

**PAKSY ZOLTÁN**

## **A politika és a közigazgatás ütközőpontján: a vármegyei reform kérdése az 1920-as években**

DOI: <https://doi.org/10.56944/multunk.2022.2.2>

A történelmi magyar állam egyik legősibb intézménye, a Szent István által alapított vármegyerendszer még a 19. században is hasonló jogi keretek között működött, mint a korábbi évszázadokban. Ennek a legfontosabb jellemzője az „állam az államban” működés volt. A belügyeit önállóan intézte, a kormánnyal mint joghatóság kommunikálhatott, és minden alkalmazottját, tisztviselőjét maga választotta.<sup>1</sup> Utóbbiak munkaadója tehát a vármegye volt, ezért a lojalitásuk is elsősorban ennek szólt, s csak utána az államnak, amelynek a törvényeit végrehajtották. Ennek volt köszönhető, hogy egyes történelmi helyzetekben – II. József idején, a reformkorban vagy 1905–1906-ban – a vármegyék szembeszegülhettek a központi kormányzat akaratával, és a magyar belpolitikai életet döntő módon befolyásoló szerephez kerülhettek. Ez azonban a modern állammal kapcsolatos elképzelésekkel nehezen volt összeegyeztethető, ezért a dualizmus idején a magyar kormányok megpróbálták ezen a helyzeten változtatni.

Az 1870-es, majd az 1880-as években több törvény is született, amely szabályozta a közigazgatás egyes elemeinek működését, a vármegyei önkormányzat említett jellegét azonban ezek nem változtatták meg. Ennek az volt az oka, hogy a korabeli törvényhozók előtt még ott lebegett a vármegyék abszolutizmus elleni harcának „szép emléke”, s úgy gondolták, hogy erre esetleg

<sup>1</sup> Az 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről.

a jövőben is szükség lehet, ezért a vármegyei autonómiához nem nyúltak. Ezen a helyzeten először a Szapáry-kormány kísérelt meg változtatni 1890-ben, amikor a vármegyei közigazgatás államiasítására tett kísérletet. A tervezet ellen azonban a függetlenségi ellenzék obstrukciót hirdetett, ezért azt a kormány visszavonta. E javaslat tehát a pártpolitikai küzdelem frontvonalán vérzett el, a függetlenségi ellenzék ugyanis attól tartott, hogy egy ilyen törvénnyel elveszti a befolyását azokban a vármegyékben, ahol addig túlsúlyban volt. Ha ugyanis egy megyében, a megyei közgyűlésen az ellenzék többséget képviselt, akkor a maga választotta tisztviselők révén az egész megye irányítását a kezében tarthatta. Ha viszont ezeket a tisztviselőket a kormány nevezi ki, akkor ez a helyzet megváltozik.

Neves közéleti személyek és jogtudósok is egyetértettek a reformok szükségességével, Beksics Gusztáv könyvet is szentelt a kérdésnek,<sup>2</sup> Concha Győző pedig egyenesen úgy fogalmazott, hogy ha a Szapáry-féle tervezet megvalósul, akkor „alkotmányunk a legnagyobb változások egyikén fog keresztülmenni, melyeket ezeréves életében megért”.<sup>3</sup> Hiába volt azonban a szakma nagyjainak támogató állásfoglalása, a közigazgatási reform a politika útvesztőiben elakadt. Egy rövid törvényt viszont a Szapáry-kormány megfogalmazott, 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”, s e célból a belügyminiszter dolgozzon ki majd törvényjavaslatot. Ez a törvényjavaslat azonban sohasem készült el, s végül az 1891. évi XXXIII. törvényt a kormány 1907-ben hatályon kívül helyezte.<sup>4</sup>

A magyar közigazgatás rendszerével kapcsolatban így az első világháborúig nem is született semmilyen komolyabb változta-

<sup>2</sup> BEKSICS Gusztáv: *Közigazgatásunk reformja és nemzeti politikánk*. Budapest, 1890.

<sup>3</sup> CONCHA Győző: A közigazgatási javaslatról. In: *Hatvan év tudományos mozgalmái között*. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai. II. kötet, Budapest, 1935. 2.

<sup>4</sup> 1907. évi LVIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. XXXIII. törvénycikk hatályon kívül helyezéséről.

tás, miközben az eltelt évtizedek rohamos gazdasági és társadalmi változásokat hoztak, s egyre anakronisztikusabbnak tűnt ez a változatlanóság, a modern polgári államokhoz képest elmaradt berendezkedés. Ebből a szempontból az egyik legnagyobb problémát a személyes szabadság védelmének és az állami kontrollnak a hiánya jelentette, amelyek éppen a modern polgári állam alapvető jellemzői voltak. A másik a szakértelem felületességéből és a modern szakképzés teljes hiányából adódott, hiszen bármilyen vármegyei állásra elegendő volt egy „mezei jogász”-diploma, azt a tisztviselő pályafutása során nem volt szükséges kiegészíteni semmilyen továbbképzéssel vagy specializációval. Nem véletlenül írta erről szóló szaktanulmányában 1922-ben Magyary Zoltán, hogy „közigazgatásunkban a dilettantizmus a fő jellemvonás”, s hogy „az ez elleni tiltakozás és küzdelem nem általános, annak magyarázata bizonyára főleg abban van, hogy nemzetünkben az organizáció iránti érzék nincs eléggé kifejlődve”.<sup>5</sup>

A vármegyei (és városi) törvényhatósági bizottságokat illetően az első világháború és az 1918–1919-es időszak után a legaktuálisabb problémát az újjászervezésük jelentette, hiszen tagjaikat még a háború előtt választották. Az 1915. évi VI. tc. kimondta, hogy a háború idején a tagok mandátuma meghosszabbodik, s új általános választás csak a hivatalos békekötés napját követő három hónap után tartható. A trianoni békeszerződést a magyar nemzetgyűlés 1921. július 26-án iktatta be (1921. évi XXXIII. tc.), ebből következően 1921. október 26-a után lehetett volna megtartani a törvényhatósági bizottságok újjáválasztását. Ehhez azonban azért is szükség lett volna új szabályozásra, mert annak hiányában a választást még lényegében az 1874. évi XXXIII. törvény alapján meghatározott választójog és az 1914. évre érvényes országgyűlési névjegyzék alapján kellett volna lebonyolítani.<sup>6</sup> Azaz a teljes népességnek csak egy igen szűk (6% körüli) csoport-

<sup>5</sup> MAGYARY Zoltán: A közigazgatási reform és államtudományi oktatásunk mai állapota. *Budapesti Szemle*, 191. kötet (1922) 547., 22–23.

<sup>6</sup> Lásd az 1915. évi VI. törvénycikket. Az 1914. évre érvényes (azaz még 1913-ban készített) névjegyzék még az 1874-es törvény alapján készült, mert a Tisza István-féle új választási törvény (1913:XIV. tc.) csak 1914 tavaszán lépett életbe.

ja választhatott volna.<sup>7</sup> Ugyanakkor a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. szerint a törvényhatósági választójog azonos az országgyűlési választójoggal: azok szavazhatnak, akik benne vannak az adott évre érvényes névjegyzékben. És bár választójogi törvény nem született 1919 ősze és 1925 között, de a parlamenti választójog mégis megújult, tömegessé vált: az 1920-as nemzetgyűlést a Friedrich-féle választójogi rendelet (5985/1919. ME sz.) közel általános, nőkre is kiterjedő választójoga alapján választották, az 1922-est pedig a Bethlen-féle hasonló rendelet (2200/1922. ME sz.) alapján.<sup>8</sup> Ezt az ellentmondásos helyzetet az országgyűlési képviselők is jól látták, ahogy azt Giesswein Sándor meg is fogalmazta: „nonszensz, hogy az általános politikai választások az általános, bár nem titkos választójog alapján történnek, a törvényhatósági választásokban pedig van bizonyos titkosság, de nincs általánosság; szóval igazi összevisszaság uralkodik”.<sup>9</sup>

Az 1870-es, első vármegyei törvény határozta meg a törvényhatósági bizottságok, azaz a közgyűlések tagságának az összetételét is (1870. évi XLII. tc. 19–21. §), amelyet az 1886. évi XXI. tc. apró változtatással érvényben hagyott (22–23. §). Eszerint a testület egyik felét választott tagok, a másikat pedig a nyers virilizmus által kiadott személyek alkották, azaz az adott vármegyében legtöbb adót fizető személyek adófizetés mértéke szerinti sorrendje. A vármegyék esetében ebben az időszakban ezek legnagyobb számban a helyi földbirtokosok voltak, a volt nemeség leszármazottai, akik számára ez a körülmény hosszú távra biztosította a közéletben történő érvényesülést. Ez egy idő után abban is megmutatkozott, hogy ezeknek a nemesi családoknak a tagjai, különösen a kevésbé vagyonosak, vármegyei állásokban helyezkedtek el. Ezzel egyrészt biztosították a megélhetésüket, másrészt tovább éltették családi presztízszüket a helyi közéletben,

<sup>7</sup> VARGA Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 18.

<sup>8</sup> A választójogról törvényt a nemzetgyűlés csak 1925-ben hozott (XXVI. tc.).

<sup>9</sup> Az 1922. évi június 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója. (a továbbiakban NN 1922.) I. kötet, 345–346. 1922. július 7.

esetleg ugródeszkanak használhatták a vármegyei tisztviselői állást magasabb állami vagy politikai funkciók megszerzése érdekében. A nemesi és polgári származású személyek érvényesülését segítette a törvénynek az a rendelkezése is, amely szerint az értelmiségiek, diplomások adóját kétszeresen számította be, hiszen ezt a végzettséget ezekben az évtizedekben, a társadalmi mobilitás korlátozottsága miatt nagyjából ők szerezték meg.

Az ellenforradalmi kormányzat hatalomra kerülése után elsőként ez a két kérdés, azaz a törvényhatósági bizottságok választásának és összetételének újraszabályozása került napirendre. Először Ferdinándy Gyula kisgazdapárti belügyminiszter dolgozott ki a vármegyéket érintő törvényjavaslatokat 1920 szeptemberében, amelyet addig már több szakmai fórum is tárgyalt, így például a Magyar Jogászegylet közjogi és közigazgatási szakosztálya.<sup>10</sup> Ennek eredményeit a belügyminiszter is hasznosította, majd az elkészült javaslatot tárgyalta egy belügyminisztériumban tartott értekezlet is.<sup>11</sup> A nyilvánosság számára Ferdinándy Gyula belügyminiszter 1920 szeptemberében ismertette elképzeléseit.<sup>12</sup> Láthatóvá vált, hogy a javaslatban egyelőre csupán a fent említett részkérdésekről, a vármegyék és a települések képviselőtestületeinek újjáalakításáról és megválasztásukról, tagságuk összeállításáról van szó.

Ezután a minisztertanács elé került a törvényjavaslat, ahol a kérdésben komoly vita folyt.<sup>13</sup> Ennek eredményeképpen Ferdinándy végül módosított a tervezetén, s végül a következő három törvényjavaslat került a nemzetgyűlés elé 1920. október 20-án: „A vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól szóló”, „A kis- és nagyközségekben a községi képviselőtestület megalakításáról szóló” és „A városi törvényhatósági bizottság és a rendezett tanácsú városi képviselőtestület megalakítá-

<sup>10</sup> CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a táncsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 348–349.

<sup>11</sup> RUSZOLY József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. *Acta Juridica et Politica*, XXI. kötet, Szeged, 1974. 14.; *Budapesti Hírlap*, 1920. szeptember 18. 2.

<sup>12</sup> *Magyar Közigazgatás*, 1920. szeptember 12.

<sup>13</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (a továbbiakban MNL OL) K 27, minisztertanácsí jegyzőkönyvek, 1920. október 13. és 15.

sáról szóló” törvénytervezet.<sup>14</sup> A benyújtott javaslatok egyébként megváltoztatták az addigi törvényi szemléletet is, amely egyben szabályozta a vármegyéket a törvényhatósági jogú városokkal, a rendezett tanácsú városokat pedig a községekkel.

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 kiszegvári jelöltjeként, majd igazságügy-miniszteri, 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. Bizottsági, illetve képviselő-testületi tag lehet mindhárom esetben az a férfi, aki legalább 26 éves, tíz éve magyar állampolgár, hat 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 hat éve megfizeti. A tervezet szerint a törvényhatósági bizottság virilis tagjait három évre választják meg, az összes választó közül megválasztott képviselőket pedig háromévente hat évre. Utóbbit oly módon, hogy az első ízben megválasztott képviselők fele három év múlva sorshúzás útján elveszti mandátumát, és a

<sup>14</sup> Az 1920. február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés nyomtatványai. Napló (a továbbiakban NN 1920.) VI. kötet, 94. 1920. október 20. A vármegyékről szóló törvényjavaslat szövegét és indoklását lásd uo. Irományok (a továbbiakban NI 1920.) V. kötet, 360–406.

helyükre újakat választanak, utána pedig már automatikusan háromévente választják újra a lejárt hatéves mandátumúakat.

A virilis képviselők száma a lakosság arányában alakul ki, erről a törvényhatóság szabályrendeletet alkot. A korábbiakhoz képest a legjelentősebb eltérést az jelentette, hogy a legnagyobb adófizetők nem automatikusan lettek volna a képviselő-testület tagjai, hanem a kétszer akkora virilis létszámból választhatták ki a választók a virilis képviselőket, tehát ez egyfajta korlátozott „választási virilizmus” bevezetését jelentette volna. Fontos változás volt továbbá a törvényjavaslatban a titkos szavazás bevezetése, azonban a tervezet a nőknek ezután sem adta volna meg a választójogot! A választójoghoz ugyanazok a feltételek kellettek, mint a választhatósághoz, azzal a különbséggel, hogy elég volt a 24 éves életkor.

Ferdinándy Gyula törvényjavaslata azonban nem várt reakciókat szült, hatalmas belpolitikai vihart kavart. A tervezet ugyanis kivívta a vármegyék politikai elitjeinek – elsősorban a reform ellenük irányuló élet jól érzékelő dzsentrí – hatalomféltő ellenállását, tiltakozását és szembeszegülését.

A vármegyék országos akciót indítottak, és az év folyamán sorban fogalmaztak meg s intéztek olyan reformellenes feliratot a kormányhoz, amelyek kivétel nélkül annak megvalósítása ellen tiltakoztak.<sup>15</sup> Nézetük szerint a nemzetgyűlésnek kisebb a legitimitása, mint a vármegyéknek, a törvényhatóságok hitelesebben képviselik a nemzetet, nagyobb a szuverenitásuk, ezért a nemzetgyűlés nem is hozhat róluk törvényt. Érvelésük szerint a vármegyeyrendszer még a 20. században is a legfontosabb magyar politikai intézmény, annak tagjai „nemzetfenntartó erőt” alkotnak, ezért nemcsak joguk, de egyenesen kötelességük a nemzet életét érintő ügyekben megszólalni és iránymutatással szolgálni (például a „destruktív Budapesttel szemben”, amely nem szolgálja a nemzet érdekeit).

<sup>15</sup> Az ügyet részletesen lásd PAKSY Zoltán: A közigazgatási reform terve és kudarca Magyarországon, az 1920-as évek elején. In: HORVÁTH Zita–MIKLÓS Dániel–MIKÓ Zsuzsanna–NÉMETH László (szerk.): *Kapiller Imre emlékkönyv*. Magyar Nemzeti Levéltár Zala Megyei Levéltára, Zalaegerszeg, 2018. 199–211.

A törvényhatóságok gyűlése végül úgy döntött, hogy tiltakozó jegyzékét egy küldöttség fogja átnyújtani Horthy kormányzónak. A vármegyék elhatározták azt is, hogy állandó bizottságot alakítsanak érdekeik védelmére. Ezért minden vármegyéből két-két főt delegálva létrehozták a Vármegyei Országos Bizottságot (VOB).

Ezek a törvényhatósági állásfoglalások egymással teljes összhangban születtek, azonos nézeteket tartalmaztak, s azokat jellemzően egyhangúlag, különösebb, ellenérveket felmutató vita nélkül fogadták el, tehát a közgyűlésekben helyet foglaló képviselők elsöprő többségének a felfogását tükrözték.

A vármegyei ellenállás meg is hozta az eredményét. A kormány a törvényjavaslatait visszavonta, Ferdinándy Gyula belügyminiszter pedig 1921. február 26-án lemondott tisztségéről.<sup>16</sup> Ezzel azonban a történet nem ért véget. A vármegyék továbbra is fenntartották szervezetüket (a VOB-t), és a következő években azonnal reagáltak és felléptek minden olyan esetben, amely a törvényhatóságok jogi helyzetét érintette. Mozgalmukat a belügyminiszter lemondása után is folytatták, ami arra utalt, hogy itt nemcsak egy szalmalángszerű, ad hoc akcióról van szó, hanem tudatosan felépített és képviselt politikai állásfoglalásról.

1921 augusztusában a vármegyék újabb közös nagygyűlést tartottak a pesti vármegyei házában, ahol a rendi országgyűlések mintájára minden vármegyéből két-két küldött vett részt. A gyűlés elnöke, Széchenyi Emil gróf nyitóbeszédében újra egyértelműen leszögezte, hogy a „mai nemzetgyűlést nem tartja a történelmi Magyarország képviselőjének és nem tartja hivatottnak arra, hogy ezeréves alkotmányunkat megváltoztassa”.<sup>17</sup> A vármegyei szervezkedés tehát elérte a közigazgatási reform elodázását, de ezzel a törvényhatósági bizottságok újjászervezése az 1921. október 26-i időpont után egyre késett, 1922-ben sem történt előrelépés, így egy bizonytalan és zavaros helyzet állt elő. 1921 ősztől lehetett volna az egyes törvényhatóságokban általános választásokat tartani, de csak a régi, 19. századi választójog és

<sup>16</sup> NN 1920. VIII. kötet, 218. 1921. február 26. Maga Ferdinándy nem ezzel indokolta a lemondását, hanem azzal, hogy összeütközésbe került egyes „katonai körökkel”.

<sup>17</sup> *Budapesti Hírlap*, 1921. augusztus 26. 1.



az 1914-es névjegyzék alapján – erre azonban sehol nem került sor. Végül a kormány egy átmeneti törvénnyel, az 1923. évi II. törvénycikkkel (illetve a törvényhatósági városokra vonatkozóan a IV. törvénycikkkel) igyekezett rendezni a helyzetet, amelyben a törvényhatósági bizottsági tagok mandátumát az év végéig meghosszabbította.<sup>18</sup>

Az év régi határdátum oka az volt, hogy már folyt az új törvényjavaslat előkészítése, amire nem is kellett sokat várni. Ekkor a vármegyei ellenállásban is főszerepet játszó, de időközben belügyminiszterré kinevezett Rakovszky Iván dolgozott ki új javaslatot, s ebből feltételezhető volt, hogy az nem fog szembemenni a vármegyei akció szándékaival.

Rakovszky 1922. június 16-án került a belügyminiszteri székbe. Kinevezésekor fogadta a főispáni kar küldöttségét, majd sajtónyilatkozatában kitért a közigazgatási reform kérdésére is, és körvonalazta ezzel kapcsolatos álláspontját.<sup>19</sup> Hangsúlyozta a vármegyékben élő „magyar hagyomány, az önfeláldozó készség” iránti elkötelezettségét, mely vármegyei „hazafias erőknek akkor teszünk szolgálatot, ha a mai közigazgatást a kor szellemének megfelelően reformáljuk”. Közölte továbbá, hogy Magyarországot ma nem külföldi ellenség, „hanem az ország lakosságának bizonyos rétege ellen kell megvédeni”, és ebben a harcban számít a vármegyékre.

Rakovszky a választási programbeszédében<sup>20</sup> a vármegyék által képviselt ideológiát azonosította a kormánypárt, az Egységes Párt politikájával, szembeállítva a csak részérdekeket képviselő pártokkal (meg nem nevezve, de nyilvánvalóan a Szociáldemokrata Pártra és a Rassay Károly-féle ellenzéki kizsáldapártra célozva, akik csak a hatalmat akarják, a saját érdekeiket képviselik és képtelenek egész nemzetben gondolkodni). „Az ország igaz ereje a történelmi hagyományok megbecsülésében áll” – hangsúlyozta, és „élete legszebb céljának”, egyben csúcspontjának nevezte, ha sikerül megvalósítania a közigazga-

<sup>18</sup> Erről részletesen lásd e számban Püski Levente tanulmányát.

<sup>19</sup> A főispánok Rakovszky Ivánnál. *Budapesti Hírlap*, 1922. június 23. 5.

<sup>20</sup> *Nyírvidek*, 1922. július 25. 2–6. Rakovszkyt ekkor a nyíregyházi kerület nemzetgyűlési képviselőjévé is megválasztották egy időközi választáson.

tási reformot. Jelen tanulmánynak nem célja az ellenzéki pártok közigazgatási reformmal kapcsolatos álláspontjának vizsgálata, Rainprecht Antal<sup>21</sup> liberális képviselő választát azonban érdemes idézni, hogy lássuk a polgári ellenzék sarkos véleményét a vármegyei szervezkedésről: „El-eltűnődöm a belügyminiszter úrnak a törvényhatóságokhoz intézett bemutatkozó levelén is. [...] [Látjuk], mennyire bókol a miniszter úr az ügynevezett őserőnek, az ügynevezett régi nemesi jellegnek. Addig is, amíg erről a szerintem kissé degenerálódott őserőről majd a közigazgatási reform során tárgyalni fogunk, igen célszerű lenne, ha a t. kormány a nemesi őserőtől duzzadó közigazgatást az ügykezelés kissé humanisztikusabb és méltányosabb szempontjainak figyelembe vételére is köteleznék.”<sup>22</sup> Látható tehát, hogy mennyire különböztek az álláspontok, mintha két külön világ élt volna egymás mellett: a „nemzetfenntartó osztályoké”, melyek a nemzettel azonosították magukat, és egy másik, amely ezt abnormálisnak tartotta.

Rakovszky valóban nem sokáig tétlenkedett, mert 1923 áprilisában bemutatta készülő törvényjavaslatát, amely több olyan elemet tartalmazott már, ami majd az 1929. évi XXX. törvényben fog megjelenni, így például a kisgyűlés intézményét.<sup>23</sup> A tervezet szerint a tizenkét tagú kisgyűlés elnöke az alispán. Tagjai közül hat virilis, hat pedig választott, őket a törvényhatósági bizottság választja három évre. A kisgyűlés havonta ülésezik, s ez készíti elő a tárgyalásra a közgyűlési napirend témáit. A javaslat kísérletet tett valamennyi vármegyei tisztviselő állami kinevezési gyakorlatának bevezetésére, annyi engedménnyel, hogy az alispán az államfő a törvényhatósági bizottság által kijelölt három tisztviselő közül nevezi ki. További fontos változás lett volna a Közigazgatási Bizottság helyébe lépő „közigazgatási szék”, amelynek a funkciója is némileg megváltozott volna, és hat tematikus szakosztályban, albizottságban folyt volna a munka.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Rainprecht Antal (1881–1946) jogász, földbirtokos, 1917 és 1919 között Veszprém vármegye főispánja, 1922 és 1926 között nemzetgyűlési képviselő.

<sup>22</sup> NN 1922. I. kötet, 417. 1922. július 10.

<sup>23</sup> A közigazgatási reform. *Magyar Közigazgatás*, 1923. április 8. 1.

<sup>24</sup> CSIZMADIA Andor: I. m. 358–359. A nemzetgyűlés elé végül 1923 végén került törvényjavaslatból már hiányzott mind a „közigazgatási szék”, mind a vármegyei tisztviselők állami kinevezésének elképzelése.

A javaslat nyilvánosságra hozatala után Rakovszky egyeztetéseket kezdett, melynek eredményeként ezek a kezdeti javaslatok több változáson mentek keresztül, elkezdtek felpuhulni. Ezeken az 1923 áprilisában zajló értekezleteken többek között Wlassics Gyula, Apponyi Albert, Simonyi-Semadam Sándor, Ugron Gábor, Weis István, Károlyi József, további parlamenti képviselők és más szakemberek vettek részt.

A törvényjavaslat további részei a következőket tartalmazták: a vármegyei törvényhatósági bizottság összetétele öt csoportból áll: választott képviselők, virilisekből, örökös tagokból, állásuk vagy tisztük miatt bekerült személyekből és szavazati joggal bíró vármegyei tisztviselők. Számaránya a tervezet szerint: a választott tagok kétszer annyian vannak, mint a virilisek, az örökös tagok és a tisztüknél fogva tagok aránya pedig e kettő összegének a nyolcada, s ezt egészítik ki a tisztviselők. Minden vármegyében ötvenezer főre húsz választott és tíz virilis tag juttatott, számuknak százhusz és hatszáz közé kellett esnie. Tehát ha az arányok érzékeltetésére száz választott tagot veszünk, akkor ötven fő virilis, tizenkilenc-tizenkilenc örökös, illetve tiszténél fogva tag lehet, és ehhez jönnek még a vármegyei tisztviselők.<sup>25</sup>

Az örökös tagokat a vármegyei közgyűlés a saját sorából maga választja, megválasztásuk élethosszig szól. Állásuknál vagy tisztüknél fogva a következők kerülhetnek be: a törvényhatóság területére kiterjedő hatáskörrel működő püspökök, valamint a következő állami hivatalok vezetői: bíróság, ügyészség, államépítészeti hivatal, gazdasági felügyelőség, a rendőrség főkapitánya vagy kiküldöttje, továbbá a vitézi szék megyei kapitánya; a különböző kamarák képviselői, s végül a törvényhatóság területén működő tudományos, közművelődési, szépművészeti, közjótékonyági intézmények egy-egy vezetője.

A tisztviselők csoportjába pedig a következők tartoznak: az alispán, a főjegyző, a másodfőjegyző, az aljegyzők, a tisztí főügyész és az alügyészek, az árvaszéki elnök és az ülnökök, a tisztí főorvos, a főszolgabírók, a levéltárnok és a városok pol-

<sup>25</sup> A törvényhatósági bizottságok újjászervezése. *Magyar Közigazgatás*, 1924. január 13. 1.

gármesterei. Ezek létszáma tehát a vármegye méretétől függően harminc-negyven fő körül is alakulhatott.

A javaslat szerint a választott és legtöbb adót fizető tagok egyharmadát az összes választhatók közül, egyharmadát a községek és városok jelöltjei közül, egyharmadát pedig a legtöbb adót fizetők közül kell választani. Tehát a fenti példa alapján ötven főt választanak meg az összes jelölt közül, ötven főt a községek és városok jelöltjei közül és ötven főt a virilis listáról. A községeknek és városoknak csak a képviselő-testülete jelölhetett személyeket, négyszer annyit, mint amennyi hely volt, és ezek közül kellett megválasztani a képviselőket. Egy-egy település képviselőinek számát a törvényhatósági bizottság szabályrendeletben állapítja meg a lélekszámtól függően. A viriliseknél ugyancsak a helyek négyszeresét írják föl a jelöltlistára, méghozzá járasonként és városonként, és ezek közül a virilisták választják meg maguk közül a képviselőiket.

Rakovszky tehát nemcsak megtartotta, de tovább szélesítette a választási virilizmus intézményét, ami teljesen ellentmondott a vármegyei ellenállásban addig általa is képviselt elveknek. Magának a virilizmusnak a megtartását egyébként Rakovszky azzal indokolta, hogy a megszüntetése „a közérdekre nézve hátrányos lenne”, mert az „rendszerint magasabb értelmi színvonalon álló, értékes konzerváló erőt juttat az önkormányzati képviseletbe”. A választott virilizmus bevezetése viszont szerinte eleget tesz a „demokratikus kívánalmaknak”.<sup>26</sup> Rakovszky indoklása a virilizmus előnyeiről szinte szó szerint megegyezett a korábban, 1920-ban erről hangoztatott kormányzati érveléssel.<sup>27</sup>

Tervezete szerint a törvényhatósági választójog egybeesett az országgyűléssel, tehát megadta a női választójogot, de tartalmazott két különbséget: kettő helyett hat év helyben lakást követelt meg, és továbbra is csak férfiak voltak választhatók.

<sup>26</sup> Az 1922. június 16-ára összehívott nemzetgyűlés nyomtatványai. Irományok (a továbbiakban NI 1922.) VIII. kötet, 212.

<sup>27</sup> NI 1922. I. kötet, 214. (A 32. sz. törvényjavaslat indoklása.) Idézi IGNÁCZ Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban, 1920–1945.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2013. 50.

Végül ki kell emelni a Rakovszky-féle javaslat egyik legérdekesebb elemét, amely szerint a virilis névjegyzék összeállításánál csak a föld- és házadó számított. Bár a diplomások addig is érvényben lévő kétszeres adószámítását meghagyta, ebből következően nyilvánvaló volt, hogy a virilisek legnagyobbbrészt a földbirtokosok közül kerülhetnek ki, vagyis ez a pont szinte leplezetlenül kísérelte meg a vidéki dzsentri befolyását megőrizni.<sup>28</sup>

A Vármegyék Országos Bizottsága 1923. június 27-én a Rakovszky-féle javaslatot is megtárgyalta, és teljes egészében elutasította, a következő indoklással: „a jelenleg életben lévő közigazgatási rendszer alapjaiban való megváltoztatását nem tartja időszerűnek” továbbra sem, mert a többi közjogi kérdés még mindig nincs megoldva.<sup>29</sup> Hangsúlyozta, hogy a fennálló magyarországi helyzet csak „provizórium”, a nemzetgyűlés nem alkalmas a törvényi változtatásokra, ezeket „a történelmi alkotmányunk alapján összeülő törvényhozásra” kell bízni. A határozat kimondta, hogy „bár meg van győződve a belügyminiszter úr legjobb szándékairól”, de a tervezetet elutasítja. Ezzel láthatóvá vált, hogy a vármegyék bizottsága a legkonzervatívabb álláspontot tette magáévá és minden kompromisszumot elutasított.

Ennek ellenére az év végén, 1923. december 14-én Rakovszky benyújtotta a törvényjavaslatát a nemzetgyűlésnek,<sup>30</sup> de azt hamarosan visszavonta, és egy új, módosított javaslatot dolgozott ki, amelyet egy évvel később, 1924 decemberében terjesztett elő.<sup>31</sup> Ez néhány kisebb különbséget tartalmazott az előzőhöz képest. Eszerint a törvényhatósági bizottság létszáma a vármegyében úgy alakul, hogy minden húszezer lakosra huszonnégy választott tag jusson. A legfontosabb különbség a bizottság összetételében látszódott, mely szerint három részből áll: választott tagokból, „törzstagokból” és állásuknál vagy tisztüknél fogva tagokból.

Tehát az örökös tagok helyett törzstagok kerültek elő, ahol ez a kategória egyesítette a korábbi örökös tagokat és az állásuk vagy

<sup>28</sup> A virilisek befolyása a kisgyűlésben még nagyobb lett volna, hiszen annak a felét alkották.

<sup>29</sup> *Budapesti Hírlap*, 1923. június 27. 2.

<sup>30</sup> NI 1922. VIII. kötet, 200–209. 346. szám.

<sup>31</sup> NI 1922. XII. kötet, 238–246. 567. szám.

tisztük miatt tagságot nyert személyeket, mert a törvényjavaslat szerint a törvényhatóság a tagjait „részben az önkormányzati élet terén különös érdemeket szerzett saját tagjai sorából választja”, részben pedig az ugyanezzel kapcsolatban álló közintézmények vezetői közül. A megválasztás életfogytig szól. Különbséget jelentett továbbá, hogy számuk a választott és virilisz tagokénak egytizedét alkothatta. A választott virilizmus – négyszeres számból kiválasztva – megmaradt, és az arányuk sem változott. Tehát ismét a korábbi számszerű példát használva, ezúttal ötven főt választanak meg az összes jelölt közül, ötven főt a települések jelöltjei közül és ötven főt a viriliszek közül, melyekhez jön még tizenöt törzstag és a szavazati joggal bíró tisztviselők.

Rakovszky második törvényjavaslatát (egyben a kormány más közjogi javaslatait) a Vármegyék Országos Bizottsága 1925. március 21-én tárgyalta meg Pest vármegye székházában. Ekkor a következő határozati javaslatot fogadták el: A Bizottság „az alkotmány-reformok terén a jogfolytonosság elvének kiépítésében látja a forradalmi joggal való szakítás, s az alkotmányos útra való visszatérés egyetlen módját, s az országra súlyosan nehezedő közjogi provizórium megszüntetését”.<sup>32</sup> Tehát a VOB az adott magyarországi államhelyzetet csak „provizóriumnak” tekintette, ezért úgy vélte, közigazgatási reformra kizárólag akkor kerülhet sor, ha „a jogfolytonosság szerint helyreállított ősi magyar alkotmány alapján összeülő törvényhozás” működik. Így az egész kezdeményezést gyakorlatilag ugyanazzal az érveléssel újra elutasították. A bizottság ezúttal viszont már élesen kritizálta Rakovszky Ivánt is, már nem voltak meggyőződve a „legjobb szándékáról”, mert feltették neki a kérdést: „a bűn csak addig bűn-e, amíg mások csinálják és rögtön erénnyé változik, mihelyt magam hajtom végre”?

A törvényjavaslat elemei közül a gyűlés résztvevői kiemelten kritizálták a választási virilizmus rendelkezéseit, amelynek megokolása szerintük „gyenge”, mert az érvül felhozott demokrácia mást jelent, és különben is fontosabb a régi alkotmány, mint a

<sup>32</sup> *Budapesti Hírlap*, 1925. március 22. 5–6.; *Nemzeti Újság*, 1925. március 22. 1–2.

demokratikus érv. A gyűlés fő hangsúllyal a reform demokratikus tartalmú elemeit utasította el, a demokráciát, mint érvet vagy tartalmat inkább „demagógiának” tekintette, illetve nevezte. A választási virilizmus mellett ilyen elem volt a titkos szavazás elve, helyette a vármegyei bizottság a nyílt szavazás mellett tette le a voksát. Ezt többen is megindokolták. Szerintük egy közéleti, közjogi ügyben csak nyíltan, mindenki által tudottan lehet szavazni, mert egyrészt „ez felel meg a szavazatok közjogi természetének”, másrészt ez magasabb erkölcsű cselekedet. A titkosság ezzel szemben „arra szolgál, hogy a lappangó erők, amelyek a nemzeti katasztrófa felidézésének aktív tényezői voltak, a titkosság leple alatt újra szervezkedhessenek”. „A titkosság mindig erkölcsi hátránnyal jár.” A titkos választójog nézetük szerint azokat az erőket erősíti, „amelyek a magyar államot megdöntötték, az ősi alkotmányt felforgatták, a nemzeti gondolatot elbuktatták, a szabadság helyébe a tömeguralom önkénykedő anarchiáját léptették”. A VOB „félta a magyar nemzeti politika ezer éve megvetett alapjait az általános titkos radikalizmus fertőjétől, félta a magyar szabadság viharálló intézményeit: a vármegyéket, az országgyűlést az általános titkos demagógia felülkerekedésétől”.

Emellett leszögezték, hogy a törvényhatósági választójognak szűkebbnek kell lennie, mint az országgyűlésinek, „mert a törvényhatóság tagjai olyan sokoldalú funkciót teljesítenek, amelynek elvégzéséhez nagy intelligencia szükséges, s ez az intelligencia nem lesz meg a törvényhatóság tagjaiban, ha a törvényhatósági választójogét szélesítik”.

A gyűlés végül leplezetlenül kimondta, hogy szerintük ezek a reformjavaslatok „veszélyeztetik a magyar értelmiségnek, a magyar középosztálynak nemcsak jogos, de szükséges és nélkülözhetetlen vezető szerepét a magyar politikai, parlamenti és vármegyei életben”, „veszélyeztetik az arra hivatott személyek vezető szerepét”, és „kérlik a kormányt, hogy ne kergesse ellenzékbe a középosztályt”.

A vármegyék elutasították a kormány többi javaslatát, így a választójogi törvénytervezetet is. Ezzel kapcsolatban Baranya vármegye élt kezdeményezéssel, amelynek közgyűlése 1925. január 12-i ülésén tiltakozott a titkos választójog ellen, s erre

kérte fel átiratában a többi törvényhatóságot is. A baranyai közgyűlés szerint a választójogi törvénynek ilyen „túlzottan radikális megalkotását korainak és nemzeti érdekeink védelme szempontjából károsnak” ítélte, ezért a „titkos szavazásnak az egész vonalon leendő elejtését elengedhetetlenül szükségesnek”<sup>33</sup> tartotta. Indoklásuk szerint a titkos választójog a „jól szervezett, de politikailag iskolázatlan tömegek előtérbe kerülését” jelenti, valamint „oly elemek befolyása juthat nem kívánatos mértékben érvényre, amelyek hagyományos nemzeti érdekeinket sérthetik. A vonatkozó törvény megalkotásánál tehát a nemzeti gondolat által vezetettve azt kérjük, hogy nagy súly helyezzessék arra, hogy választójog csak oly egyéneknek adassék, akiket bármely, legkisebb vonatkozásban is valamely érdekszálak fűznek a Magyar Hazához, és akik bizonyos fokú politikai érzékkel és érettséggel bírnak”. A Baranya megyei közgyűlés is kimondta, hogy a vármegyét magasabb rendű intézménynek tekinti a parlamentnél: „A magunk részéről a parlamentet elvileg csak az állami gépezet egyik szervének tekintjük, mely önmagában egészséges állami létet biztosítani nem képes. A valódi közakarat kiérlelésének a súlypontja minden időkből és minden viszonylatok között az ország önkormányzati berendezésén nyugodott.” Tiltakoztak „az önkormányzati szervezet visszaszorítása” és „parlamentalizálása” ellen, mert „ez visszaesést és veszélyt jelent. Szükségesnek érezzük a figyelmet felhívni arra, hogy mindaddig, míg az ország alkotmányában az önkormányzati lényeg az őt szükségképp megillető helyre vissza nem helyeztetik”, addig szükséges a választói jogosultságokat korlátozni, hogy „a parlamenti választások hangulatát kellőképpen irányítani” tudja, és az – mármint a választás – ne „a változó tömeghangulat zabolátlan megnyilvánulása” legyen. Vagyis a baranyai közgyűlés a vármegyei önkormányzat további megerősítését és a hatalomgyakorlók körének szűkítését látta helyesnek, és semmiképpen sem a demokratikus reformokat.

<sup>33</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Baranya Megyei Levéltára IV. 402.a. 39. szám, 1925. január 12.



A kezdeményezés sok vármegye egyetértésével találkozott, így például Zala vármegye közönsége „egyhangú lelkesedéssel” csatlakozott hozzá, leszögezve, hogy: „a túl széles alapokra fektetett választási jog nem a demokratikus haladáshoz, hanem demagógiához és radikalizmushoz, végeredményben pedig forradalomhoz és az államalakulatok széttűllesztéséhez vezet. A titkos választójog nem felel meg a magyar ember természetének, kellő politikai iskolázottságra van ennél szükség és a titkos választójog nálunk csak arra lenne alkalmas, hogy az állami és társadalmi rend ellenségei egyesülve újból megtámadják a polgári és társadalmi rendet”.<sup>34</sup>

Veszprém vármegye 1925. június 8-án tartott ülésén is konkrét feliratot fogalmazott meg, amelyben követelte, hogy a kormány „biztosítsa a virilizmusban is képviselt értelmiség további vezető szerepét a törvényhatóságokban” és tiltakozott a községi delegálás pontja ellen, mert azzal „a demagógiának jutna tér”.<sup>35</sup>

Mindennek eredményeként az új Rakovszky-féle törvényhatósági törvényjavaslat sem érte meg még a nemzetgyűlési vitát sem, mert lekerült a napirendről. Összefoglalva a vármegyei ellenállás érveit, látható, hogy annak képviselői az 1920-as évek közepén, évekkal a világháborús és a trianoni sokk után nem-hogy nyitottabbak vagy rugalmasabbak lettek volna a reformokkal szemben, hanem éppen ellenkezőleg, még konzervatívabbá és reformellenesebbé váltak.

Érvelésük alapvetően nacionalista volt, hiszen az általuk képviselt ellenvéleményt mindig a nemzeti érdekekre hivatkozva fogalmazták meg. Egy olyan történelmi hagyományokra épülő, feudális vonásokkal terhelt, konzervatív, nacionalista rendszert képzeltek el, amelyben a tekintélyelv, azaz a társadalom hagyományos rétegződéséből fakadó hierarchia határozza meg a politikai jogokat és a közéleti szerepet. Magukat „nemzetfenntartó osztálynak” nevezték, amin azt értették, hogy a nemzetet ők hivatottak vezetni, s a nemzet fennmaradását is csak az ő helyzetük és társadalmi privilégium-rendszerük fennmaradása

<sup>34</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Zala Megyei Levéltára IV. 402.a. 20. szám, 1925. február 9.

<sup>35</sup> *Budapesti Hírlap*, 1925. június 11. 5.

biztosítaná. Ellenkező esetben a társadalomban uralomra jut a nemzettől szerintük idegen mentalitás és életforma, amely súlyos helyzetet, hosszabb távon nemzethalált eredményezne.

Értékelve azonban ezt az ideológiát, az nem volt más, mint nemzeti elvre való hivatkozással eltakarni a szűk osztályérdek védelmét. A vármegyei mozgalomban a modern piaci viszonyok között a privilégiumait elvesztő nemesi, földbirtokos rétegek és a velük azonosuló más eredetű csoportok pozícióföltése jelentkezett, amely igyekezett a közéleti befolyását megőrizni, s gátat szabni bármilyen, azt veszélyeztető változásnak.

Szervezkedésük azonban nem ekkor kezdődött, és az ideológiájuk sem ekkor keletkezett. Megjelenésére Concha Győző már 1881-ben felhívta a figyelmet. Rámutatott, hogy az akkor készülő közigazgatási reform szempontjai között megjelent egy új, mégpedig „nemesi középosztályunk pusztulásának megakadályozása közigazgatási hivatalok viselhetése által”. Concha szerint a reform szempontjából ez a „legfonákabb szempont”, mert „egy osztály romlása az összesen sem sok közigazgatási hivatallal meg nem akadályozható, sőt valóságos vétek ez osztályt helytelen irányában még törvényhozási úton is megerősíteni; ez osztály regenerációja, melyben hiszünk, az új társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodás mellett lehetséges, de nem azal egyenesen ellenkező irányban, mit a közigazgatásnak jelen rendszere s annak fenntartása csak előmozdítana”.<sup>36</sup>

Náray Lajos<sup>37</sup> pedig még egyértelműbben és még kritikusabban fogalmazta ezt meg 1901-ben: „A legutóbbi időben orbi et urbi hirdetik a magyar középosztálynak nagy múltját, mely jelenének védelmét a nemzeti jövő érdekében indokolttá teszi. [...] Amidőn tehát a mai középosztály a régi múltra hivatkozik, úgy

<sup>36</sup> CONCHA Győző: *A közigazgatási enquête*. Budapest, 1881. (Különnyomat a „Magyar Igazságügyből”.) 10.

<sup>37</sup> Földeáki Náray Lajos (1870–1919). Csanád vármegyei földbirtokos, jogász. Végigjárta a vármegyei közigazgatás pozícióit aljegyzőtől alispánig. 1905-től országgyűlési képviselő, 1906-ban már az országgyűlés alelnöke, 1911-ben elnöke. 1918-ban, Wekerle Sándor lemondása után az ő neve is felmerült miniszterelnökként, de az ajánlatot nem fogadta el, a Hadik-kormányban azonban ő lett volna a belügyminiszter. 1919-ben, a Tanácsköztársaság időszakában a vörösteror áldozata lett.

önként kihívja az összehasonlítást mai és akkori tevékenykedése között. Mert bár változtak a közélet viszonyai és változtak a keretek is, melyben a szabad polgárok köztevékenykedése ma mozog, mindazonáltal hiú ábránd lenne önkormányzatról beszélni ott, hol a múltak emléke mellett csupán a jelen meddségét tapasztalnók. És ezért mindazoknak, kik az önkormányzat hívei, kötelességük reámutatni azon veszélyekre, melyek az önkormányzatot ma részint azokban és azokkal fenyegetik, kik amügy alkalomadtán a régi középosztály érdemein fölbuzdulni szeretnek. [...] a fölbuzdulást, mely a közélet vasárnapjain lelkes beszédekben és még lelkesebb felköszöntőkben nyilvánul, a hétköznapi munkában rendszerint az érdektelenség váltja föl, mely a sokszor magasztalt magyar közszellem hanyatlását jelenti. [...] ezért a jelenben is önkormányzati életünk alapját csak azon független osztályban kereshetjük, mely az osztályérdeken fölülemelkedő általános társadalmi munkában és köztevékenykedésben keresi érvényesülését” és „hivatását a polgári kötelességek lelkiismeretes teljesítésében igyekszik föltalálni”.<sup>38</sup> Talán nem túlzás azt állítani, hogy Návay soraiban Móricz dzscentri novelláinak jogászi megfogalmazását olvashatjuk.

A kritikák dacára ez a konzervatív politikai átrendeződés nem torpant meg, hanem éppen ellenkezőleg, a világháború után, ahogy láttuk a vármegyei szervezkedést, kiteljesedett, így Weis István 1921-ben kész tényként fogalmazhatta meg: „A vármegye ma is a régi, csaknem teljesen deposszedált<sup>39</sup> középnemesség helyébe lépett, azzal össze nem eső, nálunk egészen sajátos jelleget nyert gentrynek a hatalmi szervezete az ország legtöbb részében.”<sup>40</sup>

És hogy mi lett volna az alternatívája ennek a politikai folyamatnak, azt talán Návay Lajos fogalmazta meg a legvilágosabban, még 1912-ben. Az a Návay Lajos, aki érdekes módon származását és életpályáját tekintve maga is a dzscentri tipikus képviselője, ám nézetei egész mást mutatnak. Návay szerint a közigazgatás reformja nélkül „sem állami életünk konszolidá-

<sup>38</sup> NÁVAY Lajos: A közigazgatás reformja. *Budapesti Szemle*, 1901/295. 1–33.

<sup>39</sup> Birtokát, földjét veszített.

<sup>40</sup> WEIS István: A közigazgatás reformja. *Új Magyar Szemle*, 1921/2. 164.

cióját, sem társadalmunk modern és demokratikus fejlődését nem várhatjuk”.<sup>41</sup> Azonban a magyar állam „eddig nem volt képes annak az elsőbrendű feladatának megfelelni, amely egy jó, gyors, pártatlan és szigorúan igazságos közigazgatással a jogok védelmét minden polgárával szemben egyaránt biztosítja”. Nézete szerint a közigazgatás jellege „ma nem az egésznek, hanem egyes kiváltságos osztályoknak érdekeit szolgálja, amannak háttérbe szorításával”. Ez a réteg pedig Návay szerint nem más, mint „az, amelyet történelmi középosztálynak szoktak nevezni”, amely „mint a régi dicsőség utolsó mentsvárához ragaszkodik az ősi és ősei által fenntartott vármegyéhez”.

Návay ezen a ponton megáll, és hangsúlyozza, tisztában van azzal, hogy nem a legnépszerűbb álláspontot képviseli ebben a kérdésben: „Tisztán áll előttünk, hogy fejtegetéseinknek ez a része nem fog általános helyesléssel találkozni, sőt arra is el vagyunk készülve, hogy esetleges támadásokban is lesz részünk – azok részéről – akik az ún. történelmi középosztály érdekeinek a szószólói.” Návay szerint a történelmi középosztály, vagyis a volt nemesség utódai azon az alapon kérik a maguk számára továbbra is a kiváltságot, hogy ők a „nemzetfenntartó osztály”. Azonban – vitatja ezt Návay – „*hogy ma ki a nemzetfenntartó, erre nem a »tegnap«, hanem csak a »holnap« adhatja meg a választ, az a »holnap«, melynek biztosításáért szabad versenyzés áll fenn a társadalom tagjai és egyes osztályai között, s mely versenyben csak az lehet a győztes, aki a jelenben a legtöbbel és a legértékesebbel járul a nemzet etikai, kulturális és materiális fejlődéséhez*”.

Návay szerint a modern államban éppen a kiváltságok fenntartása eredményezi azt, hogy a „történelmi középosztály” alulmarad a piaci versenyben más társadalmi csoportokkal szemben (ugyanerre utalt Concha is). És ennek a kiváltságörzésnek a legnagyobb terepe a vármegye. „A mai megyei rendszer e tekintetben határozottan elavultnak, sőt egyenesen káros hatásúnak is látszik, mert hisz a mai megyei rendszerből az ún. dzsentrire még mindig háramló »előnyök« ennek az osztálynak a tagjaira nem-

<sup>41</sup> NÁVAY Lajos: Közigazgatásunk reformja. *Jogállam*, 1912/1–2. 43–53. (Kiemelések az eredetiben.)

hogy emelőleg hatnának, de ellenkezőleg, csak naggyá növelik azokat a hiányokat és fogyatkozásokat, amelyek szükségképpen csakis egy fokozatos hanyatláshoz vezethetnek.” A szakszerű közigazgatáshoz „köteleességtudás”, „kellő komolyság” és szakértelem kell, de a vármegyei tisztségekbe kerüléshez nem ezeknek a megléte, hanem a protekció dönt (más helyütt Návay a nepotizmust említi), s így „a megyei szolgálatot ma is még egy exkluzív »úri« foglalkozásnak tekintik”. Márpedig ez a folyamat egy állam számára elsorvasztó, s helyette arra lenne szükség, hogy „az élet szabad versenyében előjogok és elpuhító előnyök elhagyásával az egyes osztályok nemes mérkőzését tényleg azzá tegyük, hogy győzzön a legjobb, vezessen a legkiválóbb”.

Ebben az elemzésében Návay Lajos tehát felvázolta a modern polgári jogállam koncepcióját, amely azonban Magyarországon a századforduló után mindvégig kisebbségben maradt, a világháború után pedig, ahogy a vármegyék országos politikai mozgalmából láthatóvá vált, végleg vereséget szenvedett.