

## KAPÁS BENDEGÚZ

### Visszatekintés a magyarországi régiók, mint felső-középszintű közigazgatási egységek sajátos fejlődésére

Különös tekintettel az Észak-alföldi Régióra, valamint Hajdú-Bihar megyére

A megyék, mint igazgatási egységek Magyarországon a *vis inertiae* (ellenállási jog), *ius statuendi* (statútumalkotási jog) illetve – véleményem szerint – a *gravamina et postulata* (sérelmek és kívánalmak) jogintézményeinek megjelenése óta, unitárius államunk alkotmányvédelmi bástyáit képzik.<sup>1</sup> Klasszikus alkotmányvédelmi szerepük ugyan nem maradt teljesen érintetlen, hiszen e szerepkörük igazán csak 1870-ig maradt meg, azonban függetlenül attól, hogy milyen hatalom regnált országunkban, általános tendenciaként megállapíthatjuk, hogy a megye, az előbb említett szerepében sohasem került el a reformkísérleteket. Számos elképzelés (változatos elnevezésekkel, de) ezt meghaladó földrajzi egységekben kívánta újragondolni a végrehajtás középszintjét.

Jelen tanulmányban azonban nem kívánom vizsgálni az összes megyére irányuló reformkísérletet országunkban. Kiindulási pontként sokkal inkább találok célszerűnek az első, valóban újszerű törekvés megemléztését, mely mind a megye (mint Nemesi Vármegye) közigazgatási beosztását és hatásköreit átszabta. A reformkísérlet előtt azonban kiindulási pontként röviden szeretném tisztázni, hogy II. József radikális reformjai előtt mely funkciókat látta el a megye, és ennek milyen formái adaptálódtak Biharra vonatkozóan.

II. József reformjai előtt Bihar egy már kiforrott közigazgatási rendszerrel rendelkezett a Rákóczi mozgalmat követő országgyűlésen hozott törvények következtében, melyek alapján racionális érvek mentén szervezték újra a közigazgatást és melyben a megyék megújulása is helyet kapott. Bihar ekkor 5 – nagyjából azonos méretű – járásra oszlott, melyek arányosan vehettek részt a klasszikus közigazgatási feladatok ellátásában.<sup>2</sup> Levéltári emlékeink alapján – a korszak több újszerű eszköze között – Biharra tekintve fontos kiemelnünk az adóösszeírást, mint új közigazgatási funkciót.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>MEZEY BARNA: *Magyar alkotmánytörténet*. Bp., 2003. 147.

<sup>2</sup>SZÁLKAI TAMÁS: Bihar vármegye és a Hajdúkerület közigazgatási beosztásának története 1849-ig. *Bihar és Hajdú megye közigazgatási beosztásának története (1552–2013)*. Szerk.: SZÁLKAI TAMÁS – SZIKLA GERGŐ – SZILÁGYI FERENC (a továbbiakban: Bihar és Hajdú megye...). Debrecen, 2014.

<sup>3</sup>SZÁLKAI: i. m.

Bihartól némileg elvonatkoztatva megállapíthatjuk, hogy ekkora már a feudális rendszerek kialakították és megkötötték a „klasszikus közigazgatási funkciókat”, melyek általánosan jellemezhetőek a megyei tisztségviselők körének feltárásával.<sup>4</sup>

- A megye „élén” a főispán áll, akinek a fő feladata, hogy felügyelje a megye azon funkcióját, melyben az törvényeket és rendeleteket hajt végre.
- Az alispán tradicionálisan a főispán által szabadon kinevezett tisztségviselőből alakult át a megyei nemesek soraiból kikerülő, s a megye közösségének beleegezésével bíró tisztségviselővé. Ismeretes, hogy 1584-től a megye választja, mellyel függetlensége a főispántól teljes körűvé válik.
- A szolgabírókról általánosan elmondhatjuk, hogy törvénykezésbeli, járásvezetési és adószedési feladatokat gyakoroltak.
- A fentiek mellett az esküdtek segítették a szolgabírók tevékenységét, valamint jelen voltak a kezdetben igazságügyi feladatokkal, majd később igazgatási tevékenységekkel megbízott jegyzők.

A magyar jogtörténet fejlődésének klasszikus dogmatikája szerint a fentebbi leírást a Mohács előtti és utáni korszak követné. A középszintű közigazgatást vizsgálva szintén elmondható, hogy komoly relevanciával bír, azonban nem tekinthető sem Biharra, sem az ország egészére vonatkoztatva klasszikus „reformkísérletnek”. A hadügyi igazgatás előtérbe kerülése természetesnek tekinthető, valamint megjegyzésre méltó, hogy a vármegyék önállósága ekkor egyenes arányban erősödik a központi irányítás egyre gyengülő jelenlétével.<sup>5</sup>

A vármegyék szervezetének, funkcióinak, működésének megszűnéséről tehát semmiképpen sem beszélhetünk, sőt még azt sem állíthatjuk, hogy jelentős és irányított változáson estek volna át.<sup>6</sup>

Az első reformterv tehát erre a felépítésre gyakorolt jelentős, azonban semmiképp sem tartós változást. II. József 1784-es közigazgatási rendelete a megyék igazgatásában jelentős szereppel bírt.<sup>7</sup> A rendelet látszólag egyszerűen felszámolta a 800 éves magyar vármegyarendszert, az ország működésének alapját, a nemesség legfőbb támaszát. A megyék helyébe 10 kerület lépett, mely a homogenizálás irányába tett lépésnek tekinthető<sup>8</sup>: Győr, Pest, Nyitra, Besztercebánya, Kassa, Munkács, Nagyvárád, Temesvár, Pécs, Zágráb központokkal. A rendelet megszüntette a kiváltságolt területek – hajdúság, járság, székel és szász székek, valamint a szabad királyi városok – különleges státuszát is. A megyék maradványainak szintjén pedig elválasztotta a bíráskodást a közigazgatástól. Mindezek mellett a főispáni tisztséget is megszüntette, ezután *biztosok* irányították a megyei alispánokat, akiket ettől fogva nem választottak, hanem központilag kineveztek. A meghatalmazott helytartók a közigazgatást, a kamarai igazgatást és az igazságszolgáltatást is felölélő, széles hatáskörrel rendelkeztek. Egyik legfontosabb feladatuk volt, hogy kerületüket rendsze-

---

<sup>4</sup>MEZEY: i. m., 150.

<sup>5</sup>SZAMEL KATALIN: *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*. Bp., 1981. 19.

<sup>6</sup>SZAMEL: i. m., 20.

<sup>7</sup>KAJTÁR ISTVÁN: Joghistoria mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgáltatásról. *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Szerk.: CSEFKÓ FERENC. Pécs, 2008. 20.

<sup>8</sup>BARTA ATTILA: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Bp., 2013. 48.

resen beutazva, a helyi állapotokról részletes és pontos információkat küldjenek a központi birodalmi kormányzat számára Bécsbe.<sup>9</sup>

Milyen jelentőséggel bírt a fenti reformkísérlet Biharra? Nos, visszatekintve megállapíthatjuk, hogy a reformkísérlet – közjogi vonatkozásait tekintve – az egyik legnagyobb volumenű reorganizációs törekvés volt, azonban mivel a társadalmi ellenállás már a reformtervezet koncepciójának megalkotása során is rendkívül magas volt, a tervezet nem ért el valódi áttörést.

Az ekkor életre hívott – területileg a második legnagyobb – Nagyváradi Kerületet Arad, Békés, Bihar, Csanád, Csongrád és Szabolcs megyék területe alkotta. A kerülethez annak közigazgatási beosztását tekintve Debrecen és Nagyvárád, valamint 65 mezőváros illetőleg 778 falu tartozott.

Fontos azonban megjegyezni, hogy II. József halála előtt – oly sok más rendelete mellett – a közigazgatási reformjait is visszavonta a „nevezetes tollvonással”, mely mintegy 6000 jogszabályt semmisített meg. A közigazgatás így újból visszatért ezelőtti „klasszikus” vágányába, mely érintetlen maradt a 19. század közepéig. Láthatjuk ezt Biharban is, ahol a legjelentősebb változást egy területi módosulás adta, hiszen az 1827. évi XXXIV. törvénycikkkel<sup>10</sup> Mihályfalva egy része Biharba ágyazódott.

A tanulmány témája ugyan időben áthalad a szabadságharc utáni korszakon, azonban lényegi elemeit tekintve a kor nem hoz kiemelendő változást, hisz Biharban a szabadságharc leverése után katonai közigazgatást alkalmaztak, melyet a Bach-korszak közigazgatási érája váltott fel. Előbbi katonai rendszer véleményem szerint nem képi vizsgálódásom területét, mivel nem polgári közigazgatás, valamint a Bach-rendszer vizsgálatát sem szeretném itt megtenni, mivel az éra alatt a közigazgatás egy olyan haladási utat képviselt, mely nem lett mérvadó az azt követő korokban.

Sokkal ésszerűbb tehát a 1848–49-es forradalom és szabadságharcot követő időszakban folytatnom. A ’48-as törvénykezés tükrözte a kor haladó szellemiségét, az idő szűkössége miatt azonban csupán a legfontosabb államszervezeti megoldásokra jutott idő, így a következmények pontokba szedve summázhatóak legjobban:

- az 1848. évi III. törvénycikk<sup>11</sup> megszüntette a korábbi kormányzéseket, helyükbe a miniszterek testületét léptette.<sup>12</sup>
- a középszint átalakításával kapcsolatban elmondható, hogy a túlzott óvatosság és az időhiány miatt érdemi rendezés nem történt, a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról rendelkező 1848. évi XVI. törvénycikk<sup>13</sup> pedig csak a rendi jelleg helyett felálló, népképviselői alapon történő újrászervezést irányozta elő – ily módon a reformkorban a területi közigazgatás rendezése különállóan fel sem merülhetett.<sup>14</sup>

Ezen hiányosságok kitöltése azonban – annak ellenére, hogy váratott magára – nem maradt el. Az elkövetkezendő korszakok fokozatosan töltötték azt fel új tartalommal, melyek mentén értelmezhető a közigazgatás fejlődése.

<sup>9</sup>SZAMEL: i. m., 24.

<sup>10</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5113> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>11</sup><http://1000ev.hu/index.php?a=3&param=5271> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>12</sup>Lásd: 1848. évi III. törvénycikk 6. §.

<sup>13</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5284> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>14</sup>Lásd: 1848. évi XVI. törvénycikk 1. §.

Az előbb említett katonai közigazgatás, valamint a Bach-korszak által letémenyezett közigazgatási rendszer átmeneti időszaka Bihar vármegye vonatkozásában is 1860. október 20-ig maradt fent, amikor is a Szerb Vajdaságot és Temesi Bánságot, a Muraközt, és Partiumot ismét egyesítették Magyarországgal. Ekkor (1860 végére és 1861 elejére) megszűnt az ország kerületi felosztása, valamint a magyar kancellária és helytartótanács mellett a régi vármegyei rendszer is visszaállt. Bihart, mint közigazgatási egységet, ezután jellemzően személyzeti változások érintették: feloszlatták a megyei bizottmányokat, számos főispánt leváltottak, és 1867-ig főispáni helytartókkal vagy királyi biztosokkal helyettesítették őket. 1861-re Bihar vármegyét újra egyesítették, valamint újból felállt – némi differenciálódással – a járási rendszer.<sup>15</sup>

A kiegészítés, annak közigazgatásra gyakorolt hatása miatt nem jellemezhető teljes egyszerűséggel. Az érintett korszak ugyanis joggal tekinthető Magyarországon gazdasági és ipari forradalomnak. Ezzel együtt nyilvánvaló, hogy a monarchia feleinek érdeke a gazdasági együttműködés. Ezzel kapcsolatban jogosan merült fel a kérdés, hogy Magyarország a Monarchián belül független állam-e vagy sem? A kérdésre akár pozitívan, akár negatívan válaszolunk, annak mindenképpen vannak alkotmányjogi vonatkozásai, mely egyértelműen kihat a közigazgatási jogra is. Ezzel kapcsolatban, pedig bármely átalakítás nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a megyék évszázadokon keresztül funkcionáltak az alkotmányosság védőbástyáiként, beleértve a nemzeti függetlenségünk védelmét is.

A függetlenség körében való vizsgálódás során a kor szakértői három ügycsoportot különítettek el, így megkülönböztettek tisztán belügyi ügyeket, közös ügyeket, valamint az alapvetően birodalmi érdekeknek alávetett ügyek csoportjait. Látnunk kell, hogy a közigazgatási ügyek jelentős csoportja – névleg – a belügyekhez tartozik, azonban ennyi idő elteltével elmondhatjuk: a megyék önkormányzatiségának jogai alárendeltek voltak a központi államhatalom célkitűzéseinek.<sup>16</sup>

A kiegészítés ezen elvek mellett tehát alapvetően átszabta a kor közigazgatási arculatát, és kihatott megyénkre is. Az 1870. évi XLII. törvénycikk<sup>17</sup> a köztörvényhatóságok rendezéséről az első olyan kódexszerű jogalkotási termék, mely (átfogóan) szabályozta a közigazgatásunk területét, és nem a feudalizmus szülötte. Ezen gondolatiság mentén láthatjuk a többi, e korban megfogalmazott közigazgatási eszme jogrendszerbe való beilleszkedését.

Az első törvényhatósági szabályozás főbb elemei – a középszintű államigazgatásra vonatkozóan a következők:<sup>18</sup>

- Tükrözi a kor centralista eszméit.
- Látszólag széleskörűen bánik az önkormányzati jogok kiosztásával, azonban a Kormány túlsúlya, illetve az önkormányzatok alárendelt helyzete egyértelműen kivehető.

---

<sup>15</sup>SZIKLA GERGŐ: Bihar és Hajdú vármegye és Hajdú-Bihar megye közigazgatási beosztásának története 1850–2013. Bihar és Hajdú megye...

<sup>16</sup>SZAMEL: i. m., 27–37.

<sup>17</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5448> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>18</sup>BARTA: i. m., 54–56.

- A Kormány egyértelmű túlsúlyának bizonyítéka a főispán, mint a központi végrehajtó hatalom törvényhatósági képviselője<sup>19</sup>, aki egy személyben kap személyzet és szervezet fölötti ellenőrzési és irányítási jogokat.
- Egyértelműen megjelennek a szakigazgatási ágak (pénzügyi, oktatási, postai, közmunkai, honvédségi), melyek kihívást jelentenek a törvényhatóságok beosztását tekintve.

Biharban az öt, nagy kiterjedésű járás önmagában már nem tudott megfelelni a kor követelményeinek, már nem tudta ellátni a megsokasodott közigazgatási és törvénykezési feladatait, ezért felértékelődött a szakaszok szerepe. A járásonkénti 4-6 szakasznak (egy főszolgabírói, a többi alszolgabírói) az 1860-as években többször is módosították a területét, folyamatosan keresve az ideális megoldást. 1872-ben megszüntették a járásokat, és a szakaszokat szolgabírói szakasszá vagy járássá alakították át. Számukat a korábbi 26–27-ről 20-ra csökkentették. (Bárándi, Belényesi, Berettyóújfalui, Béli, Bihari, Derecskei, Élesdi, Érmihályfalvai, Magyarcsékei, Margittai, Mezőkeresztesi, Mezőtelegdi, Micskei, Robogányi, Szalárdi, Szalontai, Székelyhídi, Tenkei, Ugrai, Vaskohi.). Az 1876. évi XXIII.<sup>20</sup> és az 1877. évi I. törvénycikkkel<sup>21</sup> felszámolták a kiváltságolt területek, köztük a Hajdúkerület törvényhatósági különállását, és betagolták őket a vármegyerendszerbe.<sup>22</sup>

A továbbiakban foglaltak értelmezéséhez szükséges azt vizsgálnunk, hogy ez a berendezkedés alapvetően milyen hatással volt a közigazgatás szervezetére és működésére, azaz, hogy jó volt-e ez a rendszer? Ezzel kapcsolatban a vélemények nyilvánvalóan megoszlanak mind a mai, mind a korabeli tudósok körében. Kérdéses, hogy a közigazgatást lehet-e teljesen egyoldalúan működtetni, azaz hogy kivitelezhető-e a teljes állami akaratot közvetítő rendszer, mint a közigazgatás, vagy éppen ellenkező mintára létrehozható-e a teljesen önkormányzati alapon álló szisztéma. Magyar Zoltán nyomán elmondhatjuk, hogy a hibrid megoldás kivitelezhető, de csak oly módon, amennyiben az nem billen el egyik irányba sem teljes súllyal, valamint a hatás- és feladatkörök felosztása legalább elégséges mértékben megtörténik. Elmondhatjuk, hogy minden más megoldás csak átmeneti, mely állítást nem csak elméletek, de a történelmi tények is alátámasztják. Ez volt a hibája a fent ismertetett berendezkedésnek is, hiszen a centralista törekvések nyomán kialakuló rendszerben a megyék önkormányzatisága háttérbe szorult, így társadalmi legitimitásuk megalapozatlan maradt.

Az 1884. év elején az utolsó nagyobb átalakítást hajtották végre Bihar vármegye járási beosztásán. Az így kialakult szisztéma – kisebb módosításokkal – egészen 1950-ig fennmaradt, még 1920 után is, csak ekkor már egy országhatár szelte ketté a vármegyét, de mindkét oldalán szinte teljes egészében megőrizték a korábbi járásokat.<sup>23</sup>

<sup>19</sup>CZIZMADIA ANDOR: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., 1976. 109.

<sup>20</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5736> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>21</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5765> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>22</sup>SZIKLA: i. m. Bihar és Hajdú megye...

<sup>23</sup>SZIKLA: i. m. Bihar és Hajdú megye...

A korszak második átalakítását – a középszintre vonatkozóan – a második törvényhatósági törvény (1886. évi XXI. törvénycikk<sup>24</sup>) hozta, mely lényegi eleme a főispáni jogkör bővítése és erősítése volt. Egyértelműen megállapítható, hogy ez a jogi területen túlmutató, politikai eszköz volt a Kormány kezében, hiszen a főispán ekkortól képes volt az állami érdekek közvetlen érvényesítésére, megkerülve a törvényhatósági bizottságot.<sup>25</sup>

Ez a fajta közigazgatási hibrid, melyben együtt van jelen az állami akaratok képviselő főispán, illetve a részben állami akaratot képviselő közigazgatási bizottság, többé-kevésbé jól adaptálódott Bihar vármegyében, hiszen a közigazgatási egységek beosztásáról, így a feladatellátás megvalósításáról a gyakorlatban még mindig a vármegye közgyűlése döntött, emiatt képes maradt minden az ő hatáskörébe utalt feladat relative hatékony ellátására.

Időrendi sorrendben előrehaladva a következő változást Magyarország közigazgatásában a trianoni békediktátum hozta, mely Biharra vonatkoztatva a Csonka-Bihar vármegye létrejöttéért volt felelős.

Általánosságban két dolgot mondhatunk el Trianon következményeképpen. Jellemezte a kort a stabilizálódás, azonban megfigyelhető volt az ebből következő merevség is. A revans-vágy egyértelműen kedvezett a centralista törekvéseknek, azonban a kibontakozó világválság révén elmondható, hogy a korban a közigazgatási reformok nem hoztak gyökeres és előremutató változást. A Csonka-Bihar vármegye beosztása egy jelentős átalakításon esett túl, melyet a 1923. évi XXXV. törvénycikk<sup>26</sup> rendelt el.<sup>27</sup>

A Magyar Népköztársaság alkotmányának 1949. augusztus 20-i kihirdetésével a korábbi vármegye megjelölés végleg megszűnt, és elindult a tanácsrendszer kiépítése. A 4343/1949. (XII. 14.) M. T.<sup>28</sup> sz. rendelettel pedig meghatározták az új megyék nevét, székhelyét és területét (járások, települések), a megyék összevonásával a korábbi 25 helyett 19 megye (140 járás) jött létre, azaz kiépült a mai megyerendszerhez egy rendkívül hasonló konstelláció, mely feladatellátásában és hatáskörében azonban mégis gyökeres eltérést mutatott a mai formációtól.

Bár a szakirodalom szerint a tanácsigazgatás a késő dualista igazgatási rendszer sémáját nagyban hordozza, azt mégis új tartalommal töltötte meg.<sup>29</sup> A szocialista tanácsigazgatás szakít a polgári közigazgatás tendenciáival. A Szovjetuniótól gyakorlatilag egy az egyben átemelt rendszer teljesen új és az eddigiektől merőben eltérő értékeket hordoz, mint:

- A hatalom egységének elve, mely értelmében az eddig ismert hatalmi ágak ugyan formálisan fennmaradtak<sup>30</sup>, azonban azok közhatalmi funkciójukat

<sup>24</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=6214> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>25</sup>VARGA NORBERT: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján. *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor születésnapja tiszteletére*. Szerk.: MEZEY BARNA –RÉVÉSZ MIHÁLY. Bp., 2006. 621.

<sup>26</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=7575> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>27</sup>SZIKLA: i. m. Bihar és Hajdú megye...

<sup>28</sup><http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/470.html> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>29</sup>SZAMEL: i. m., 139.

<sup>30</sup>1949. évi XX. törvény III.–VII. fejezet.

tekintve kiüresedtek. A hatalom így egy kézben, egységes módon összpontosulhatott, amelynek a közigazgatás is alá volt rendelve.<sup>31</sup>

- A demokratikus centralizmus elve<sup>32</sup>, mely a legegyszerűbben megfogalmazva, és a középszintű közigazgatásra vonatkoztatva a tanácsi rendszeren belül egyszerre érvényesítette a népképviselőt (semmiképpen sem az önkormányzatiság) és a központosítás komponenseit.<sup>33</sup>
- A tanácsrendszer jogfejlődésében később megjelenő kettős alárendeltség elve, mely szerint a végrehajtó bizottságok nem csak saját tanácsuknak, egyúttal a fölöttük álló végrehajtó bizottságoknak is alá vannak vetve.

A rendszer egy többszintű, a központi akaratot közvetítő hálózat volt, mely hierarchikusnak és kötöttnek tekinthető. Az említett többszintűség legnagyobb ellentét-párja nyilvánvalóan a helyi és a megyei tanácsok létében állott. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy amikor a „tanácsrendszer terhe” lekerül a magyar közigazgatásról, az abban mutatkozott meg, hogy mivel ebben a rendszerben a megyék súlya és a helyi tanácsok alávetettsége rengeteg szembenállást okozott városi és megyei szint között, a politikai alkufolyamat eredményeképp a megyei önkormányzatok gyakorlatilag teljesen súlytalanná válnak.

Ennél azonban többet jelentett a tanácsrendszer. Jelen korra való kihatására tekintettel mélyebb vizsgálatot érdemel. Több szakirodalmi értekezés pontos és tömör leírást ad a tanácsrendszer egyes korszakairól, azokat általában a főbb jogi normákhoz rendelve. A berendezkedés szakaszáról és az egyes szakaszok főbb jellemzőiről legegyszerűbben egy négyes korszakolás segítségével kaphatunk hű képet.<sup>34</sup>

- 1950–54 között az első korszak az 1950. évi I. törvény<sup>35</sup>, azaz az első tanács törvény korszaka. Általánosan elmondható erről az időszakról, hogy a későbbi fejlesztések alapjául szolgáló pilléreket helyezi el, így többek között rendelkezik az intézmények felállításáról, és az azok között lévő szigorú hierarchiáról.
- A tanácsrendszer négyes felosztásában a második korszak 1954–65-ig tart. Ezt a korszakot az ekkor közigazgatásilag legmarkánsabb jogi normával, az 1954. évi X. törvénnyel<sup>36</sup>, későbbi nevén a második tanács törvénnyel jellemezhetjük. Fontos megjegyezni, hogy a fentebb említett többszintű jelleg, mely miatt a jelenlegi megye kvázi „súlytalan” szerepe ebben a korszakban alakult ki. Ez nem véletlen, ugyan is a központi akarat a jogalkotáson keresztül ebben a korszakban billentette el a megye és helyi tanácsok viszonyát, és innentől datálhatjuk a megye teljes dominanciáját.
- A harmadik korszak 1965-től egészen 1971-ig tart, melyet az 1965. évi 8. törvényerejű rendelettel írhatunk körül. A keményvonalas szocializmus puhulásával együtt megindult a tanácsrendszer formálódása is. Ekkor felismer-

<sup>31</sup>BIBÓ ISTVÁN: *Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most*. Bibó István összegyűjtött munkái 2. Bern, 1992. 541–559.

<sup>32</sup>Lásd BEÉR JÁNOS: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése. Bp., 1962. 81–85.

<sup>33</sup>BARTA: i. m., 87–88.

<sup>34</sup>BARTA: i. m., 88–89. Lásd még: BÁLINT TIBOR: A magyar tanácsrendszer fejlődése. Bp., 1984. 3–27.

<sup>35</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=2&k=6&f=8365> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>36</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=2&k=6&f=8365&param=8410> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

ték, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok eredményeképpen elkerülhetetlen a közigazgatás, így a tanácsrendszer továbbfejlesztése.

- A tanácsrendszer negyedik, egyben utolsó korszaka 1971-től, a szocialista államszervezet bukásáig tartott. Ebben a korszakban indult meg a tanácsok „organikusnak” titulálható fejlődése, melynek keretében egyfajta demokratizálódás indult meg, melyben helyet kapott a tanácsok önállóságának fokozása is.

Az 1971-es III. Tanács törvénnyel<sup>37</sup> megszüntették a járási testületeket, és helyüket a megyei tanácsok járási hivatalai vették át ugyanazokkal a feladatkörökkel. 1977-ben újabb községekből szerveztek közös tanácsokat, vagy csatolták már meglévőkhöz. Ebest például a Hajdúszoboszló városkörnyékhez osztották be.<sup>38</sup>

Mint a fenti kísérletekről, a tanácsrendszer koncepciójáról is kötelesek vagyunk véleményt alkotni. Összességében a tanácsrendszerről elmondhatjuk, hogy eszközeit és szemléletmódját tekintve ma egy illegitim, diktatórikus berendezkedésű igazgatási struktúráként tekintünk rá. Helyes-e ez a hozzáállás? Nos, ha a ma elfogadott közigazgatási alapelveket vetítjük rá ezekre az évekre, akkor joggal mondhatjuk, hogy a fenti megállapítások egytől-egyig igazak. Azonban ezek mellett érdekes adalék lehet az elképzelés, miszerint a tanácsrendszerben folytatódott volna az 1971-ben indult „organikus fejlődési folyamat”. Az organikus fejlődés kiterjesztett ideája nélkül is elmondható azonban, hogy a rendszer annak ellenére is, hogy komoly demokratikus deficittel rendelkezett, már ekkor is fejlettnek tekinthető igazgatási szempontból. 1980-ban felmerült a rendszer továbbfejlesztése még egy lépésben, ez azonban olyan változtatásokat követelt volna, melyek alapjaiban alakították volna át azt. Ennek az elgondolásnak azonban véget vetett a rendszerváltás, mely egy új közigazgatási éra alapjait hozta el.<sup>39</sup>

A fenti kép tehát kisebb változtatásokkal ugyan, de a rendszerváltásig megállta helyét. A szocialista rendszer bukását követően, 1990-ben rendkívül rövid idő – alig 5 év leforgása – alatt a centralizált állammodellből egy ugyan hibákkal küszködő, de működő demokratikus állam alakult ki.<sup>40</sup> Az átalakulásnak nem csak következménye, de előfeltétele is volt a végrehajtó hatalom új alapokra helyezése. Az előbbi tételmondat jogszabályi hátterét a 1989. évi XXXI.<sup>41</sup> és az 1990. évi LXV. törvények<sup>42</sup> adták. Előbbi az Alkotmány módosításával megszüntette a centralista államhatalmat, utóbbi pedig felállította a jelen formájában is létező duális közigazgatást. Utóbbi rendszer egy tudatosan tervezett struktúra volt, mely levonta az előző két rendszer hibáiból a tanulságot, azokból *tudatosan emelt át és zárt ki elemeket*. Ezeket a tulajdonságokat pedig megfontoltan, külföldi módszerektől nem elzárkózva ötvözte.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup><http://www.1000ev.hu/index.php?a=2&k=6&f=8414&param=8482> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>38</sup>SZIKLA: i. m. Bihar és Hajdú megye...

<sup>39</sup>KILÉNYI GÉZA: A tanácsai szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata. *A közigazgatás fejlesztése*. Bp., 1976. 10–11.

<sup>40</sup>STUMPF ISTVÁN: A középszintű közigazgatás helye és szerepe. *Magyar Közigazgatás*, (2001) 2. sz. 65.

<sup>41</sup><http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/HUN%201989%20%20XXXI%20%28original%29.pdf> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>42</sup><http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000065.TV> (a letöltés ideje: 2016. március 11.)

<sup>43</sup>BALÁZS ISTVÁN: Magyarország közigazgatása. *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Szerk.: SZAMEL KATALIN – BALÁZS ISTVÁN – GAJDUSCHEK GYÖRGY – KOI GYULA. Bp., 2011. 741.



Ennek keretében megszüntették a városkörnyékeket, a megyei önkormányzatok hatáskörét rendkívüli mértékben leszűkítették, a megyei jogú városokat pedig kivették a megyei önkormányzatok alól. Később több kísérlet is történt a megyei önkormányzatok megerősítésére, viszont fokozatosan megjelennek a kistérségek és a több megyét magukba foglaló régiók.

A fenti áttekintéssel szándékom a magyar közigazgatás középszintjének, annak fejlődésének bemutatása, tükrözve azokat Hajdú-Bihar megyére. Fontos teljes képet látnunk, hiszen így lehetünk képesek értékelni a folyamatot annak teljességében. A jelenkor, jelen állapotok pontos és tudatos felméréséhez szükséges a múlt, mintegy pillérrendszer vizsgálata. Ezek mellett megyénk közigazgatási beosztásának vizsgálata mellett igyekeztem feltárni, milyen történeti, fejlődési nyomvonal mentén alakult nemcsak megyénk, de a magyar középszintű közigazgatás, annak mely korszakai voltak a legdominánsabbak, és melyekben honosultak meg olyan alapvetések, melyek a mai napig hatásukat éreztetik országunk sajátos igazgatási struktúrájára.