

**Paksy Zoltán**

## **A KÖZIGAZGATÁSI REFORM TERVE ÉS KUDARCA AZ 1920-AS ÉVEK ELEJÉN**

**The Plan and the Failure of the Reform of the Public Administration at the Beginning of 1920s**

**Dr. Paksy Zoltán** főlevéltáros, Magyar Nemzeti Levéltár Zala Megyei Levéltára,  
[paksy.zoltan@mnl.gov.hu](mailto:paksy.zoltan@mnl.gov.hu)

*Az 1867-ben létrejött magyar államrend közigazgatási rendszerét az első világháborúig többször próbálták meg modernizálni, ezek a kísérletek azonban mind kudarcot vallottak. Az első világháború után, a Horthy-rendszer új kormányai ismét kísérletet tettek erre. 1920-ban Ferdinándy Gyula belügyminiszter kidolgozott egy törvényt, amely első lépésként azt határozta meg, hogy ki lehet tagja a megyei, városi és községi képviselő-testületeknek. Az addigi törvény szerint a testületek tagságának egyik felét nem titkos módon választották meg, a másik felét pedig a virilisek alkották. Ezek az adott törvényhatóság (megye, város vagy község) legnagyobb adófizetői voltak. Az új javaslat szerint a tagokat titkosan választották volna meg, és a választott tagok mellett nem a legnagyobb adófizetők lettek automatikusan a képviselők, hanem az összes nagy adófizető közül a kiválasztott tagok. Választójoggal csak a 24 éven felüli férfiak rendelkezhetek, tehát a nők nem kaptak volna ilyen jogot (ezzel eddig sem rendelkeztek). Mindezzel a kormánynak az volt a célja, hogy kiszorítsa a testületekből a zsidókat és a régi nemesség, a dzsentri képviselőit. A vagyonosabb zsidók a virilis jog miatt (kisebb számban), a földbirtokos nemesség pedig a nyílt választás miatt lehettek nagy számban a képviselő-testület tagjai. A törvényjavaslat ellen a dzsentri által irányított megyék országos tiltakozó akciót szerveztek. Deklarációikban a magyar megyét a parlamentnél is fontosabb jogi intézménynek, saját magukat pedig a magyar nemzet legautentikusabb képviselőjének nevezték. A tiltakozás eredményre vezetett, a törvényjavaslatot visszavonták, a belügyminiszter pedig lemondott. Új törvényt csak 1929-ben hoztak, de jelentősen ez sem alakította át ezeknek a testületeknek az összetételét. Ez a történet mutatja, hogy Magyarországon a második világháborúig milyen erősen éltek a feudális hagyományok, és hogy a nagyvárosokon kívüli vidék politikai életét még mindig a középkori eredetű földbirtokos nemesség tartotta kézben.*

*The system of the public administration of the Hungarian state-order formed in 1867 had been tried to be modernized several times until the First World War, but all these attempts failed. After the First World War the new governments of Horthy's system attempted that again. In 1920 the Home Secretary Gyula Ferdinándy elaborated a bill which defined who could be the members of legislative bodies of counties, cities and villages. According to the legislation effective until then one half had not been elected by a secret ballot, and the second half had been formed by "virilises". They were the biggest tax-payers of the given municipality (county, town or village). As for the new proposal, the members had been to be elected in secret ballots and the biggest tax-payers would not have been elected automatically, but selected from all the biggest tax-payers. Only men over 24 could have universal suffrage, so women would not have been given this right (they had not had it before, either). By all of these the government aimed to crowd out the representatives of Jews and the old nobility, the "gentry". Wealthy Jews could be members (in a small number) as a consequence of the right of "virilis", and landed nobility for the reason of open elections. Counties managed by the gentry organized protest-actions against the bill nationwide. In their declaration they called the county a legal establishment even more important than the Parliament and themselves as the most authentic representatives of the Hungarian nation. The protest was successful, the bill was withdrawn and the Home Secretary resigned. A new legislation was created only in 1929, but even that did not change the compound of the bodies. This story shows us how strongly feudal traditions were alive until the Second World War in Hungary and that the political life of countryside, besides large towns, was kept in hand by landed nobility of medieval origin.*

Az első ellenforradalmi kormány hatalomra kerülése után, a zűrzavaros belpolitikai viszonyok és a lezártlan béketárgyalások miatt a Teleki-kormány szakemberei gondolhattak először arra, hogy az országban végrehajtandó reformok közül a magyar közigazgatás reformjához is hozzákezdjenek. Régi keletű elképzelésről volt szó, hiszen ez már a dualizmus korában napirendre került. A Szapáry-kormány 1890-ben a vármegyei közigazgatás államosítására tett kísérletet, és komoly közigazgatási reformra készült, tervezete ellen azonban a függetlenségi ellenzék obstrukciót hirdetett, ezért a kormány a javaslatát visszavonta. Egy rövid törvényt viszont megfogalmazott e célból, az 1891. évi XXXIII. törvényt, amely kimondta, hogy „a közigazgatás a vármegyékben állami feladatot képez, melyet kinevezett állami közegek intéznek, részint önállóan, részint a törvény korlátai közt, önkormányzati elemek közreműködésével”, és e célból a belügyminiszter dolgozzon ki törvényjavaslatot. A helyzet ugyanis az volt, hogy az alsó- és középfokú közigazgatást Magyarországon a vármegyékben még ekkor is a helyi önkormányzat által választott vagy kinevezett közegek látták el, és nem állami alkalmazottak. Ezen kívánt a Szapáry-kormány változtatni, vagyis a vármegyei közigazgatást kívánta egy szélesebb közigazgatási reform keretei között államosítani. Ez a törvényjavaslat azonban sohasem készült el, s végül az 1891. évi XXXIII. törvényt a kormány 1907-ben hatályon kívül helyezte.<sup>68</sup> Ez a kérdés már azért is aktuálisnak tűnt – minden politikai hátsó gondolat nélkül is –, mivel a magyar közigazgatás rendszeréről szóló 1870-es évekbeli, majd 1886-os törvények óta szinte semmilyen komoly változtatás nem történt, miközben az eltelt évtizedek rohamos gazdasági és társadalmi változásokat hoztak, s egyre anakronisztikusabbnak tűnt ez a változatlanság, a modern polgári államokhoz képest elmaradt, feudális berendezkedés.

A kérdés azonban folyamatosan foglalkoztatta a szakmát és a politikát. Ezzel kapcsolatban talán elég csak az ismert tudós, Concha Győző 1891-ben írt nézeteit idézni.<sup>69</sup> Szerinte, ha a Szapáry-kormány közigazgatási reformterve megvalósul, „alkotmányunk a legnagyobb változások egyikén fog keresztülmenni, melyeket ezeréves életében megért. Amint az 1790. év alkotmányunk nagy határdombja, az lesz e javaslatok által az 1891-i is”. Több szempontból is indokolta, hogy miért van szükség ezekre a reformokra, a személyi aspektusokat illetően a következőképpen fogalmazott: „Az önkormányzati tisztviselés megszüntetésének legfőbb oka, társadalmi átalakulásunk s névszerint nemességünk nagy részének vagyoni pusztulása, az új középosztályú elemeknek pedig a megyékből való távolmaradása, egyrészt a megyei szolgálat bizonytalansága, másrészt a régi nemességnek s koterriáinak a választásoknál még mindig nagy befolyása miatt. [...] Mindezeknél fogva a kormányt csak üdvözölni tudom bátorságáért, hogy a nemzet életével annyira összeforrott, de részben hasznavehetetlen intézmény átalakításába, annyi előítélet leküzdésébe belé fogott.” Hiába volt azonban a szakma nagyjainak támogató állásfoglalása, a közigazgatási reform a politika útvesztőiben elakadt.

<sup>68</sup> 1907. évi LVIII. törvénycikk, a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. XXXIII. törvénycikk hatályon kívül helyezéséről. A törvény a címében látható, egyetlen mondatot tartalmazta.

<sup>69</sup> CONCHA Győző: A közigazgatási javaslatról. In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*, 2. kötet, Budapest, 1935.

1919 után ez a kérdés még sürgetőbbnek tűnt, ekkor viszont számolni kellett azzal, hogy az országban jelentősen megváltoztak a politikai körülmények, így a közigazgatás reformjával kapcsolatos elképzelések is átpolitizálódhatnak, új szempontok merülhetnek fel – ahogy ezt látni is fogjuk.

A témát a nemzetgyűlésben először egy szakember képviselő, Szilárd Béla, Esztergom vármegye főjegyzője, kormánypárti képviselő vetette fel 1920. április 24-én a költségvetés vitájában. A felszólaló maga hangsúlyozta, hogy azért kíván a közigazgatás reformjáról beszélni, mert arról eddig még semmi nem hangzott el, s igyekszik kijelölni azt a nyomonlat, amelyen szerinte ennek haladnia kell.<sup>70</sup> Szilárd szerint az adott közigazgatási törvények „nyomasztó levegőjében, az irányadó szellemnek merev bástyái között és az alakiságoknak mindent lesoványító és eredményt alig biztosító tendenciái között” új Magyarországot építeni nehéz lesz. E szövegekben jól felismerhető, hogy az előadó a törvényi keretek improduktív, kortól elmaradott színvonalát és az ebből fakadó alacsony hatékonyságát kritizálta.

A reformtörvény azonban egyelőre váratott magára. Teleki Pál 1920. július 19-i miniszterelnöki kinevezése után elmondott kormányprogramjában erre a kérdésre külön kitért, azonban jelezve, hogy: „A közigazgatás tekintetében tulajdonképpen egy nagyobb közigazgatási reformra volna szükség. Erre vonatkozó tervünket azonban most nem fejthetem ki, mert reményünk nem lehet aziránt, hogy ezt rövid időn belül a t. Nemzetgyűlés elé hozzassuk. Most csak a szükségét akartam jelezni, minthogy azonban most nem tudjuk aktuálissá tenni, méltóztassék megengedni, hogy ne térjek ki reá részletesen.”<sup>71</sup> Teleki a beszédében főként a jogrend helyreállításával foglalkozott, a közrendet megbontó különítményes terror vagy a kommunista agitáció megszüntetésével. Ebbe a kontextusba helyezte a közigazgatást is, amellyel kapcsolatban még a következőképpen fogalmazott: „Minden törekvésünk oda fog irányulni, hogy a közhatóságok tekintélyét, amelyek meglehetősen lejárták magukat, helyreállítsuk. Helyre kell állítani a közigazgatásnak a rendes menetét. Egyrészt erős központi közigazgatást, másrészt pedig a falu meglehetősen megromlott közigazgatásának rendezését, szigorú ellenőrzését tűztük ki célul.” Ezenkívül csupán a tisztviselők anyagi helyzetére tért ki, ami szerint a tisztviselők természetbeni ellátást biztosító intézményét bővíteni igyekszik, úgyhogy nemcsak az élelmiszert kapják meg természetben, hanem a ruhát, cipőt, fűtőanyagot és gyógykezelést is. A vármegyei tisztviselői kar „organizációjának megújítását” menekült tisztviselők elhelyezésével vélte megoldhatónak. Tehát a miniszterelnöki programbeszédéből világossá vált, hogy a kormány is szükségesnek tart egy nagy közigazgatási reformot, amelynek a lényegét a központosítás fogja jelenteni.

S bár Teleki hangsúlyozta, hogy a közigazgatási reform benyújtása a közeljövőben nem várható, mégis a kormány néhány hónap múlva elkészítette javaslatát. Ferdinándy Gyula belügyminiszter ugyanis 1920 szeptemberében kidolgozta törvényjavaslatait, amelyet addig

<sup>70</sup> Nemzetgyűlési Napló (a továbbiakban NN), 1920–1922. II. kötet, 1920. április 24., 201–204.

<sup>71</sup> NN, 1920–1922. IV. kötet, 1920. július 19., 14.

már több szakmai fórum is tárgyalt, így például a Magyar Jogászegylet közjogi és közigazgatási jogi szakosztálya 1920 májusában, majd június 12-én rendezett ankétot a közigazgatási reformról, amelynek eredményeit részben a belügyminiszter is hasznosította,<sup>72</sup> majd az elkészült törvényjavaslatot tárgyalta egy belügyminisztériumban tartott értekezlet is.<sup>73</sup> Ezután a minisztertanács elé került a törvényjavaslat, ahol a vitában világossá vált, hogy milyen intenciók is vezetik a kormányt.<sup>74</sup> Először is látható volt, hogy egyelőre csupán egy részletkérdésről van szó a törvényben, a köztisztviselők újjáalakításáról és tagságuk összeállításáról. A kérdésben a kormány is megoszlott, Haller István oktatásügyi miniszter szerint, ha ebben a formában fogadják el, akkor a pártban pártszakadás lesz. Veszedelmesnek tartotta a kérdés felvetését a földreform időszakában. Ferdinándy azonban ragaszkodott a tárgyaláshoz, ezért a minisztertanács következő, két nappal később megtartott ülésén részletesen megtárgyalta. A vitában a virilizmus kérdése és a női választójog merült fel, mint kritikus pontok. A nők választójogának megadása mellett csak Haller István oktatási miniszter emelt szót, de ő is csak azért, mert köztudott volt, hogy a nők vallásosabbak, és jellemzően támogatják a keresztény párti jelölteket. Ezt maga Haller is elismerte, aki szerint „a keresztény nemzeti eszmék iránti küzdelemben szükség van a nőkre”. Nagyatádi Szabó István földművelésügyi miniszter rögtön meg is vádolta, hogy „ettől várja pártja győzelmét”. A többi miniszter nem is értett egyet a női választójoggal, Rubinek Gyula kereskedelmi miniszter és Tomcsányi Vilmos igazságügy miniszter is azt hangsúlyozta, hogy a politika nem a nők világa, nem is érdeklődnek iránta, a választójogot sem igénylik, „esetleg csak a nők nem megbízható része feltűnési viselkedéséből”. A nők ráadásul könnyen befolyásolhatóak, így a demagógia áldozatává eshetnek. A virilizmus kérdésében megoszlottak a nézetek, csak egyben látszott egyetértés, hogy olyan törvényt kell hozni, amely a virilizmus révén magas arányban bejutó zsidókat kiszorítja a testületekből. Ennek kivitelezéséről azonban megoszlottak a vélemények.

A vita eredményeképpen Ferdinándy végül módosított is a javaslatán, s ez került a nemzetgyűlés elé 1920. október 20-án, amikor benyújtotta, „a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól szóló törvényjavaslatot”, „a kis- és nagyközségekben a községi képviselőtestület megalakításáról szóló törvényjavaslatot” és „a városi törvényhatósági bizottság és a rendezett tanácsú városi képviselőtestület megalakításáról szóló törvényjavaslatot”.<sup>75</sup>

A javaslatok „atyja”, Ferdinándy Gyula belügyminiszter Abaúj vármegyei nemesi, földbirtokos családból származott. Jogi diplomát szerzett, s először vármegyei hivatalt vállalt, majd 1912-től a kassai jogi akadémia tanára, 1918-ban pedig a dékánja lett. 1920-ban képviselői mandátumot szerzett a Kisgazdapárt jelöltjeként, majd igazságügyi miniszter,

<sup>72</sup> RUSZOLY József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején, *Acta Juridica et Politica*, XXI. kötet, Szeged, 1974, 14.

<sup>73</sup> *Budapesti Hírlap*, 1920. szeptember 18., 2.

<sup>74</sup> MNL OL K 27. Minisztertanácsai jegyzőkönyvek, 1920. október 13., 15.

<sup>75</sup> NN 1920–1922. VI. kötet, 1920. október 20., 94. A törvényjavaslatok szövegeit lásd: Képviselőházi Irományok (továbbiakban KI) 1920–1922, 5. kötet, 360–406.

a Teleki-kormányban pedig belügyminiszteri posztot kapott. A közigazgatással már régebb óta foglalkozott szakmai szinten is, több ezzel foglalkozó könyvet írt, így például 1909-ben jelent meg *A vármegyék reformja* című műve.

Javaslatai szerint a vármegyei, a városi és a községi törvényhatóságok, képviselő-testületek összetétele felerészben választott tagokból, felerészben pedig a legnagyobb helyi adófizetők közül választott tagokból áll. Rajtuk kívül szavazati joga van egy sor helyi – vármegyei vagy városi – tisztviselőnek, sőt még a törvényhatóság területén megválasztott parlamenti képviselőknek is.

A vármegyei törvényhatóság létszámát a tervezet jelentősen csökkentette, 120 és 300 fő közé degradálta úgy, hogy minden 8000 lakosra 4 bizottsági tag jusson, a városi képviselő-testület létszámát 36 és 120 fő közé, 4000 főnként 4 taggal, a községit pedig 12 és 20 fő közé, 400 lakosonként 4 képviselővel. Bizottsági, illetve képviselő-testületi tag lehet mindhárom esetben az a férfi, aki legalább 26 éves, 10 éve magyar állampolgár, 6 éve lakik ugyanabban a helységben és tud írni-olvasni (kivéve a községekben, ott ez nem feltétel). Virilis képviselővé az a férfi választható, aki az adóját 6 éve fizeti. A választójoghoz ugyanezek a feltételek kellettek, azzal a különbséggel, hogy elég volt a 24 éves életkor. A tervezet szerint a törvényhatósági bizottság virilis tagjait 3 évre választják meg, az összes választó közül megválasztott képviselőket pedig 3 évente 6 évre. Utóbbit oly módon, hogy az első ízben megválasztott képviselők fele 3 év múlva sorshúzás útján elveszti mandátumát, és a helyükre újakat választanak, utána pedig már automatikusan 3 évente választják újra a lejárt 6 éves mandátumúakat. A virilis képviselők száma a lakosság arányában alakul ki, erről a törvényhatóság szabályrendeletet alkot. Ezután a kétszer akkora virilis létszámból a választók választják ki a virilis képviselőket. A törvényjavaslat két legfontosabb újítása, egyben eltérése az akkori parlamenti választójoghoz képest a titkos szavazás bevezetése és a nőktől megvont választójog lett volna, hiszen ahogy láttuk, a tervezet szerint csak a férfiak bírtak választójoggal.

A törvényjavaslatok indoklása leszögezte, hogy: „Közigazgatásunk jelenlegi rendszere már megalapításakor sem felelt meg még az akkori követelményeknek sem. Az 1870. évi, később pedig az 1886. évi törvényekben sem sikerült a kérdést kielégítően rendezni, a hibák és fogyatékoságok évről-évre egyre kirívóbbakká lettek és a kérdés az elmúlt félszázadban az első évtől kezdve állandóan felszínen lebegett. A »rossz közigazgatás« volt a politikusoknak, a sajtónak, sőt a nemzetiségi agitátoroknak is a vesszőparipája. Nyitott seb volt, amellyel mindig foglalkoztak, de sohasem gyógyították. És bár a reformot évtizedeken át minden kormány felvette a programjába, azt egyik sem tudta megvalósítani. Ennek oka legfőképpen az a sajnálatos tény volt, hogy akkori sajátos államjogi helyzetünkben kifolyólag ezt a kérdést nálunk mindig a politika látószögéből mérték, és sokkal több politikai vonatkozással vegyítették, mint ahogy ezt más államokban a kérdés természete magával hozza. Így történt, hogy elmúlt a félszázados korszak anélkül, hogy a kérdés megoldáshoz jutott volna.” Hangsúlyozta továbbá, hogy a mostani törvény csak az első lépés, amelynek célja a törvényhatóságok megalakítása, ezt kell követnie a részletes szakmai szabályozásnak, ilyen az „egyszerű és gyors ügyintézését biztosító szervezet létesítése, a hatáskörök

pontos megállapítása, célszerű területi beosztás, a tisztviselők jogviszonyainak rendezése, hatékonyabb ellenőrzés keresztülvitele, a tisztviselőképzés és minősítés reformja” stb.

Az indoklás azonban mindemellett kitért egy konkrétumra is, a törvényhatóságok összetételét illetően. E szerint az érvényben lévő törvények „mervé ellentétben állanak a jelenlegi életviszonyokkal. Az idők változása folytán azok egyenesen arra nyújtanak lehetőséget, hogy a közönség képviselőiként olyan elemek vegyenek részt, illetve jussanak be az önkormányzati testületekbe, akiknek az illető önkormányzati közülettel és az önkormányzati étellel mélyebb kapcsolatuk nincs. Elég itt rámutatnom arra, hogy pl. a hivatkozott törvényeknek idevonatkozó szakaszai alapján, amelyek a legtöbb adót fizetők névjegyzékének – különösebb megszorítások nélkül – évről-évre való kiigazítását rendelik el: a háború óta beállott nagyfokú népességi hullámszökkenés és még nagyobb fokú vagyonegésztelenség következtében legtöbb adót fizetés jogcímén sok olyan egyén lenne az önkormányzati testület tagja, aki az illető önkormányzati közületben egészen idegen, és aki a vagyonát máról-holnapra – nem egyszer illegitim úton – szerezte. Ez a képviselő hamis. Nincs gyökere a közönségben, nem ismerik el a közönség akarátát képviselő szervnek. Nincs tehát tekintélye, következésképpen nem lehet ereje és nem lehet eredményes a működése sem.”

Az indoklás e részében a közéletben ekkor erősen élő antiszemita tartalommal találkozhatunk, ahogy ezt már láttuk a minisztertanácsi vitában is. A „háborús vagyonok” és „hadimilliomosok” létét ugyanis egyértelműen a zsidósághoz kötötte a korabeli közéleti diskurzus, akiket a törvényjavaslat tehát megkísérelt kiszorítani a törvényhatóságokból. A zsidók elsöprő többsége ugyanis a vidéki törvényhatóságokba csak virilis úton juthatott be. A törvény tervezete szerint azonban a virilis képviselőket is a választóközönség választja, s egyértelmű, hogy a falusi gazdák nem fognak a zsidó földbirtokosra vagy kereskedőre szavazni, s ha van birtokos paraszt a jelöltek között, akkor a nemesi birtokosra sem (a titkos szavazás révén pedig még nyomást sem tudnak rájuk gyakorolni például, mint munkaadó). Ezzel, különösen a vármegyei törvényhatóságokban és a községi képviselő-testületekben a zsidók kiszorítása teljessé válhat,<sup>76</sup> és jelentősen csökkenteni lehet a nemesi földbirtokosok addig korlátlan befolyását is. Itt eljutottunk a Ferdinándy-féle reform lényegéhez, és le kell szögeznünk, hogy az egész törvényjavaslatnak ez volt a legfontosabb mondanivalója: a vidéki törvényhatóságok és a községi képviselő-testületek tagságának átstrukturálása. Ferdinándy Gyula a Kisgazdapártot képviselte a kormányban, és célja az volt, hogy a zsidók és a vidéki dzsentri helyére kisgazdák kerüljenek be. Ezt a célt szolgálta a választójog demokratizálása az életkori határok leszállításával, kiemelten a titkosság bevezetése és a választási virilizmus behozatala. Ezekkel a módosításokkal a választók többségét alkotó birtokos parasztság döntő szerephez juthatott volna a vármegyék és a települések politikai döntéshozó fórumain.

<sup>76</sup> Ezt a célt Ferdinándy máshol is nyíltan kifejtette, így azon a főispáni tanácskozáson is, ahol a törvényt számukra bemutatta: „A jelenlegi önkormányzati képviselők a keresztény kurzus érdekeinek sem felelnek meg, mert azokban túlnyomóan képviselve van az a zsidó elem, amely a háború alatt szerzett nagyobb ingatlanokat és ezek után fizetett adó alapján tagja a bizottságoknak.” *Budapesti Hírlap*, 1920. november 27., 2.

Ferdinándy Gyula törvényjavaslata azonban nem várt reakciókat szült, és hatalmas belpolitikai vihart kavart. A tervezet ugyanis kivívta a vármegyék politikai elitjeinek – elsősorban a reform ellenük irányuló élet jól érzékelő dzsentrí – hatalomföltő ellenállását, tiltakozását és szembeszegülését. Már magának a közigazgatási reform tervezetének a hírére, jóval a benyújtása előtt, 1920 májusában tiltakozott például Somogy megye törvényhatósága:<sup>77</sup> „Somogy vármegye hazafias közönsége törhetetlenül ragaszkodik a vármegye évezredes autonómiájához, mely a múlt viszontagságai között legerősebb védőbástyája volt a nemzeti eszmének és az állampolgárok jogainak, úgy a nemzeti királyok idejében, mint az Ausztriával való közösség viharai között. A közelmúlt tapasztalatai, a mértéken felül vitt centralizáció által egészségtelen túlsúlyhoz juttatott Budapest destruktív hatásaival szemben a vármegye törvényhatóságában és hatáskörében látja a biztosabb védelmet a hazafias vidék minden újabb háttérbe szorítására irányuló újabb kísérlet esetén. Ezért a vármegye közönsége tiltakozik a vármegyei autonómia minden megcsontítása ellen és nagyon helytelennek tartja a közigazgatás államosításának eszméjét most vetni a politikai életbe, mikor sokkal égetőbb és sürgősebb tennivalók előtt áll a törvényhozás. Ellenkezőleg, a vármegyei autonómiának korszerű kifejlesztését tartja szükségesnek, annál inkább, mert a területileg ép, egészséges Magyarország nemzetiségeivel való államhű és békés együttélés, egyedül éppen ez úton biztosítható.”

A törvényjavaslat nyilvánossá válása után azután a vármegyei törvényhatóságok az üléseiken sorban alakították ki állásfoglalásaikat, és jó részük feliratban tudatta azt a nemzetgyűléssel és a kormánnyal. Elsőként mindjárt az ország első vármegyéje, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye az alispán ismertetése után vitatta meg a javaslatot, s tiltakozott „az alkotmány kiforgatása, a törvényhatósági bizottságok »legszeleesebb demokratikusabb alapon« való összeállítása ellen”.<sup>78</sup> Az előterjesztő kétségbe vonta, hogy „a mostani nemzetgyűlésnek van-e joga a vármegye intézményének átreformálására”. A vármegye a határozatában a reformok mellőzését kérte, de ha arra mégis sor kerülne, akkor követelte, hogy „ne tévesztessen szem elől a vármegyéknek alkotmány fenntartó évezredes tradíciója és ne ingattassék meg alapjában esetleg úgy, hogy alkotmányfenntartó feladatának a jövőben eleget tenni képes ne legyen”.

Komárom vármegye október 30-i ülésén tett állásfoglalása is megkérdőjelezte a nemzetgyűlés jogát egy ilyen törvény meghozatalára, mert „erre nincs felhatalmazása a Nemzettől”, és szintén tiltakozott ellene. Ferdinándy belügyminiszter szűkebb pátriája, Abaúj vármegye különösen élesen támadta a javaslatot, a közgyűlés állásfoglalása szerint „a reform tervezet nem egyéb, mint a legfeljebb csak modern követelményeknek megfelelően átalakítandó jelenlegi, közjogi szervezetek teljes megsemmisítése, az értelmiségnek és a felelősségérzettel bíró rétegnek a törvényhatósági bizottságokból és községi képviselőtestületekből

<sup>77</sup> MNL SML IV. 402a. Somogy Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1920. május 3., jkv. szám, 249/1920.

<sup>78</sup> RUSZOLY: *i. m.*, 16–17.



való kiszorítása, a nemzeti eszme sok évszázados zászlóvivőjének: az ősi alkotmányvédő vármegyének sírba tétele!<sup>79</sup>

Baranya vármegye 1920. november 10-én foglalt állást:<sup>80</sup> „Mélységes aggodalommal értesül a Közgűlés arról, hogy a Kormány a törvényhatóságok és a községek alkotmányos szervezetének megváltoztatása iránt a Nemzetgűlés elé javaslatot terjesztett. A Nemzetgűlés a szorosán előtérben álló vitális fontosságú országos és sürgős kérdések megoldására hivatván egybe, a vármegyei, városi és községi törvényes szervezetek megbolygatása feladatát egyáltalában nem is képezheti, erre hivatott csakis a statuálandó új választó törvény alapján összeülő törvényhozás lehet. Az ország kétségkívül legfontosabb ezen szervezeti berendezkedéséhez azonban minden körülmények között csakis mély megfontolás és a közéletben kiértett és kialakuló kívánalmak szerint tartja a Közgűlés hozzá nyúlni megengedhetőnek. Az évszázados tapasztalatok, de főleg a legutóbbi idők keserves tanulságai arra utalnak, hogy a törvényhatóságok önkormányzati jogait nemcsak, hogy megcsonkítani nem lehet és nem szabad, de azt az eddigénél lényegesen több tartalommal intézményesen megtölteni elengedhetetlen követelmény.

A törvényhatósági és községi választójog semmiképp sem járhat az országgűlési választói jog előtt, hanem legfeljebb csak ahhoz simulhat. Amíg tehát az országgűlési választói jog még csak tervezetében sincs kialakulva, addig az önkormányzati szervek újlagos átszervezése teljességgel idő előtti.

A nemzetgűlési választások most fennálló rendjének továbbvitele a törvényhatóságok autonómiáját alapjában rendítheti meg. Az egész közigazgatás incidentális, átmeneti átszervezése pedig, mint azt a kormány tervezi, az általános bizonytalanság jelen nehéz napjaiban a teljes felforduláshoz és anarchiához vezethet.”

Veszprém megye 1920. december 10-i ülésén hozott, meglehetősen részletes, egyhangú állásfoglalást,<sup>81</sup> amely szerint a közgűlés az előterjesztést „időszerűtlennek, szükségszerűtlennek és mindezekon felül a nemzet érdekeinek szempontjából határozottan károsnak, sőt veszélyt keltőnek tartja.

[Az ország előtt áll] megannyi nagy érdekű és sürgős feladat, mely természeténél és értékénél fogva kell, hogy megelőzze radikális felforgatását oly önkormányzati testületeinknek, melyek csak a közelmúltban is az évszázados tradíciókból folyó önzetlenséggel őrizték leg-hívebben a nemzeti eszmét, s szállottak síkra megmentéséért.

Ha majdan idő és sor kerülhet az önkormányzati testületeknek a haladó kor követelményeihez igazodó, de egyszersmind különleges történelmi fejlődésünket szem elöl nem téveszthető alkotmányjogi reformjára, ezek a testületek a közjó érdekében maguk is készségesen fognak ez intézmények célszerű átépítésén munkálkodni. Ám de ma, mikor ily alkotmányvédő és alkotmánybiztosító intézmények radikális érintése, elleneink szemében a stabilitásban megnyilatkozó erő gyengülésének látszatát kelthetné fel, ezek

<sup>79</sup> RUSZOLY: *i. m.*, 19.

<sup>80</sup> MNL BML IV. 410b. Baranya vármegye alispánjának közigazgatási iratai, 1920/1943.

<sup>81</sup> MNL VeML IV. 401a. Veszprém Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgűlési jegyzőkönyvek, 1920. december 10., jkv. szám, 875/1920.

megbolygatásával kísérleteznünk, sziklabástyává tömörült erőket szétforgácsolni nem szabad.

Azok az elemek, melyek a törvényhatósági bizottságokban és a községi képviselőtestületekben jelenleg helyet foglalnak, nem elkülönzött társadalmi osztályokat képviselnek, nem osztályérdekeket szolgálnak – hanem miként működésük eredményei is mutatják – értelmiségüknél és közéleti pályára neveltségüknél fogva az egyetemes közérdek kielégítésén munkálnak, melynek áldásaiban a haza minden polgára érdeme szerint részesülhet.

A falu lakosai közül a földbirtokkal nem bírók túlnyomó része napszám keresményéből él, s mint ilyen ismeretei hiányosabbak, látköre szűkebb annál, mint aminő a törvényhatósági bizottság, illetve a községi képviselőtestület hatás és feladatkörébe utalt kérdések helyes elbírálásához mellőzhetetlenül szükséges. De nem is vágyódik, s mindennapi elfoglaltsága mellett nincs is ideje ily természetű megbízatások betöltésére. E téren az önálló gondolkozásra és működhetésre kellő neveléssel és így ítélőképességgel nem bírva a lelketlen demagógia áldozatául eshetik, miáltal közvetlenül mód és alkalom nyílik oly elemek érvényesülésére, melyek nemzet és hazaellenes eszmék szolgálatába szegődnek.

Ezekon felül a nemzetgyűlés keletkezésénél fogva a jogrend helyreállítása és a folyó ügyek elindítására levén alkotva – nézetünk szerint – ily alkotmányt mélyrehatóan érintő, korszakalkotó reformok keresztülvitelében, azok legalaposabb előkészítése, a nemzet megkérdezése, a vármegyék s a szakkörök meghallgatása és a közvélemény e kérdésekben való kialakulása előtt és ezek nélkül nem is bocsátkozhatik.”

Vas megye 1921. február 21-én hozott határozatot.<sup>82</sup> „Ősi autonómiája olyan kincs a törvényhatóságnak, amelyet hosszú évszázadok zivatarai között a legkomolyabb megpróbáltatások napjaiban is minden ármány és erőszak ellenében eredményesen megőrizni teljes épségében megőriznie sikerült. Jóleső meglepéssel, sőt büszke önérzettel állapíthatjuk meg, hogy a vármegye, ez a legősibb intézménye a magyar alkotmánynak, az októberi forradalomból és az azt nyomon követő bolsevizmusból intaktan, mocsoktalanul került ki.

Ezzel szemben azt is konstatálni lehet, hogy a nemzetgyűlés anélkül, hogy ezzel a tekintélyt a legkevésbé is aláásni, vagy kisebbiteni akarnánk – végre is csak forradalmi alakulat.

Épp ezért a legerélyesebben tiltakozunk a belügyminiszter úrnak hivatkozott törvény-magyarázata ellen, amellyel meg akarja vonni azokat a határokat, amelyeken belül a törvényhatóságok közérdekű, országos ügyekben megnyilatkozhatnak és óvást emelünk azon eljárás ellen, amellyel a belügyminiszter úr a törvényes tekintély tiszteletének örve alatt a nemzetgyűlést a vármegyékkel szemben szokatlan módon és különös hévvel védelmébe veszi.

A vármegyének dicsőséges múltja elegendő biztosítékot nyújt arra, hogy miként a múltban a közérdekű ügyek tárgyalásánál meg tudtuk őrizni a higgadt tárgyilagosságot, akként a jövőben is be fogjuk tartani a politikai iskolázottság és a jóízlés követelményeit

<sup>82</sup> MNL VaML IV. 403a. Vas Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1921. február 21., jkv. szám, 2298/1921.

úgy, hogy a jövőben sem fogunk rászolgálni arra, hogy az alkotmány megvédése kötelességének mikéntjéről és a tekintély tiszteletéről bennünket kioktassanak.”

Sorolhatnánk és idézhetnénk tovább a vármegyei közgyűlések állásfoglalásait, hiszen majdnem mindegyik hozott egy hasonlót, de főleg, mivel jól látható, hogy ezek teljesen azonos érvrendszerre épültek. Ezek közül kiemelendő, hogy a vármegyék közjogilag a magyar történelemben addig legszélesebb és titkos választójog alapján megválasztott nemzetgyűlés elé helyezték magukat, és annak legitimitását megkérdőjelezve, saját közvéleményüket a nemzet közvéleményével azonosították. A történeti legitimitást tehát a jogi elé helyezték, amely a nyilatkozatok egyik legsúlyosabb önellentmondása, egy polgári jogállam alapelveivel össze nem férő álláspont. Ugyancsak érdekes a testületek demokráciafelfogása, amely szerint elvileg jogokban mindenki egyenlő, de ez a gyakorlatban nem érvényesülhet, mert egyes társadalmi rétegeket bizonyos jellemzők – képzettsége, iskolázottsága, látóköre vagy származása – erre nem tesznek alkalmassá. Ezzel szemben a nemzetkarakter jegyeit magán viselő rétegek a legalkalmasabbak erre a feladatra, ezek a „nemzetfenntartó osztályok”, kiemelten a volt köznemesség utódai, akik már „generációk óta hordozzák a köz önzetlen szolgálatának terheit”. Tehát itt pedig a szubjektíven kiválasztott jellemzők kapnak prioritást az objektív jogegyenlőséggel szemben.

S miközben zajlottak 1920 utolsó hónapjaiban és 1921 elején a vármegyei közgyűlések és tiltakozások, váratlanul egy újabb ügy robbant be a köztudatba, s szolgáltatott komoly adalékokat a heves közjogi vitához. 1920. december 14-én ugyanis összeült Zala vármegye közgyűlése, és aktuális napirendje megtárgyalása után a következő feliratot fogalmazta meg és intézte a nemzetgyűléshez, valamint Horthy Miklós kormányzóhoz: „Zalavármegye törvényhatósági bizottságának közgyűlése fájdalommal látja, hogy a nemzetgyűlés hivatásának megfelelni nem képes és az ország nemzeti, erkölcsi és gazdasági feltámadását előmozdítani nem tudja. Kormányzónkba helyezett bizalmunk indít arra, hogy hazafias aggodalmainkat felirati jogunk alapján közöljük és ugyanakkor biztosítsuk Főméltóságodat arról, hogy Zala vármegye megnyugvással veszi majd tudomásul, ha Főméltóságod ennek a szerencsétlen országnak a vezetését – addig is, míg a nemzet által reá ruházott jogkörében a nemzet felfogásáról alkotmányos módon meggyőződhetik – a napi, személyi és pártpolitikán felülemelkedni tudó, hivatott szakértőkre bízva.”<sup>83</sup>

Az ügy előzményeihez annyit kell hozzátenni, hogy a Teleki-kormány pénzügyminiszterét, Korányi Frigyest a nemzetgyűlésben egy jelentéktelen ügyben leszavasták, mire december 2-án Teleki bejelentette a kormány lemondását. Ezután Horthy újból Telekit nevezte ki miniszterelnöknek, aki december 17-én megalakította második kormányát.<sup>84</sup> Vélhetően ezek a politikai viharok váltották ki Zala megye törvényhatóságának elégedetlenségét, a nemzet érdekeit szerinte nem képviselő pártpolitikai csatározások miatt, és szakértői kormány kirendelését látta szükségesnek. Ez a felirat természetesen tovább

<sup>83</sup> MNL ZML IV. 402a. Zala Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1920. december 14., jkv. szám, 1635/1921.

<sup>84</sup> Új kormányprogramjában Teleki utalt a közigazgatási reformra is, amelyet a kormány a nemzetgyűlésnek benyújtott és tárgyalás alatt van. NN 1920–1922. VII. kötet, 1920. december 17., 211.

amortizálhatta a nemzetgyűlés tekintélyét a törvényhatóságok szemében, de a határozatnak mégsem a tartalma, sokkal inkább a jogi vonatkozásai miatt támadt országos visszhangja. A vármegyei feliratot ugyanis Ferdinándy belügyminiszter megsemmisítette, arra való hivatkozással, hogy egy vármegye az állami szuverenitás legfontosabb intézményét, a nemzetgyűlést ilyen módon nem kritizálhatja. A kormányzati reakció Zala megyében hatalmas felháborodást váltott ki, amelynek eredményeként 1921 januárjában a közgyűlés nevében az alispán előterjesztést tett a belügyminiszterhez a rendelet visszavonása érdekében, egyben hasonló tiltakozó állásfoglalás végett átiratot intézett valamennyi megyei törvényhatóságnak. Mivel a belügyminiszter az előterjesztésnek a törvényben előírt határidőig nem tett eleget, a vármegye hivatalosan is panasszal fordult a Közigazgatási Bírósághoz, amely jogerős ítéletében a vármegyének adott igazat, s a belügyminiszternek vissza kellett vonnia a feliratot megsemmisítő határozatát. Ez az ügy pontosan arra a helyzetre szolgáltatott precedenst, amelyről a közigazgatási reform is szólt, a vármegyék jogköreinek szűkítéséről, illetve kiélezte a belügyminiszter és a vármegyék ellentétét.

A zalai feliratot és az arra adott belügyminiszteri reakciót természetesen a vármegyék azonnal megtárgyalták, Pest vármegye az elsők között állt Zala mellé. Támogatta a feliratot és elítélte a belügyminiszter lépését, és ezzel az eset tovább erősítette a tiltakozó mozgalmat.<sup>85</sup> A vármegyék ekkor elhatározták, hogy álláspontjuk kifejtésére országos gyűlést rendeznek. Ez meg is történt, és 1921. február 9-én, Pest vármegye székházában nagygyűlést tartottak, ahol valamennyi vármegye, még a határon túlra került megyék küldöttei is részt vettek.

A gyűlés szónokai éles bírálatban részesítették a kormány javaslatát, sőt a zalai határozattal egyetértve a nemzetgyűlés működését is. A rendezvényen Teleki József gróf, gyömrői földbirtokos, Pest vármegye törvényhatósági bizottságának tagja elnökölt. Az első felszólaló Kaas Albert báró volt, aki szerint „sohasem volt annyira fontos nemzeti követelmény a magyar középosztály, a magyar intelligencia hathatós közéleti tevékenysége, mint éppen napjainkban”, és a belügyminiszter reformterve az intelligencia befolyását, az értelmiség irányító szerepét gyöngíti.<sup>86</sup> A vármegye a maga megbontatlan szervezetében „nemzetfönntartó erő”, amely virtuálisan most is megjeleníti a történelmi Nagy-Magyarországot. Jelen volt és felszólalt az ismert író, lapszerkesztő, Rákosi Jenő is, aki hasonló érveket hangoztatott. „Régebben a vármegyék képviselték a nemzetet, s ott volt a szuverenitás, mert az országgyűlésre utasítással küldötték ki követeiket. A nemzeti élet teljessége ott él és virul a vármegyében, ahol évszázadról-évszázadra lerakódtak a nemzeti hagyományok, mint a rétegek a korall-szigeten. Akárhányszor az ország kétharmad része is idegen kézben volt, de a vármegyék fenntartották a nemzeti életet s visszahozták az elveszett részeket.”

A felszólalók, Kaas Albert és Prónay Dezső báró is, példának hozták a zalai felirat ügyét, amely mutatja, hogy a kormány korlátozni akarja a vármegyék autonómiáját, szuverenitását. Erre szerintük a nemzetgyűlésnek nincs joga, mert kevesebb a legitimitása, mint

<sup>85</sup> *Budapesti Hírlap*, 1921. január 12., 2.

<sup>86</sup> *Budapesti Hírlap*, 1921. február 10., 2.

a vármegyének, amely önmagában képviseli a nemzetet, s ebben rejlik a szuverenitása. Élesen támadták a belügyminiszter legfontosabb reform melletti érvét, a demokratizálódás igényét is. Keglevich Gyula gróf szerint például már látszanak is a demokratizálódás „megdőböntő eredményei”, mivel „a falusi fiatalság a gyűléseken kibuktatja nemcsak az urakat, hanem az érdemes, tekintélyesebb gazdákat is”. Szerinte ez „nem demokrácia, hanem demagógia, s ha most beviszik a törvényhatóságokba az általános szavazati jogot, akkor ezzel csak újabb erőt juttatnak a demagógiának”. Ezt a sajátos demokráciafelfogást támasztotta alá Rákosi Jenő is, aki szerint a „nyugati demokrácia csak elhervasztja a magyar nemzetet”, mert a magyar nemzet „mindig demokratikus volt”, csak időnként kell rajta változtatni, de ehhez megvannak a magyar nemzetnek a saját képességei. Úgy például, hogy „nem minden embernek, hanem minden derék magyar embernek kell választójogot adni”, hozta a példát a „magyar demokráciáról”. „A tervezett reform éppen a magyar gondolatot törli ki az intézményből. Mert a vármegye nemcsak mint álladalmi konstrukció, mint intézmény létezett, hanem vele, benne és körülte az emberek is a levegőjében élvén, mintegy lelkileg azonosultak vele. Ami szelleme és hagyománya van, mint mondjuk, a vármegyének, az voltaképpen a magyar emberek lelki világa és nemzeti tudata. A magyar nemzet ma voltaképpen már csak a vármegyében él és lélegzik, és nem felülről kell a megye eredeti hivatásán kívül eső szempontokból megreformálni a megyét, hanem a megyéből kell megkonstruálni a nemzetet.” – magyarázta ugyanezt kommentárjában a Budapesti Hírlap (amelynek Rákosi Jenő volt a főszerkesztője, s valószínűleg ezt a vezércikket is ő írta).<sup>87</sup> A törvényhatóságok gyűlése végül elhatározta, hogy tiltakozó jegyzékét egy küldöttség át fogja nyújtani Horthy kormányzónak. A vármegyék elhatározták azt is, hogy állandó bizottságot hoznak létre érdekeik védelmére. Ezért minden vármegyéből 2-2 főt delegálva létrehozták a Vármegyei Országos Bizottságot.

A pesti nagygyűlés után tovább folytak a tiltakozó vármegyei közgyűlések, és újabb feliratok születtek. Ezek közül kiemelhető Zala vármegye, amely rendkívüli közgyűlést hívott össze és részletes indoklással fogalmazta meg saját álláspontját. Ez tartalmazta a tiltakozó mozgalom érvrendszerének valamennyi elemét:<sup>88</sup> „A közgyűlés [...] hazafias aggodalommal látja azt a törekvést, mely az ezer éves vármegyei szervezet megbolygatásával a magyar alkotmányos szabadság, a konzerváló nemzeti érzés, a hazafias nemzeti áldozatkészség évszázados bástyáit alapjaiban támadván meg, a vezetésre hivatott magyar értelmiség egyik legerősebb pozícióját elpusztítani, a nemzeti erők konszolidációjának egyik leghatékonyabb gygyverét kezéből elvenni készül.

Megállapítja azt, hogy a magyar vármegyei szervezet mai összetételében a magyar államalkotó géniusz által történelmileg kifejlesztett intézményes biztosítéka nemcsak annak, hogy a hatáskörébe utalt közügyek intézésében a nemzet legkülönbözőbb rétegei ténylegesen részt vehessenek, de egyben biztosítéka annak is, hogy a hivatottságuknál, képzettségüknél, hazafias hagyományaiknál fogva vezetésre teremtett tényezők az önkormányzati

<sup>87</sup> Uo. 1.

<sup>88</sup> MNL ZML IV. 402a. Zala Vármegyei Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1921. március 8., rendkívüli közgyűlés.

életből még a legszélsőséesebb eszmeáramlatok hatása alatt elfajzott párt- és osztályharcok közepette se szorítottassanak ki. Ez pedig a mai viszonyok között Magyarország létérdekével egyet jelent.

Éppen ezért a vármegye szervezetének a jelen viszonyok közt tervezett megbolygatását, mint a nemzeti megszilárdulás, valamint az ország területi épségének helyreállítására irányuló legszentebb törekvések zászlóvivőjétől való megfosztását egyenesen nemzeti veszedelemnek tekinti.

A magyar vármegyei rendszer legősibb szervezetétől kezdve a demokratikus gondolatot foglalta magában. [...] Hogy pedig a vármegyék feladatuknak ily kiváló magaslatán állottak, s azon mindenkor is megmaradtak, bátran állítjuk, hogy főként a virilizmus intézményének tulajdonítható. Tagadhatatlan tény ugyanis, hogy középosztályunknak a közügyek iránti önzetlen érdeklődése és szeretete, karöltve a kifejezetten városi elem, a kereskedői és iparos osztály kulturális érzésével és gyakorlati felfogásával, s ezen társadalmi osztályok műveltsége, hazaszeretete mindenkor megnyilvánult a törvényhatóságokban, s mint mennyi értékes kincs, nélkülözhetetlen életeleme az önkormányzatnak.

[...] Azok az elemek, amelyek a törvényhatósági bizottságokban és a községi képviselőtestületekben jelenleg helyet foglalnak, nem elkülönözött társadalmi osztályokat képviselnek, nem osztályérdekeket szolgálnak, hanem minként működésük eredményei is mutatják – értelmességüknél és közéleti pályára neveltségüknél fogva – az egyetemes közérdek kielégítésén munkálkodnak, melynek áldásaiban a haza minden polgára érdeme szerint részesülhet.

A falu lakosai közül a földbirtokkal nem bírók túlnyomó része napszámkeresményéből él, s mint ilyen, ismeretei hiányosabbak, látköre szűkebb annál, mint aminő a törvényhatósági bizottság, illetve a községi képviselőtestület hatás- és feladatkörébe utalt kérdések helyes elbírálásához mellőzhetetlenül szükséges. De nem is vágyódik, s mindennapi elfoglaltsága mellett nincs is ideje ily természetű megbízatások betöltésére. E téren az önálló gondolkozásra és működhetésre kellő neveléssel és így ítélőképességgel nem bírva, a lelketlen demagógiának eshetik áldozatul, miáltal közvetve mód és alkalom nyílik oly elemek érvényesülésére, melyek nemzet és hazaellenes eszmék szolgálatába szegődnek.

Ezeken felül a nemzetgyűlés keletkezésénél fogva a jogrend helyreállítására és a folyó ügyek elintézésére levén alkotva – nézetünk szerint – ily az alkotmányt mélyrehatóan érintő, korszakalkotó reformok keresztülvitelére, azok legalaposabb előkészítése, a nemzet megkérdezése, a vármegyék s a szakkörök meghallgatása és a közvélemény e kérdésekben való kialakulása előtt és ezek nélkül nem is bocsátkozhatik.

[...] A nemzet alkotmánya, az állami hatalom szervezetének, legfőbb orgánumai alakulására, működésére és egymáshoz való viszonyának a meghatározására vonatkozó nemzeti akarat az úgynevezett alaptörvényekben van lefektetve. Ezen alap és más törvény között tisztán a törvény tartalmi súlya szerint azon bár nem jogilag biztosított, de erkölcsi okokban rejlő megkülönböztetés tételik, hogy ezen különösen becses alaptörvények

megváltoztatása különös gonddal, nagy körültekintéssel történjék és akkor, amikor a változtatás szükségességét a nemzet érdekei feltétlenül követelik.”<sup>89</sup>

A vármegyei ellenállás meghozta az eredményét. A kormány a törvényjavaslatait visszavonta, Ferdinándy Gyula belügyminiszter pedig 1921. február 26-án lemondott tisztségéről.<sup>90</sup> A következő napok eseményeit Magyarországon IV. Károly váratlan visszatérési kísérlete tematizálta, így a vármegyei ügy lekerült a napirendről. Nagy kérdés volt azonban, hogy a Teleki-kormány lemondása után az új miniszterelnök, Bethlen István milyen álláspontot foglal el. Bethlen 1921. április 19-én vázolta kormányprogramját a nemzetgyűlésben, amelyben a rá jellemzően fogalmazott, taktikázva és kiismerhetetlenül. Egyik mondatával elismerte, hogy a közigazgatást demokratizálni kell, s „a kormány a maga részéről szükségesnek tartja a törvényhatósági bizottságok és egyéb testületek összeállításának megváltoztatását, szükségesnek tartja, hogy abban azok a demokratikus rétegek, amelyek a választói jog révén a parlamentben is képviselést nyernek, szintén képviselést kapjanak”. A másikban azonban már kijelentette: „A demagógiát a megyegyűlésbe beereszteni nem fogjuk, mert törvényhatóságainknak ősi tradícióit, ősi nemzeti alapjait meg akarjuk őrizni és nem akarjuk érinteni.”<sup>91</sup>

Hogy a dodonai beszéd után a kormány milyen politikát fog képviselni a közigazgatási reform ügyében, arra utalt, hogy Bethlen Ráday Gedeont nevezte ki belügyminiszternek, aki pozíciója elfoglalásakor a következő leiratot intézte a vármegyékhez: „Megnyugtató reám nézve az a tudat, hogy nagy munkámban az ősi törvényhatóságokra támaszkodhatom, amelyek évszázadokon át sziklaszilárd oszlopokként álltak meg a helyüket minden nemzetellenes törekvéssel szemben és amelyek rendületlen hazafiságán nem üthetett rést a romboló szellem sem.”<sup>92</sup>

1921 augusztusában a vármegyék újabb nagygyűlést tartottak a pesti vármegye házában, ahol a rendi országgyűlések mintájára, minden vármegyéből 2-2 küldött vett részt. A gyűlés elnöke ezúttal Széchenyi Emil gróf volt, aki nyitó beszédében rögtön ki is jelentette, hogy a „mai nemzetgyűlést nem tartja a történelmi Magyarország képviselőjének és nem tartja hivatottnak arra, hogy ezer éves alkotmányunkat megváltoztassa”.<sup>93</sup> Ezután a hozzászólók – Rakovszky Iván, Széchenyi Viktor gróf, Prónay Dezső báró, Kaas Albert stb. – a már jól ismert érveket ismételték meg, vagy annak még szélsőségebb variációját. Így például Rakovszky Iván szerint, ami a nemzetgyűlésben folyik – a pártoskodás, vitatkozás – az hazaárulás, s gúnyosan tréfálkozott a kisgazdákon is. A gyűlés végül elhatározta, hogy küldöttséget meneszt Horthy kormányzóhoz és a miniszterelnökhöz. Másnap meg is jelent egy 100 tagú küldöttség Bethlen István és Ráday Gedeon belügyminiszter előtt.

<sup>89</sup> A közgyűlés fenti határozatát 1923. február 11-én 16/1923. jkv. szám alatt hozott határozatában megerősítette.

<sup>90</sup> NN 1920–1922. VIII. kötet, 1921. február 26., 218. Maga Ferdinándy nem ezzel indokolta a lemondását, hanem azzal, hogy összeütközésbe került egyes „katonai körökkel”.

<sup>91</sup> NN 1920–1922. IX. kötet, 1921. április 19., 188.; ROMSICS Ignác: *Bethlen István*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 182.

<sup>92</sup> RUSZOLY: *i. m.*, 7.

<sup>93</sup> *Budapesti Hírlap*, 1921. augusztus 26., 1.

Bethlen a delegációnak a következőket mondta: „Ma más időket élünk, mint húsz-harminc évvel ezelőtt. Ma új társadalmi osztályok, új irányok és új eszmék keresnek elhelyezést. [...] A magyar történelmi intelligenciának vezető szerepét el kell fogadni. Nem államférfíúi bölcsesség az, amely az ellentéteket szítja; hanem ha vannak ellentétek, ezeket ki kell egyenlíteni. Én a fokozatos fejlődésnek vagyok híve és barátja. A fejlődésre igenis szükség van, a fejlődés elől elzárkózni nem lehet, de az csak akkor egészséges, ha az a magyar tradíciók alapján áll.”<sup>94</sup> Az ismét elég kétértelmű beszédében tehát Bethlen kimondta, – s ezt tette hozzá Ráday is –, hogy lesz reform, de az nem fogja a dzsentrí pozícióit megingatni. Ez láthatóan meg is nyugtatta a küldöttséget, mert a sajtó beszámolója szerint azt „zajos éljenzéssel” fogadta. Végül a két napos rendezvénysorozat a Gellért szállóban egy hatalmas lakomával zárult, ahol az első pohárköszöntőt az eseményekben vezérszerepet játszó Zala alispánja mondta.<sup>95</sup>

Az eset azonban kiváltotta a közigazgatási reformot mindvégig szorgalmazó Kisgazdapárt reakcióját, amelynek vezetősége felháborodva fogadta a vármegyei gyűlés híreit. Szerintük már maga az összejövétel is törvénytelen volt, mert a vármegyéknek joguk van bírálatot mondani a megyei gyűlésen, de nincs joguk kiküldötteket gyűlésre küldeni, mert ez „vagy szovjet, vagy a régi rendi országgyűlés kópiája”.<sup>96</sup>

A párt a következő napokban határozottan sürgetni kezdte a reform végrehajtását, ám az egyre késett. Ezért 1921. október 7-én Nagyatádi Szabó István elnökletével értekezlet tartottak, amelynek aktualitását az országban akkor forrponon lévő királykérdés adta, de sor került e kérdés tárgyalására is. Nagyatádi leszögezte, hogy „ő maga is szükségesnek tartja, hogy a párt az összes aktuális kérdésekben félremagyarázhatatlanul szögezze le a maga megingathatatlan álláspontját, amely mellett minden körülmények között ki kell tartani”, ezért politikai nyilatkozatot, gyakorlatilag egy frissített pártprogramot adtak ki. Az aktualizált program 5. pontja foglalkozott a közigazgatási reformmal, és a következőképpen fogalmazott: „A párt a közigazgatásnak a történelmi jogfejlődés szellemében és a modern kor és a gyakorlati élet követelményeinek megfelelő *demokratikus reformját* mielőbb megvalósítandónak tartja.”<sup>97</sup> A szövegben kiemelt rész az eredetiben is az, tehát a rövid megfogalmazás arra utal, hogy a Ferdinándy által elkezdett utat kívánják folytatni.

Nem kellett sokáig várni a kormány válaszára, néhány nappal később ugyanis maga Bethlen miniszterelnök reagált, amikor Pécsre látogatva, nagy beszédet mondott. Ebben világossá tette álláspontját a kisgazdák igényeivel kapcsolatban:<sup>98</sup> „A kisgazda társadalom hazafiasan és keresztény irányban gondolkodó erőteljes és széles rétegének támasza nélkül egy egészséges és demokratikus kormányzat ma Magyarországon el sem képzelhető, de ez az osztály vezetésre és irányításra szorul a történelmi magyar intelligencia által, amelynek tudása, képzettsége, látóköre és kipróbált hazafiassága nélkül egy egészséges,

<sup>94</sup> Uo., 3.

<sup>95</sup> Uo.

<sup>96</sup> *Pesti Napló*, 1921. szeptember 2., 3.

<sup>97</sup> *Budapesti Hírlap*, 1921. október 7., 1.

<sup>98</sup> *Pécsi Napló*, 1921. október 22.



egységes kormányzat soha ki nem alakulhat ebben az országban.” Ezek a mondatok arra utaltak, hogy Bethlen olyan radikális reformot nem kíván végrehajtani, amely kiszorítaná a hatalomból a vidéki vármegyék addigi urait.

Ezzel a közigazgatási reform ügye egyelőre le is került a napirendről, a vármegyei tiltakozás eredményre vezetett. Ezt a kérdést végül a Bethlen-kormány csak 1929-ben szabályozta, de az 1929. évi XXX. törvény, bár a Ferdinándy-féle elképzelések több elemét tartalmazta, és jellemzően erősítette az állam szerepét, de a vidéki vármegyékben a politikai befolyást továbbra is a volt köznemesség utódai tarthatták a kezükben.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

2. *Budapesti Hírlap*, 1920. november 27.
3. *Budapesti Hírlap*, 1920. szeptember 18.
4. *Budapesti Hírlap*, 1921. augusztus 26.
5. *Budapesti Hírlap*, 1921. február 10.
6. *Budapesti Hírlap*, 1921. január 12.
7. *Budapesti Hírlap*, 1921. október 7.
8. CONCHA Győző: A közigazgatási javaslatról. In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*, 2. kötet, Budapest, 1935.
9. *Pécsi Napló*, 1921. október 22.
10. *Pesti Napló*, 1921. szeptember 2.
11. ROMSICS Ignác: *Bethlen István*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
12. RUSZOLY József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején, *Acta Juridica et Politica*, XXI. kötet, Szeged, 1974.

### Levéltári források

1. KI 1920–1922, 5. kötet
2. MNL BML IV. 410b. Baranya vármegye alispánjának közigazgatási iratai, 1920/1943.
3. MNL OL K 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek, 1920. október 13.
4. MNL SML IV. 402a. Somogy Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1920. május 3., jkv. szám, 249/1920.
5. MNL VaML IV. 403a. Vas Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1921. február 21., jkv. szám, 2298/1921.
6. MNL VeML IV. 401a. Veszprém Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1920. december 10., jkv. szám, 875/1920.
7. MNL ZML IV. 402a. Zala Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1920. december 14., jkv. szám, 1635/1921.
8. MNL ZML IV. 402a. Zala Vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai, közgyűlési jegyzőkönyvek, 1921. március 8., rendkívüli közgyűlés
9. NN 1920–1922. II. kötet, 1920. április 24.
10. NN 1920–1922. IX. kötet, 1921. április 19.
11. NN 1920–1922. VI. kötet, 1920. október 20.
12. NN 1920–1922. VII. kötet, 1920. december 17.
13. NN 1920–1922. VIII. kötet, 1921. február 26.

### Jogforrás

1. 1891. évi XXXIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről.
2. 1907. évi LVIII. törvénycikk, a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. XXXIII. törvénycikk hatályon kívül helyezéséről.

*De a szövegben történik utalás a következő törvényekre is:*

1. 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről.
2. 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről.
3. 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról.
4. 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.
5. 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről.

