányzatiság, a gazdaság szempontjait szem előtt tartó területi és közigazgatási egység lehetett volna, jelentősen hozzájárulva az állam működésének olcsóbbá tételéhez és a demokrácia erősödéséhez. [...]

3.3 1956-os területrendezési reformterv

A reformterv kidolgozásába bekapcsolódott Markos György, aki a területi tudományok értékrendjét, Beér János a jogtudományi szempontokat közvetítette, míg Erdei Ferenc politikusként vett részt a reform irányításában és képviselte területszervezési elméletét.

1956 áprilisára Apró Antal vezetésével a Területszervezési Kormánybizottság kidolgozta a megye összevonási tervet, a megyék számát 19-ről 12-re kívánta csökkenteni. Az MDP Politikai Bizottsága a javaslatot megtárgyalva a 12-es megyei felosztás mellett javasolta a járások számának 100-ra, a budapesti kerületek 14-re való csökkentését.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A politikai feltételek és igények mozgása, valamint a területi elemzések folyamatában a megyerendezési és a járási területrendezési elképzelések többször változtak. A megyerendezési albizottság munkájában jelentős részt vállalt Markos György, a járásrendezési albizottságban pedig Erdei Ferenc. A járások területi rendezéséhez a következő alapelveket határozták meg:

- A járások területe a lehető legnagyobb mértékben essen egybe egy-egy összefüggő gazdasági körzettel. Ennek érdekében a járások számát csökkenteni, átlagos területüket és népességszámukat növelni kell.
- Olyan járásokat kell létrehozni, melyekre átszármaztatható a korábbi kismegyes hatáskörök nagy része.
- A járások határainak kialakításakor a központ már kialakult vonzását, a központ-vidék sokoldalú kapcsolatokat figyelembe kell venni.
- Fel kell oldani a járás és a járási jogú város ellentétét: minden olyan várost, amely önállóságát valamilyen különleges szempont nem indokolja, a járási tanácsok alá kell rendelni, létrehozva számukra a járási tanács alá rendelt város kategóriáját.

Két változatban dolgozták ki a tervezetet, mindkettőben jelentős mértékben csökkentve a járások számát, de eltérő mértékben. A variáns: 90 járás és 58 járási jogú város, B variáns 92 járás és 18 járási jogú város.

Az elkészült közigazgatási reformterv eltérő módon érintette a fennálló megyéket, hol kisebb, hol nagyobb mértékben rajzolta át a megyei és járási határokat. A belpolitikai válság miatt a politikai vezetés október 10-én úgy döntött, nem terjeszti be országgyűlési tárgyalásra a tervezetet. A területi reform ügye ismételten lekerült a napirendről, a területrendezés ügye még egy diktatórikus rendszer belső struktúráját is erősen megmozgatta.

3.2 ábra: Az 1956-os területrendezési reformterv



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Tervezett megyehatár; 3 – Tervezett járáshatár; 4 – Megszűnő járáshatár; 5 – Tervezett megyeszékhely; 6 – Tervezett járási székhely; 7 – Megszűnő járási székhely; 8 – Járási jogú város és az ahhoz tartozó terület; 9 – Megszűnő járás területe

3.4 Gazdasági körzetek (1963)

Alaptétele, hogy a területi tervezés, a termelőerők területi elhelyezése, a komplex területfejlesztés része kell, hogy legyen a népgazdasági tervezésnek, aminek a gazdasági rajonírozáson (gazdasági körzeteken) kell nyugodnia. Az 1960-as évek elején az így meghatározott tervezési-gazdasági körzetek a nagyvárosokra épültek rá, sok esetben átlépve a megyehatárt, de mindig egész járásokat soroltak be valamelyik körzetbe.

3.3 ábra: A kormány által 1963-ban elfogadott gazdasági körzetek



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Tervezési-gazdasági körzetek határa; 3 – Megyehatár és megyei jogú város határa; 4 – Járáshatár és járási jogú város határa

3.5 Bibó István, a közigazgatási területrendezés alapelvei (1975)

Bibó István 1975-ben is állást foglalt a városok közigazgatási szerepének növelése mellett.

A közigazgatási területrendezés alapelvei közül kiemeli:

- A székhelyek optimális megközelíthetősége. Ha a székhely adott, akkor az adott igazgatási szint egységeinek határvonalainak meghúzásakor ez döntő szempont.
- A közigazgatási egységek arányosságának elve. Ugyanazon igazgatási szintnek lehetőleg arányos egységei legyenek. A közigazgatás működése szempontjából fontosabb a népességi, mint a területi arányosság.
- Az igazgatási területrendezés egységének elve. A területi beosztás ugyanazon rendszerével dolgozzanak az ország területén létező közszolgálatok és közérdekű szolgálatok oly módon, hogy egy-egy település lakóinak lehetőleg ugyanabba a központba kelljen menniük ügyeik intézésére.
- A célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérésének és összeütközésének problémája. Ha egy földrajzi pont egy bizonyos szintű területi egység keretében a legcélszerűbb és legközelebbi központhoz kap beosztást, és ezzel a központtal együtt illeszkedik a magasabb központ téregységébe, akkor előfordulhat, hogy e magasabb szintű központ már számára nem ideális.
- A súlypontok váltakozásának elve. A közigazgatási területi rendszer súlypontjai rendszerint és célszerűen nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymástól valamennyire távolabb eső szinteken.

Bibó I. összefoglalta a lehetséges területi beosztási rendszerek alapproblémáit, súlypontjait, végiggondolta a területi konfigurációkat. Térképi feldolgozás útján is elemezte a különböző megoldások előnyeit, korlátait, majd 80-110 egységből álló városkörnyéki rendszer mellett foglalt állást, azt kiegészítve döntően nem önkormányzati jellegű kerületi rendszerrel.”¹⁷

¹⁷ Közigazgatási reform tervezetek.

<http://www.jaras.info.hu/jaras/tervezetek-koncepcio-k-a-jarasrol-a-polgari-korban>. (Online.) 2014.05.09.

3.4. ábra Bibó István városjárásokra alapozott kerületi közigazgatási reformterve, 1975



Jelmagyarázat: 1 – Városjárásokon alapuló országos kerületek határa; 2 – Városjárások határa; 3 – Alegységek (részleges középfokú központok körüli egységek) határa; 4 – Kerületi székhely (kiemelt felsőfokú központ); 5 – Városjárás székhelye (középfokú központ); 6 – Budapestvidéki járás székhelye; 7 – Alegység székhelye (részleges középfokú központ); 8 – Esetleges további alegység székhelye (esetleges részleges középfokú központ)

3.6 Veszprém megye vonatkozásai az 50-es évek derekán, forradalmi tanácsok

Az 1956.-os szabadságharc idején megalakuló forradalmi tanácsok lényegében előfutárai voltak a mai önkormányzati rendszernek.

A forradalom elindítói Veszprém megyében veszprémi és keszthelyi diákok voltak. Sok esetben a falujukba munkából hazatérő munkások szervezték a felvonulásokat, és a forradalmi tanácsokat.

Több helyen a leglelkesebb hívei a forradalomnak a munkások és a bányászok voltak. Megalakultak a Munkás tanácsok és átvették a közigazgatási funkciókat is. Ilyen hely volt például Úrkút. Itt és még máshol ahol munkástanácsok alakultak, ott lényegében nem került sor a községi forradalmi tanácsok megalakulására. Veszprém megyében kevés forradalmi tanács alakult abban az időben, mert a községek száma elenyésző volt. A forradalmi tanácsok választása gyűléseken történt, ahol mindenki szabadon részt vehetett. Céljuk az volt, hogy minden társadalmi osztályból legyenek tagok.

Városokban, nagyobb községekben és járási székhelyeken vállalatok, katonák, diákok küldöttei választották meg a forradalmi tanácsokat.

A Veszprém megyei népújság 1956. október 27- i számában megjelent a hír, hogy megalakult a Megyei Forradalmi Tanács. Dr. Brusznai Árpádot választották meg a tanács tagjai elnök helyettesnek, majd elnöknek. A Pannon Egyetem épületeiben alakult meg a Megyei Forradalmi Tanács, majd ugyanennek a székhelye volt a Megyeháza.

Brusznai forradalmi tevékenysége példaértékű volt. Végig mértékletes és megfontolt ember volt.

Dr. Brusznai Árpád esetleges elnökké történő megválasztása feltételül a következőket mondta:

„A küldött közgyűlés határozza el a sztrájk beszüntetését. A küldöttek igyekezzenek megszüntetni az utcai zavargásokat. Ne mások példájára, hanem saját magunk döntése alapján cselekedjünk”¹⁸

Nem ragadtatta el magát a forradalmi hangulatnak. A korábbi megyei első párttitkárt látszabörtönbe vetette. Így óvta meg a nép haragjától és lincselésétől. Amikor a veszprémi egyetemi hallgatók fegyvert akartak fogni az oroszok ellen, megtagadta, meggátolta ezt. Valószínűleg életeket és későbbi családokat mentett meg cselekedetével. Brusznai a demokratikus eszmékben hitt. Ténykedése idején nem történt vérontás Veszprémben. A legfontosabb forradalmi helyszínek ma is fontos központjai a városnak. A város egyik jelképének számító Tűztorony tetején az elnyomás szimbóluma, a vörös csillag helyezkedett el. A forradalmárok ezt leverték a torony tetejéről, miközben várták az ENSZ tagállamok segítségét, ami soha nem érkezett meg. A vár épületeiben lévő kollégiumba a város egyetemistái barikádozták el magukat. 1956. november 4-én dördültek el az első lövések Veszprémben. A szovjet tankok ekkor érték el a várost, ám a nagy köd miatt először egymást kezdték el löni. A szabadságharc bukása után a szovjet csapatok elfogták Brusznait és a Szovjetunióba hurcolták, ahonnan decemberben térhetett haza. Hazatérve Brusznait és több társát is bíróság elé állították. A tárgyaláson a volt megyei főtitkár vallott ellene, akit korábban ő mentett meg. Az ítélet szerint első fokon életfogytig tartó börtönbüntetést kapott. Az ítéletet később kötél általi halálra módosították egy zárt ajtós tárgyaláson.

Brusznait 1958. január 9-én hajnalban végezték ki, mindössze 34 éves volt.

¹⁸Dr. Zongor Gábor: Forradalom és tanácsok. Adalékok Veszprém megye közigazgatás történetéhez. (1956)-1982-1990) Veszprém 2000. 15. oldal

IV. A mai megyerendszer a helyi önrendelkezés szempontjából

4 A megyei önkormányzatiság a 90-es évektől - napjainkig

1990-es választások után az Országgyűlés első teendői között volt az, hogy visszaadja a helyi közösségeknek az önkormányzáshoz való jogot. Lehetővé tette a helyi önrendelkezést és önálló gyakorlását. Az 1990. évi LXV. törvény eredményeként a megyei önkormányzatok meggyengültek. Számos olyan feladatot rájuk testált a törvény, amit a települési önkormányzatok nem tudtak ellátni, ellenben a megye a feladat elvégzéséhez nem kapott több támogatást, mégsem mondhatták, hogy ezeket a feladatokat nem láthatják el.

Ennek következménye az lett, hogy a megyék eladósodtak. Ez az eladósodás nagyban hozzájárult ahhoz, hogy ami rendszerváltozás után a megyékben megvalósuló önrendelkezés kibontakozott, az később egyre jobban kezdett súlytalanná válni.

Ennek nem csak a pénztelenség volt a kiváltó oka, hanem a politikai akarat. A 90-es évektől folyamatosan a megyék a mai napra elvesztették szinte minden jelentőségüket.

Az önrendelkezés a helyi szintekre korlátozódik. A hatalom egyre jobban kezd mindent kézbe tartani. Az ezer éves megyei szintű hagyományok, amelyekre olyannyira voltunk büszkék, és sokszor viharos évszázadokon keresztül túl élt mindent, mostanra csak alig egy két feladat maradt, amivel foglalkozhat. A területfejlesztésen és a turizmuson kívül jóformán nincs semmi. Elvesztette az addigi feladatait, ami a helyi és az állami szint között álló szervezet rendszernek lett volna a feladata.

Ebben a fejezetemben bemutatom azt az utat, ami ide vezetett. Viszont azt is meg kell hagyni, hogy sok változás, ami ennek ellenére bekövetkezett az igazgatásban annak kétségtelen voltak és vannak előnyei is.

4.1 A megyei önkormányzatok kötelező feladatai

A rendszerváltás után 70.§-ban leírtak szerint a megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen

„a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja; a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról”¹⁹

- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról,
- fogyatékos gyermekek oktatása, neveléséről, gondozásáról,
- az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásáról,
- gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról,
- szociális szolgáltatások területi összehangolásáról, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról,
- az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel feladatok összehangolásáról,
- a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról,
- közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok,
- szakképzés összehangolásában,
- részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.

¹⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Online. 18-19. oldal) 2014.05.09.
<http://letoltes.aba.hu/onkormanyzatitorveny/%D6nkorm%E1nyzati%20t%E6rv%E9ny.pdf>

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

4.2 A közigazgatási feladatok megoszlása Magyarországon

4.1 táblázat: Közigazgatási feladatok megosztása napjainkban Magyarországon.

	Közigazgatás	
Államigazgatás		Önkormányzati igazgatás
Kormány	Központi szint	
Kormányhivatal		Megyei önkormányzat
intézményfenntartó feladatok 2012.01.01		Területfejlesztés, területrendezés 2012.01.01
Kormányhivatal kirendeltsége Járási hivatal járási székhelyén	Járási szint 2013.01.01	Kistérség
jegyző államigazgatási feladatai		
	Helyi szint	Települési önkormányzat
Néhány szervnek van városi kirendeltsége. Pl. Földhivatal, ANT SZ		jegyző
jegyző		

4.3 A rendszerváltozás utáni önkormányzati rendszer hibái

A 2010-es év közepe és vége felé egyre jobban körvonalazódott, hogy milyen hibái is vannak az önkormányzati rendszernek. A rendszerváltozás kétségtelen előnye az volt, hogy a települések döntő többsége visszakapta az önrendelkezés lehetőségét.

Viszont a számos község is kapott jogot községgé nyilvánítás feltételeként meghatározott 300 fős lakosság szám következtében az önrendelkezésre. Ezek a települések önállóan nem tudják az alapvető közzolgáltatásokat se biztosítani forrás hiányában.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

A kis lélekszámú települések egy részén gondot jelentett a képviselő-testület és a polgármester választása, ezáltal a helyi önkormányzáshoz kapcsolódó jogok biztosítása. Ebben az időszakban tényként lehet kezelni azt is, hogy a magyar önkormányzati rendszer sajátossága a területi és a megyei önkormányzat gyengesége és eszköztelensége. Korábban a történelmi hagyományoknak megfelelően egy erős megyei közigazgatási szint létezett. Ebben a korszakban tudatos döntések következménye az lett, hogy a megyei szintek intézményfenntartó szervként működtek tovább.

A közfeladatok ellátása két részre tagolódott.

- a klasszikus állami szervek,
- a helyi önkormányzatok.

A helyi önkormányzatok azokat a feladatokat látták el, amelyek a lakosság szükségleteit elégítették ki. Az önkormányzati feladatokat az önkormányzatok anyagi forrásaihoz kell szabni, az alapszolgáltatásokat a legkisebb településeken is biztosítani kell. A vélemény az lett, hogy pontosan meg kell határozni milyen feltételeknek, kell teljesülni, hogy egy feladat mikor teljesíthető önállóan. Ha ez hiányzik, akkor a pedig miként lehet társulás útján gondoskodni róluk.

A feladatokat csoportosítása:

- oktatással kapcsolatos feladatok,
- egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok,
- államigazgatási ügyek,
- szociális ellátással kapcsolatos feladatok,
- tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok,
- tisztán önkormányzati feladatok,
- közfoglalkoztatási feladatok,

4.4 *Kormányablakok létrejötte*

A területi közigazgatási reform célja az egyablakos ügyintézés bevezetése. Mely arra hívatott, hogy az ügyfelek számára biztosítsa az hivatalos ügyeiket egyetlen helyen, kormányablakoknál tudják intézni.

2011 januárjában a megyeszékhelyeken, illetve a fővárosban összesen 20 kormányablak kezdte meg működését. A kormányablakok számát a 2013-tól a közigazgatásban folyamatosan növelik.

2014-től már nem csak a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban, hanem a járási székhelyeken vannak már működnek ügyfélszolgálati irodák. A kormányzat azt szeretné, hogy a bevezetési folyamat végére 360 kormányablak legyen az országban. A kormányablakokban mintegy háromezer ügyfélszolgálati állomás áll majd készen az ügyfelek fogadására, és ügyeinek intézésére.

4.5 A járási hivatalok újbóli megszületése

Az Országgyűlés megszavazta a 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról járási törvényt 2012. június 25-én.

4.6 A járási hivatalok szervezeti felépítése

A járási hivatalvezető által vezetett járási hivatal. A kormányhivatal kirendeltsége, amely önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik. A járási hivatal szervezeti felépítése követi a megyei kormányhivatal struktúráját, a járási hivatalvezető által közvetlenül vezetett törzshivatalból és járási szakigazgatási szervekből áll. Minden járásban újonnan kialakított szakigazgatási szervként járási gyámhivatal működik. Illetékessége megegyezik a járási hivatal illetékességével.

A szakigazgatási szervek illetékessége eltérhet a járási hivatal illetékességétől, melyek a következők:

- járási építésügyi (és örökségvédelmi) hivatal,
- járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve,
- járási földhivatal,
- járási hivatal munkaügyi kirendeltsége,
- járási népegészségügyi intézet.

A járási hivatalok hatósági és hivatali feladatainak döntő többségét a járási székhelyeken működő hivatal látja el. A járási törzshivatal szervezeti egységei az okmányirodai osztály, a hatósági osztály és a működést támogató osztály. Azokon a településeken, ahol a lakosok és az elintézendő ügyek száma, a járás székhelyétől való távolság indokolja, ott járási kirendeltség működik.

Járási hivatal kirendeltsége alatt olyan szervezeti egységet kell érteni, ahol az ügyfelek minden munkanapon közvetlenül elérik a járási hivatal kormánytisztviselőit.

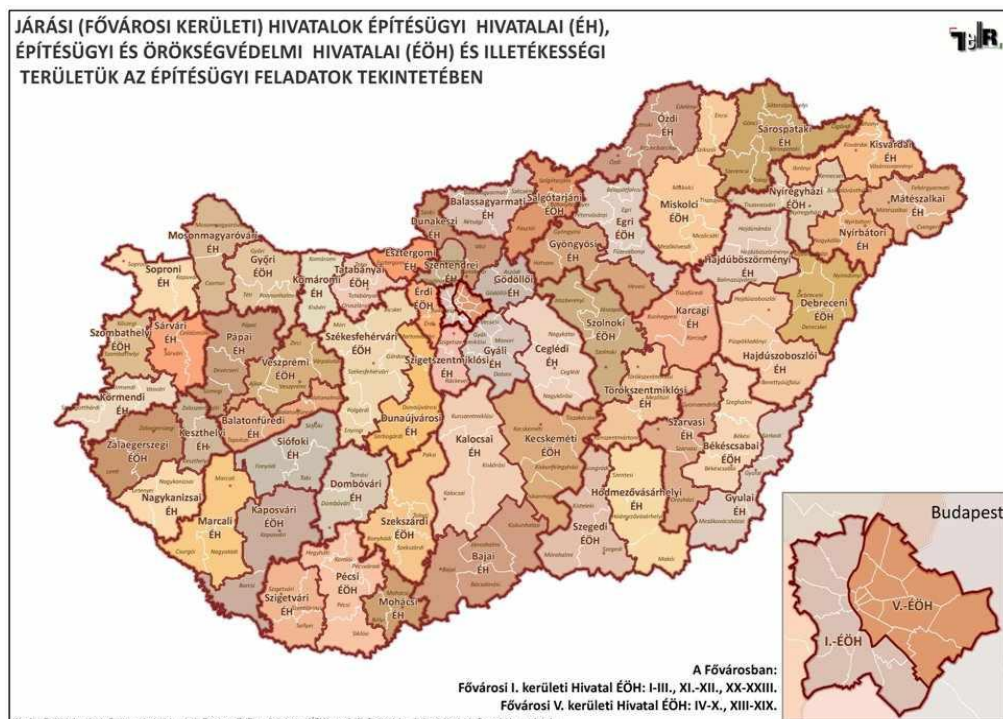
Azokon a kisebb településeken, ahol nem működik kirendeltség, heti néhány alkalommal a települési ügysegéd tart ügyfélfogadást az önkormányzat által biztosított helyiségben.

4.7 A járási törzshivatalhoz kerülő hatósági feladatok

Okmányirodai feladatok teljes köre

- szociális igazgatási feladatok, kommunális igazgatással kapcsolatos feladatok,
- menekültekkel kapcsolatos feladatok, polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos feladatok közül,
- földügyi igazgatással kapcsolatos feladatok, hegyközségi szervezettel kapcsolatos feladatok,
- állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok, honvédelemmel kapcsolatos feladatok,
- ipari igazgatással kapcsolatos feladatok, kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatok, vízügyi igazgatással kapcsolatos feladatok, kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos feladatok, oktatással kapcsolatos feladatok,
- ingatlanvállalkozással kapcsolatos feladatok, közlekedési igazgatással kapcsolatos feladatok, környezetvédelmi igazgatással kapcsolatos feladatok,

4.1.ábra Járási hivatalok illetékességi területei Magyarországon



A járási hivatalok építésügyi hivatalainak és a járási fővárosi kerületi hivatalok építésügyi és örökségvédelmi hivatalainak központjai és az építésügyi feladatok tekintetében fennálló illetékességi területei láthatóak az 5.2-es ábrán.

Kutatásom összefoglalása

Véleményem szerint korunk mai változásai pozitív irányba hatnak. Bizonyára, akik fájlalják a változások bekövetkeztét azok nem biztos, hogy magát a változást ellenzik, hanem sok esetben az újtól való félelem kerekedik felül rajtuk. A kormányablakok bevezetése, az egyablakos rendszer mind azt hívatott elérni, hogy az ügyfél minél rövidebb idő alatt tudja a dolgait elintézni.

Az új kezdeményezések, a járási hivatalok életre hívása, és az egyablakos ügyintézés abba az irányba mutat, hogy az egyszerű ember és a közigazgatás kapcsolata már nem bürokratikus rendszer és gondolkodás legyen, mint régen, hanem egy emberközpontú és problémamegoldó célorientált hivatali szervezet jöjjön létre. Ami elsősorban az emberekért van és létezik. Távolabbról nézve láthatjuk azt a tendenciát, mely alapján a közigazgatásunk elindult az ispánok és a szolgabíróktól kezdve és eljutott az egyablakos rendszerig. A járások rendszere újra próbálja a feladatokat az emberekhez közel hozni. Ha visszatekintünk az 1100 évre, ami a közigazgatásunkat jellemezte, talán most először érezhető igazán a törekvés arra, hogy az emberekért próbál dolgozni és nem a hivatalt és a bürokráciát próbálja növelni.

Ezek a bürokráciacsökkentő rendelkezések és ellenére sajnálatos, hogy a megyerendszer elvesztette hagyományos funkcióját. Méltán lehetünk büszkék mondanyian, hogy egy ilyen nagy múltú és méltán híres igazgatási rendszer van mögöttünk. Az új közigazgatási rendszer beváltja az emberarcú igazgatás reményét és ténylegesen megkönnyíti és rövidíti az emberek hivatalos ügyeinek intézését.

Bizonyára vannak és lesznek is még hibák a rendszerben, de hiszem, hogy ezeket meg lehet oldani és a törekvés eljut oda, amit kitűzött maga elé, hogy az igazgatást el lehessen vinni az emberekhez, és egyszer és mindenkorra oszoljon el mindenkiben az a régi beidegződés, hogy az igazgatás egy lassú bürokrata rendszer, ami rugalmatlan és véletlen se kerülünk a hálójába, mert akkor az útvesztőiben örökre elveszünk.

ÖSSZEGZÉS

Szakedolgozatomban bemutattam a magyar történelem szakigazgatásának a fejlődését a kezdetektől-napjainkig. A szakdolgozati elvárásoknak megfelelően igyekeztem a dolgozatomat felépíteni, egyes korszakokat a politikai és jogszabályi környezetet hűen bemutatni.

Dolgozatom első negyedében a vármegyei igazgatás államszervezetét mutattam be. Kiemeltem és felvázoltam a kor uralkodóinak viszonyát önrendelkezéshez. Különösen, hogy korszakonként ez mennyiben változott pozitív, vagy negatív irányban. Érintettem a törvényhozás, a bíráskodás, az adózás, továbbá az államszerkezet főbb vonásait. Bemutattam Veszprém vármegye írásos okiratait, és az ide illő és nagy jelentőségű hiteles helyek kialakulását, illetve az önrendelkezés kezdeteit Veszprém vármegyében.

A második negyedben bemutattam a kiegyezés utáni polgári közigazgatást. A kétpólusú ország irányítás előnyeit és hátrányait. Abban az időben kezdeményezések indultak arra, hogy a vármegye rendszert megreformálják. Ezeket a reformokat összegyűjtöttem és főbb jellemzőket bemutattam. Ebben a fejezetben is érintettem a Veszprém vármegyére vonatkozólag a jelentősebb adatokat és a szolgabírói járási területek felosztását.

A harmadik negyedben az 1950-es évek megye rendezés főbb állomásait elemzem, ami a településeket a feladat kiosztásokat az addig bevált ezer éves hagyományokat felrúgva egy új rendszer kiépülését, majd az 1956-os veszprémi forradalom bemutatásával folytattam.

A negyedik negyedben pedig korunk változásait a rendszerváltozás utáni évek változásait, hibáit és jó kezdeményezéseit vázolom fel. Dolgozatom vége fele pedig a mai megyerendszer változásait értékelem többek közt a járási rendszer újbóli bevezetését.

Összességében megpróbáltam érzékeltetni, korszakonként, hogy az államigazgatás és az önrendelkezés, hol egymás mellett kéz a kézben működtek együtt, hol meg két ellentétes úton jártak. Összegeztem a honfoglalástól-napjainkig az önrendelkezés korszakonként változó formáit és fejlődési ívét.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban Gondolat.
2. Csizmadia - Kovács - Asztalos: Magyar állam és jogtörténet. Bp.1998.
3. Dr. Zongor Gábor: Forradalom és tanácsok. Adalékok Veszprém megye közigazgatás történetéhez. (1956)-1982-1990) Veszprém 2000.
4. Hermann- Karlinszky: Megyetörténet Egyház – és igazgatástörténeti tanulmányok A veszprémi püspökség 1009. évi adománylevele tiszteletére. Veszprém, 2010.
5. Hoga György: A város szolgálatában. Veszprém, 1998.
6. Oláh Miklós: Az átmenet avagy Veszprém megye a rendszerváltás időszakában. Veszprém 1995.
7. Pálné Kovács Ilona és Agg Zoltán: Comitatus -1994 Veszprém

Internetes hivatkozások:

1. Járás történeti áttekintés. A járásek története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. 1. oldal (Online 2014.05.08)
www.kormany.hu/download/b/ae/.../Jaras%20torteneti%20attekintes.doc
2. <http://hirmagazin.sulinet.hu/hu/pedagogia/kiralyi-es-nemesi-varmegyek> (online. 2014.03.20)
3. Jász- Nagykun –Szolnok vármegye területének története 1876-IG. (online. 2014.03.20) A nemesi vármegye kialakulása, tisztikara, igazságszolgáltatási és közigazgatási szerepe. (Varga Sándor Frigyes)
http://vfek.vfmk.hu/00000113/04_08fej.htm
4. Járások története Magyarországon. (online 2014.04.05.)
<http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete>
5. A dualista magyar állam (1867-1900). (online. 2014.04.26)
<http://tudasbazis.sulinet.hu/hu/tarsadalomtudomanyok/tortenelem/az-ujkor-1492-1914/az-onkenyuralom-es-dualizmus-kora/a-dualista-magyar-allam-1867-1900>
6. Járások története Magyarországon. (Online 2014.05.09.)
<http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete>
7. Közigazgatási reform tervezetek.
<http://www.jaras.info.hu/jaras/tervezetek-koncepciok-a-jarasrol-a-polgari-korban>. (Online.) 2014.05.09.

8. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Online. 18-19. oldal)
2014.05.09.
<http://letoltes.aba.hu/onkormanyzatitorveny/%D6nkorm%E1nyzati%20t%E6rv%E9ny.pdf>

ÁBRAJEGYZÉK

- 1.1. ábra: Magyarország vármegyéi Szent István idején.
1.2. ábra: Vármegyék szervezeti felépítése.
1.3. ábra Gaspere Bouttats 1684. évi rézmetszete Veszprémről
1.4. ábra: II. András magyar király 1222. évi Aranybullájának 1318. körül főpapok által megpecsételt hiteles másolata. (Esztergomi érsekség világi levéltára.)
1.5. ábra Kálmán megújítja Szent Istvánnak a veszprémvölgyi apácák számára adott görög nyelvű oklevelét
2.1. ábra: Magyarország közigazgatása a polgári korban
2.2. ábra: Szapáry Gyula közigazgatási területrendezési terve
3.1. ábra Magyarország közigazgatási beosztása 1950-ben.
3.2. ábra: Az 1956-os területrendezési reformterv.
3.3. ábra: A kormány által 1963-ban elfogadott gazdasági körzetek
3.4. ábra Bibó István városjárásokra alapozott kerületi közigazgatási reformterve, 1975
4.1. ábra Járási hivatalok illetékességi területei Magyarországon

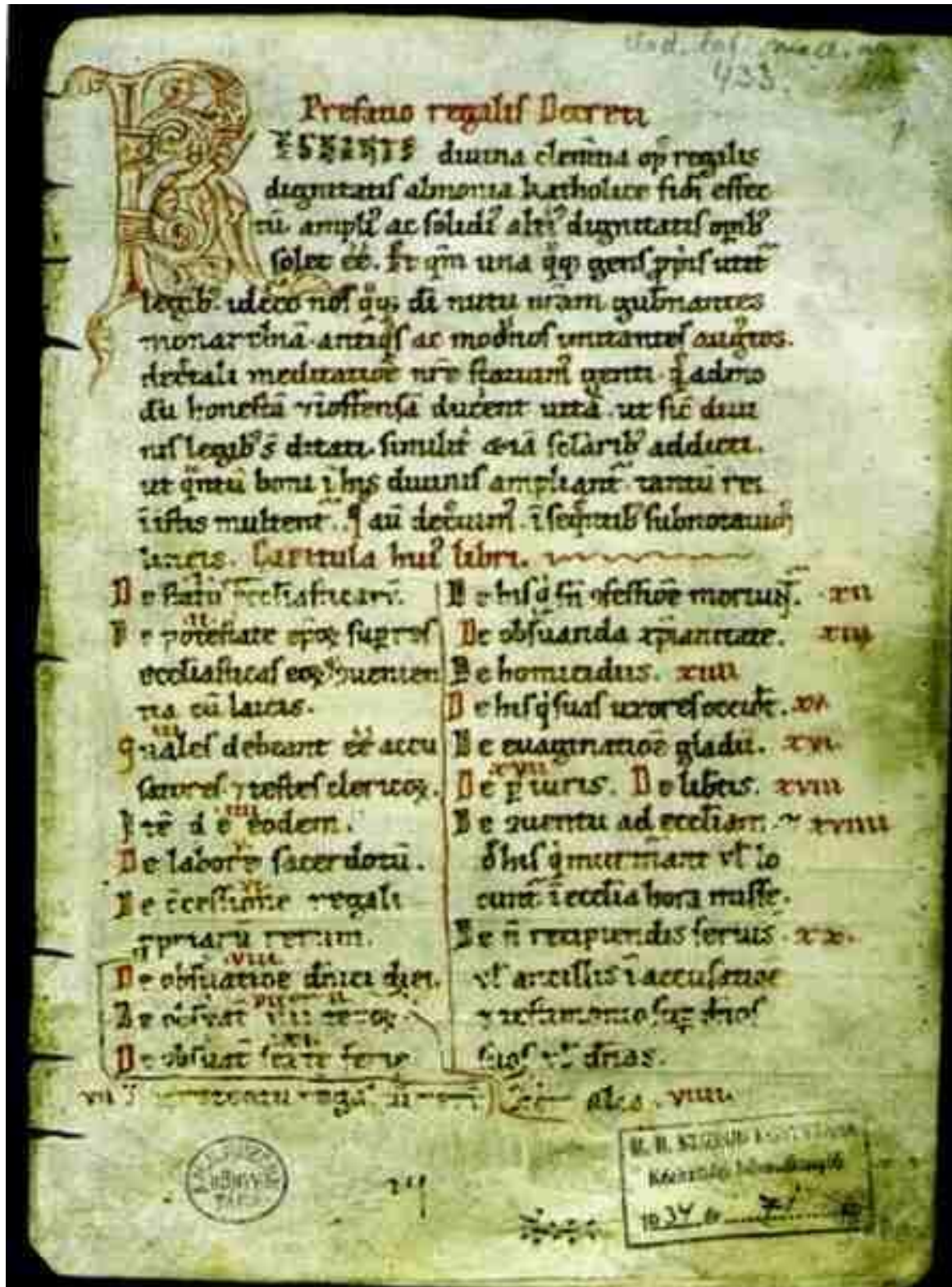
Táblázat jegyzék

- 2.1 táblázat: Vármegye tisztviselői csoportok
4.1 táblázat: Közigazgatási feladatok megosztása napjainkban Magyarországon.

A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.

MELLÉKLETEK LISTÁJA:

1. számú melléklet: Szent István törvényei az admonti kódex első lapján.
2. számú melléklet: Tihanyi apátságalapító levele.
3. számú melléklet: Szent Istvánnak a veszprémvölgyi apácák számára adott görög nyelvű oklevele.
4. számú melléklet: IV. László oklevele, melyben visszaadta a veszprémi püspököknek a királyné koronázási jogával, egybekötött királynéi kancellárságot.
5. számú melléklet: Venczel király adománylevele Trencsén váráról Csák Máté részére 1302.



1. számú melléklet: Szent István törvényei az admonti kódex első lapján.

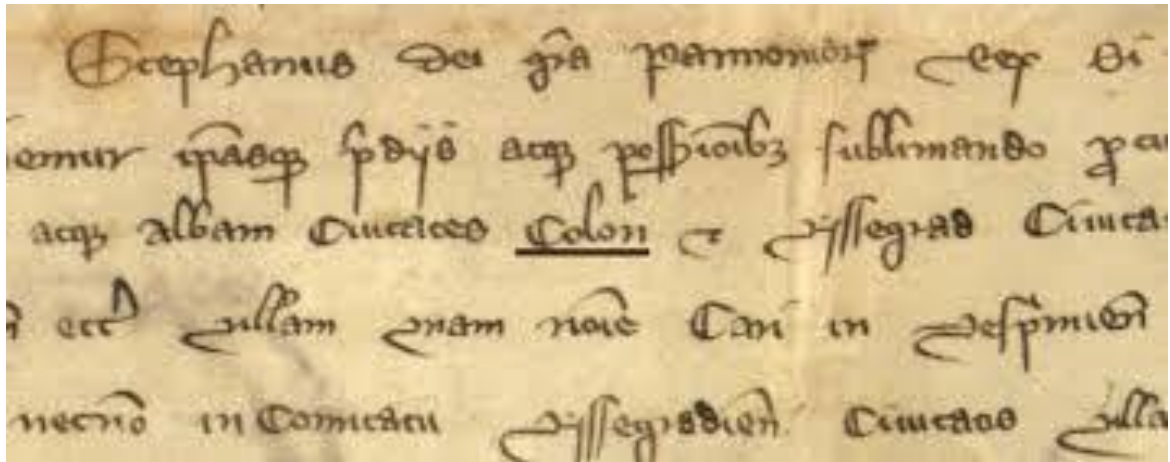
A helyi önrendelkezés, közigazgatás központja: a vármegye.



2. számú melléklet: Tihanyi apátság alapító levele



3. számú melléklet: Szent Istvánnak a veszprémvölgyi apácák számára adott görög nyelvű oklevele.



4. számú melléklet: IV. László oklevele, melyben visszaadta a veszprémi püspököknek a királyné koronázási jogával, egybekötött királynéi kancellárságot.



5. számú melléklet: Venczel király adománylevele Trencsén váráról Csák Máté részére.