

# A MAGYAR ÁLLAM TÖRTÉNETI KÖZIGAZGATÁS-FÖLDRAJZA

Hajdú Zoltán, Csüllög Gábor, Frisnyák Sándor, Kocsis Károly, Kókai Sándor, Nagy Miklós Mihály

## A középkori magyar állam (895–1526)

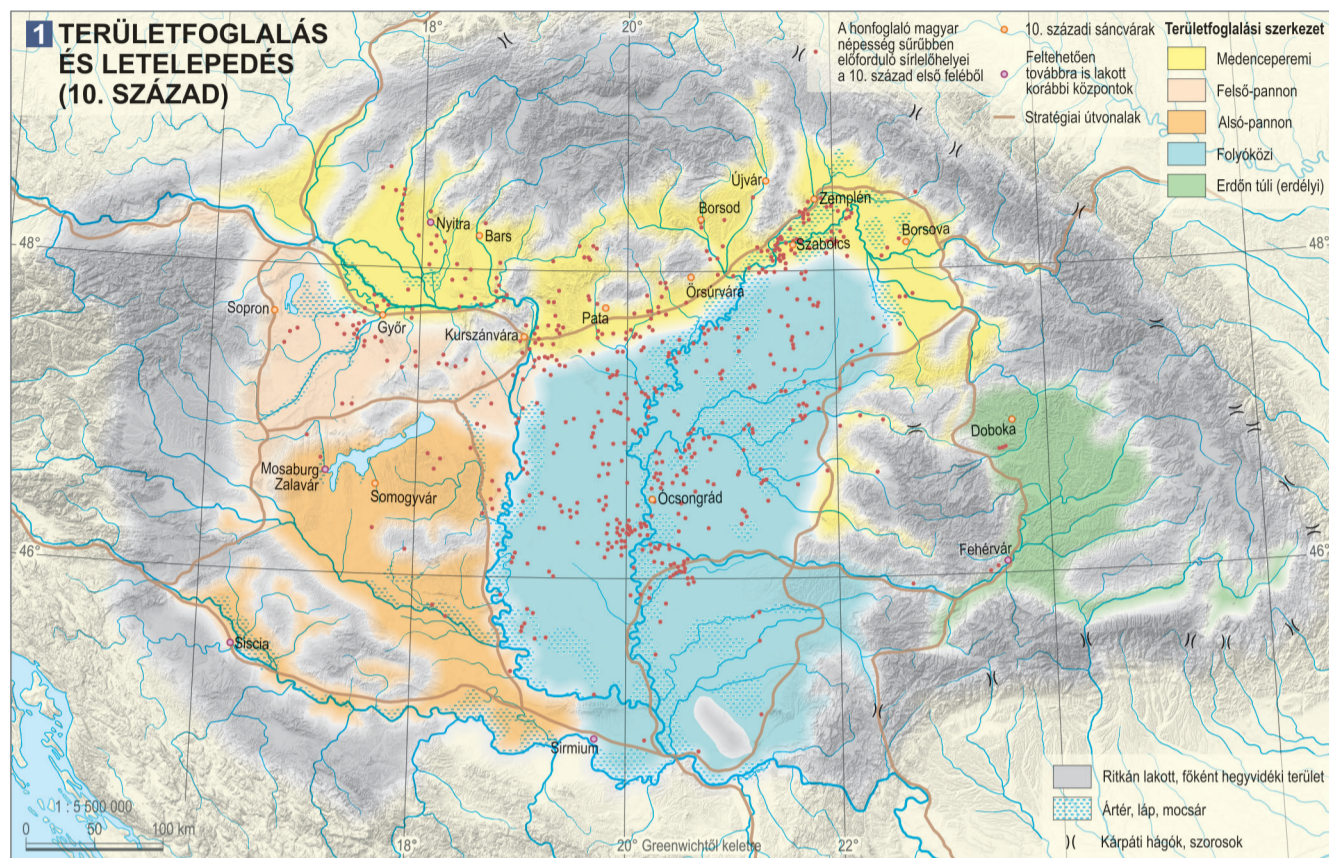
A Kárpát-medencében állami szerveződés először a Kr. u. 1. és 2. évszázad elején, a *Római Birodalom* provinciáinak kiépülésével jelent meg a Duna jobb parti mellékfolyóinak térségében (Pannonia), illetve Erdélyben (Dacia). Az 5. században *hun*, *germán* (pl. gót, gepida) népek szállták meg a medencét. A 6. században érkezett és alapított birodalmat az *avar* népesség. Ezzel párhuzamosan a 7. századtól erőteljessé vált a *szláv* népcsoportok betelepődése. Ha nem is éles, de kimutatható különbségek voltak ekkor a különböző kultúrák által használt földrajzi terekben. Az avarok a medencesíkságok ártereihez és a mellékfolyók torkolatához, míg a szláv népek elsősorban a főbb útvonalakból kieső erdős hegy- és dombvidékekhez, mocsarakhoz kötődtek. Ezzel szemben a germán népek a fontosabb áramlási útvonalakat és csomópontokat szállták meg. A 8. század végén a Kárpát-medencét elérő *Frank Birodalom* lelassította a szlávok és megállította az avarok nyugati irányú mozgását, majd az avarok ellenében támogatta a Duna bal partján élő szlávok állami szerveződését, a frank függésben kialakított morva államot (*Morva Fejedelemséget*), amelynek Kárpát-medencei területe a Morva és Garam folyók között helyezkedett el. I. (Jámbor) Lajos Karoling-uralkodó a kelet felé terjeszkedő Frank Birodalom részeként a 9. században létrehozta Regio Pannoniát, melynek germán, avar és szláv népességű területén a 9. század második felében *Mosaburg* jelentős uradalmi központtá fejlődött. További hatalmi tér a már csökkenő területű *Bolgár Birodalom* peremvidéke volt. A magyarok érkezésekor ezen területeken voltak kiépített központok, erődítések és keresztény egyházi szerveződések. Az Alföldön már nagyrészt eltűnt a korábbi avar szerveződések nyoma, és az avar népesség a szlávokkal vegyesen lakta a területet.

### Magyar területfoglalás a 9–10. században

A 9. század végétől a 10. század közepéig tartó *magyar honfoglalásban* [1], területfoglalásban [2] két fontos elv nyilvánult meg: először a térség katonai megszállását kifejező stratégiai célú területhasználat, majd a politikai erőviszonyok alapján szervezett megtelepedéssel összefüggő területfoglalás. A *stratégiai térhasználatot* a hadi útvonalak mentén a meghatározó stratégiai területek szervezése, a révek, gázlók biztosítása jelentette. Ezzel párhuzamosan, de időben lassabb folyamatként zajlott le a *területfoglalás* folyamata, vagyis a korábbi, alapvetően a külső hatalmi struktúrák területeinek lezszakítása, központjainak megszállása, külső védelmi



1 Munkácsy Mihály *Honfoglalás c. festményének részlete*



rendszer kiépítése, a hadi felvonulási utak uralma és a medencét keretező hegyvidék külső gyeplév szervezése. A következő fontos lépés a katonai, törzsi központok és szállásterületek kijelölése, fejlesztése, illetve a belső gyeplék rendszerének kialakítása volt.

A 10. század közepéig elsősorban a külső hadjáratokkal összefüggő stratégiai területhasználat határozta meg a Kárpát-medence birtokba vételét. Ehhez a legbiztosabb források a 10. század első felének temetői, amelyekben a honfoglaló magyarok leleteit találták meg, s amelyek elsősorban az Alföld és a belső hegyvidéki peremek találkozásánál sűrűsödnek. A Kárpát-medence más részein, főleg a hadi útvonalak mentén, a stratégiai pontokon és a korábbi hatalmi terek körül is nagyobb a sűrűség, de az előbbinél kisebb. A 10. század közepétől, a külső hadjáratok megszűnése után indult meg a területfoglalás átfogóbb és egységesítő folyamata, amely már jelentős magyar honfoglaló népesség letelepedését eredményezte a medence más részein is. Ennek következtében a 10. század végére egyedi területfoglalási szerkezet alakult ki:

1. A *medenceperemi szerkezet* a Vágtól a Marosig alapvetően a Duna és a Tisza mellékfolyóinak völgyeire szerveződött területfoglalást jelentette meg. Itt elsősorban a Vág és a Garam közötti morva területek betagozása volt az egyik meghatározó cél. A 10–11. századi települések nyomai erőteljesen kötődnek a folyókhoz, sőt egy-egy folyó mentén a torkolattól a hegyvidéki felső szakaszig összekapcsolható lelet- és névanyag mutatható ki. A megtelepedés legaktívabb területei és a központok kialakulásának helyei az ártereperek és a domborzati peremek között, a völgykapukban voltak. Ennek a térségnek a területszervezése indult meg leghamarabb, itt voltak a fejedelmi központok, majd itt jött létre a királyi központ is a Dunántúl északkeleti szegletében (Esztergom, Óbuda és Fehérvár között), vagyis a 9. századi Karoling-magterületeken kívül, a korábban ritkábban lakott pannon puszták területén.

2. A *pannon szerkezet* a késő római és a Karoling

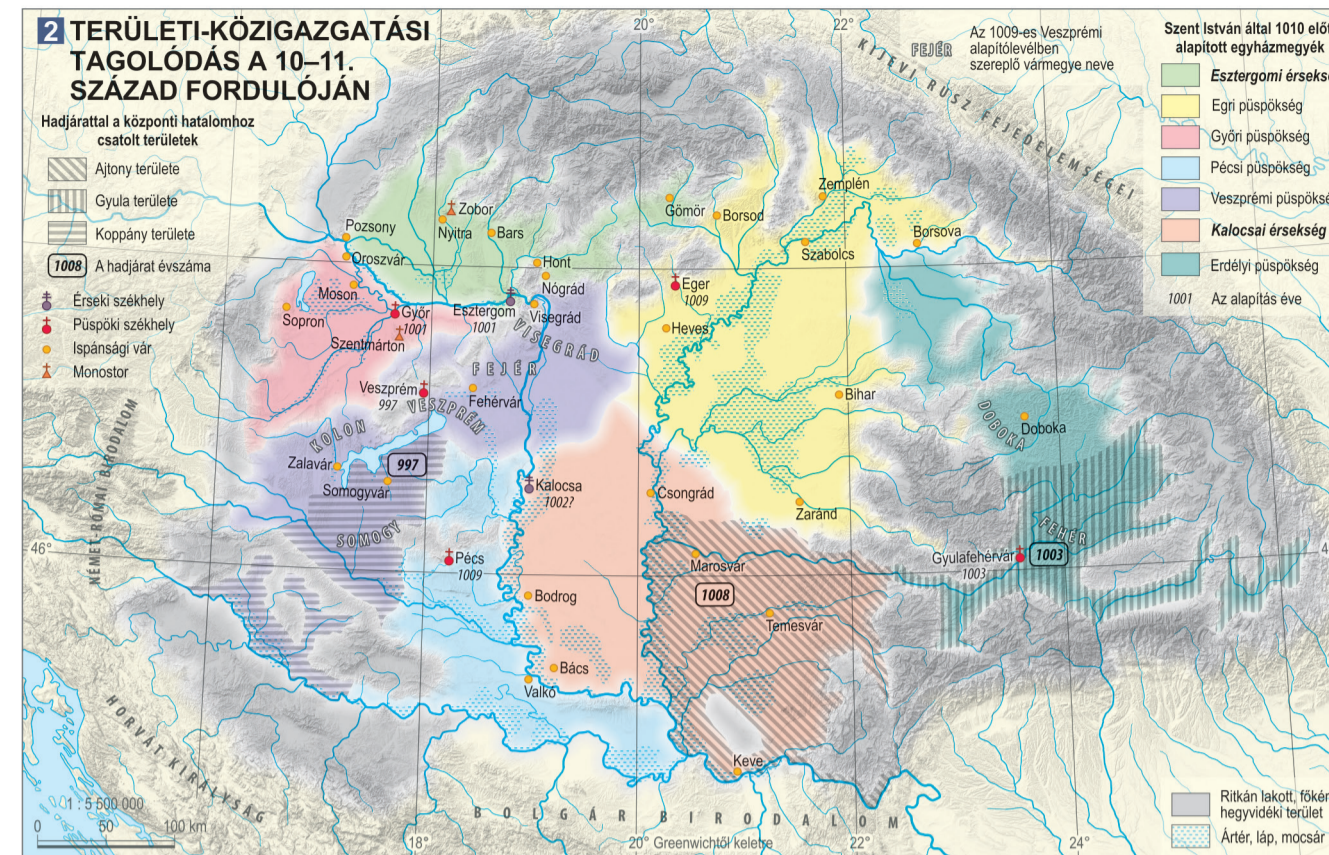
tagolódást követte a Dunántúlon, ahol a folyók közti tereket a római utak tagolták alsó- és felső-pannon egységekre, és ezt a tagolást később mind a korai egyházmegyék, mind a korai vármegyék kialakítása is követte. A központok a korábbi hatalmi tagolódáshoz kötődve elsősorban a stratégiai útvonalak mentén jöttek létre. A mai régészeti kutatások azt mutatják, hogy a 10–11. századi királyi hatalom területi kiépítése a Dunántúlon nagymértékben támaszkodott a Karoling-előzményekre. Hasonlóképpen megmaradt a római kelet–nyugati tagolás a Dráva–Száva közti területeken, valamint a Dunának a Dráva–Morava közti szakasza mentén, amely egy lassan konszolidálódó ütközőzóna volt a Bolgár Birodalom és Bizánc irányában.

3. Az *erdőn túli (erdélyi) szerkezet*: a Tiszához tartó folyókat követő, ekkor még külső, elkülönülő meglepedés területe, amelyen elsősorban a bolgár központok körüli stratégiai foglalat volt a jellemző a 10. században. A területfoglalás Szent István 11. század eleji hadjáratát után indult meg, alapvetően a Maros, a Szamos és a Küküllő mentén. Változást a székelyek, majd a szászok betelepítése hozott a 11–12. században, amelyet ugyanezkor Havasalföld felől a Kárpátok havasi zónájában a vlach pásztornépesség megjelenése követett.

4. A *folyóközi szerkezet*. A hajdani avar pusztá térsége, ahol a korábbi évszázadokban elsősorban az avar népesség volt meghatározó, de a 10. századra ennek már nem maradt semmilyen szervezési nyoma: sem központok, sem jelentős települések, sem útvonalak. A honfoglalók területfoglalása itt elsősorban a Tisza és a Duna menti folyóhátakra és ártereperekre koncentráldott. Ennél ritkábban, de megjelentek az árterek belsejében is. Ennek a területnek a betelepítése még a 13. században is folyamatban volt (kunok).

### A magyar államszerveződés és az Árpád-házi királyok kora

A területfoglalás folyamata hosszú ideig tartott, és a térség különböző részein eltérő időszakokban ment végbe.



Jelentős változást hozott a területi szervezés mélységében és tartósságában a 10. század legvégén elindult államszerveződés. A *Géza fejedelem* (972–997) által elkezdett hatalmi központosítás és I. (Szent) István (997–1038) [2] államszervezése a keleti, bizánci jellegű és a Karoling-mintára épülő bajor hatalmi és területi struktúrák között az utóbbi javára döntött, átvéve a római egyházat és annak hűbéri, területi rendszerét. Géza és a magyar keresztény állam megteremtőjének, az első magyar királynak számító Szent István a veszélyesebb és erősebb külső hatalommal szövetkezve tudta kiépíteni az új hatalmi rendet. A legfontosabb időszak az első évezred fordulója volt. Félretelve a korábbi struktúrákat, a bajor hűbéri rendszerből érkezett katonai és egyházi rétegre támaszkodva kezdtek meg a *királyi rendszer* kiépítését, mind a kül-, mind a belpolitikában. A 10. század második felére a korábbi hatalmi területeken koncentráldottak a magyar szerveződés első centrumai. Géza és István a hajdani morva állam hazai területein (Duna–Vág–Nyitra–Garam mente), Koppány a régi frank Alsó-pannoniai (Mosaburg) ögrófság (részben a későbbi Somogy vármegye) területén, Gyula és Ajtony pedig a korábbi bolgár végek közelében (Erdély, Temesköz) építette ki hatalma központját. A pápai és császári udvarok támogatásával egyidejűleg a legfontosabb feladat a hatalom központosítása és a területeknek a királyi hatalomhoz való csatolása lett. E folyamatban a 997-es *Koppány elleni hadjárat* volt a legfontosabb, mert ekkor dőlt el, hogy az új rendszer tovább él, és István személye alakítja tovább. Koppány leverése után hamarosan a másik két hadjárat következett, 1003-ban *Gyula*, majd 1008-ban *Ajtony* ellen [2]. A győzelmek lehetővé tették a központi hatalom intézményeinek és területi rendszerének kiépítését az egész ország területén. Ez elsősorban az egyházszerkezést, az egyházmegyék kialakítását és a királyi hatalmat megjelenítő királyi várispánságok megalapítását jelentette. Az *egyházmegyék alapítása* a veszprémi püspökséggel kezdődött (997), majd az esztergomi érsekséggel, a gyúri püspökséggel (1001), a kalocsai érsekséggel (1002) és az erdélyi püspökséggel (Gyulafehérvár, 1003) folytatódott. A korai egyházmegyék számát és nagyságát tekintve, a politikai érdekek kívül az is fontos volt, hogy az egyházmegye központjából a terület bejárható és elérhető legyen, ezért a figyelem a folyókhoz igazodó útvonalakra

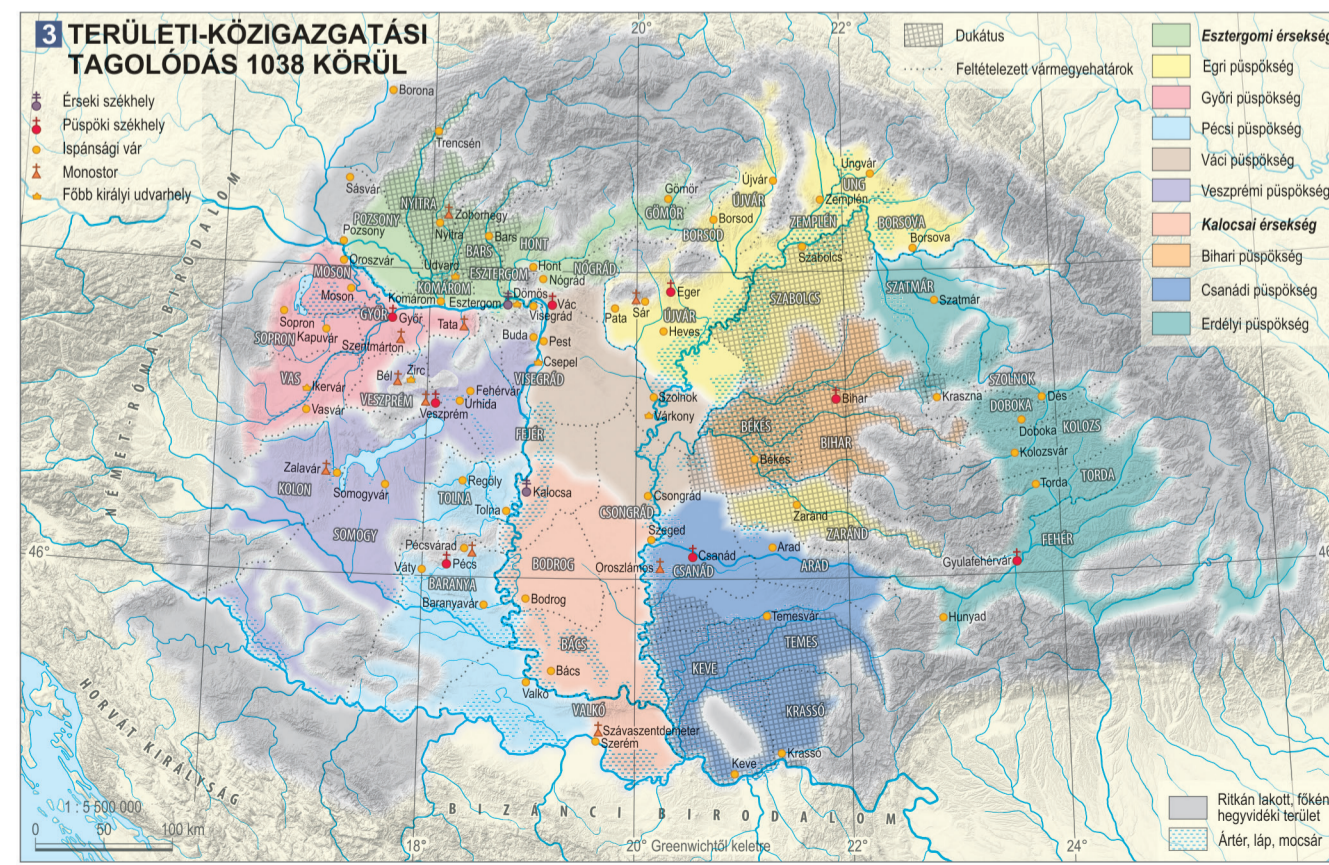


2 Szent István lovasszobra a budai Várban

irányult. 1009-ben két új egyházmegyét alapítottak Eger és Pécs székhellyel. István halála után, a 11. század közepén már tíz egyházmegye létezett, amelyeknek száma és területi kiterjedése a középkor folyamán csak kisebb mértékben változott. Az érseki és püspöki központok az ország belső területén szabálytalan gyűrűt alkotva egybefogták a különböző területfoglalási és ekkor már államszervezési térségeket.

Az ország egységének és a királyi hatalom érvényesítésének a másik fontos közgazgatási és területi egysége a *királyi vármegye* (comitatus) lett [3]. A *várispánság* és a *vármegye* szoros kapcsolatban állt egymással, de nem volt teljesen azonos. Egyrészt a vármegye összefüggő, a várispánság pedig szórt területtel rendelkezett, másrészt a vármegye területébe a vármegyén belüli összes, így a királyi, az egyházi és a földesúri birtok is beletartozott. A királyi vármegye élén a megyebíró állt. Feladata és felelőssége volt az adóbeszedés (amelynek egy része őt illette), a katonai szervezés és vezetés. Fontos tisztség volt a hadnagyé, a várnagyé és a várbíróé. A királyi parancsra a vármegye által kiállított, várjobbagyokból álló hadat az ispán és a hadnagy vezette.

ispán állt. Feladata és felelőssége volt az adóbeszedés (amelynek egy része őt illette), a katonai szervezés és vezetés. Fontos tisztség volt a hadnagyé, a várnagyé és a várbíróé. A királyi parancsra a vármegye által kiállított, várjobbagyokból álló hadat az ispán és a hadnagy vezette.



A Szent István által létrehozott korai rendszert sok tekintetben meghatározta a korábbi térstruktúrák, a fokozatosan kialakult dukátusi (hercegségi) rendszer és a törzsi, nemzetségi felosztás területi sajátosságai. A királyi várispánságok váraihoz mint központokhoz szerveződő vármegyék területi megjelenése szoros összefüggésben volt a népesség sűrűségével, a védhető és hasznosítható térségek kiterjedésével, az útvonalak vízhálózathoz kötődő elrendeződésével és az ispáni központ elérhetőségével. Ha eltérő formában is, de a hegyvidékeken átvezető útvonalak fontossága a vármegyék többségének megszerveződését erőteljesen a vízhálózathoz kötötte. A Szent István által alapított vármegyék számát és tényleges kiterjedésüket a felhasználható források alapján nehéz pontosan meghatározni, ma 48–50-re teszik. A vármegyék jelentős határ- vármegye volt (marchia), külső határuk a külső gyeplé, amely az erdős kárpáti hegyvidékeken vette körbe a belső területeket. A gyeplék lakatlanok vagy ritkán lakottak voltak, és a rajtuk átmenő utakon különböző védelmi és őrzőállomások működtek. A nyugati és a déli területek peremén nem gyeplék, hanem jobban szervezett és őrzött örvideékek és határsávok voltak.

A királyi hatalom dinasztikus megosztásával szerveződtek hercegséggé (dukátussá) a fontosabb ország-részek magterületei. Létrejött a nyitrai, a bihari és a temesi dukátus, amelyeknek komoly politikai szerepe lett az Árpád-ház hatalmi harcaiban, de az ország egységének megtartásában is. A 11. század végén, 1091-es hadjáratával I. (Szent) László (1077–1095) király elfoglalta a *Horvát Királyság* jelentős részét, majd 1102-ben *Könyves Kálmán* (1095–1116) horvát királyt koronázták, így a Horvát Királyság – perszonálunió formájában – a magyar korona része lett (1918-ig).

A 12. században a külső és belső politikai harcok ellenére az államszervezés kiteljesedett. A vármegyék lakott területe nőtt, szervezett területük bővült, ami összefüggött a királyi birtokadományozás sűrűsödésével is. Újabb vármegyék alakultak, számuk a várispánságokkal együtt elérte a 70-et. A gyepléterületek jó része vármegyei területté vált. Az Aranybulla 1222-es kibocsátása után, a 13. század végére a királyi vármegye *nemesi vármegyévé* alakult át, ahol a király nevezte ki az ispánt, de a nemesség választotta a szolgabíró. Megtörtént a nyugati örvideékek felszámolása, ahonnan a székelyek többségét határvédelmi feladattal Erdélybe telepítették át. A hegyvidékek nagy erdőterületeiből adományozott birtokokon elsősorban szászokat telepítettek le a Felföldön (jórészt Szepesben), illetve Erdély

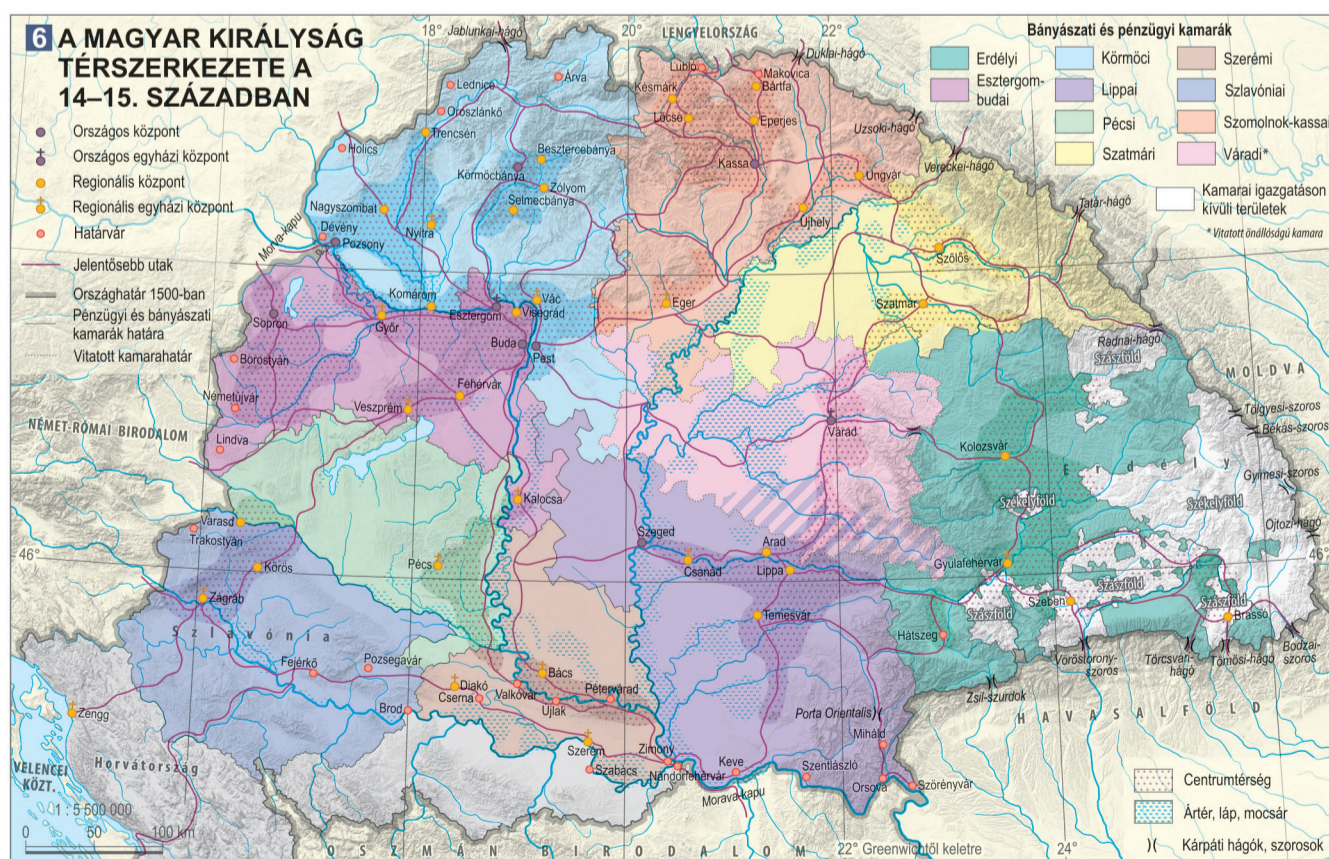
déli és északi részén (Szászföld, Királyföld és Beszterce-vidék). Külső hatásoknak is szerepe volt a területi rendszer átalakulásában. Az 1241-es mongol támadás pusztításának következményeként *IV. Béla* (1235–1270) a megváltozott helyzethez igazította az újjászervezést. Az átalakított védelmi rendszerben nemcsak az immár köböl épült várak kaptak nagyobb szerepet, hanem ezt célozta a *kunok* 1243–1244-es letelepítése is az Alföld központi területein. A *jászok* évtizedekkel a kunok után költöztek be az országba, de a középkor folyamán nem részesültek a kunok kiváltságaiból. <sup>4</sup>

A középkori magyar államban fontos szerepet kapott *tartományok* a 10–11. századi területfoglalási folyamatokkal összefüggésben alakultak ki a 13. századra. Erdélyben már Szent István is létrehozott vármegyéket, amelyeknek több megnőtt a száma, de ezeken belül jelentős maradt a királyi területek aránya. A később önálló jogállással rendelkező *székelyek* és *szászok* betelepülésével Erdélyt a 13. században már összetett területi rendszer (szászok és székelyek lakta tájak, vármegyék) jellemezte. A királyi központtól való nagy távolság következményeként ezek a területek egységesen, tartományként a magyar királyt helyettesítő, széles jogkörrel rendelkező *erdélyi vajda*, mint királyi tisztviselő irányítása alá kerültek. A Dráva és a Száva közti területeken már a 11. században erősödött a magyar jelenlét, a vármezei szerveződés. A Horvát Királyság betagozása után, részben azzal összefüggésben, a zömében szlávok lakta térség (*Szlavónia*) tartományként jelent meg a területi közigazgatásban, melynek élén a *bán* állt. Jelentős szerepű politikai, közigazgatási területi egységekké váltak a 12. századtól a Szávától, Dunától délre fekvő, a balkáni folyamatok ellenőrzésére szervezett, védelmi célú *bánságok*, melyek száma és kiterjedése gyakran változott.

#### A vegyesházi királyok kora

A 14. és 15. századi területi közigazgatásban egyes nemesi vármegyék szerepe *I. Károly* (Károly Róbert, 1308–1342) uralkodása alatt megnőtt, de lényeges szervezeti változások nem történtek. Kiseb változás volt a 13. századhoz képest Hont és Szolnok vármegyék részekre tagolódása, illetve Arva, Turóc és Liptó vármegyék kiválása Zólyomból. A kun kiváltság jogi rögzítésével és a székek alapításával (a székely és szász székekkel együtt) az *etnikai alapú, kiváltságtolt területek* is fontos elemei lettek a területi-közigazgatási rendszernek <sup>5</sup>. Az egyházmegyék esetében ebben az időszakban a főesperességi területeken történtek kisebb változások.

A 14. században, *I. Károly* és *I. (Nagy) Lajos* (1342–1382) Anjou-uralkodók alatt a feudális gazdaság átalakulása felgyorsult, nőtt a pénzforgalom, a kereskedelem jelentősen bővült és egyre nagyobb távolságot fogott át, gyarapodott a városok száma. Ezek a folyamatok természetesen eltérő mértékűek voltak az ország különböző részein, vagyis nőttek a területi különbségek is. A század közepére már az egész országot átfogó gazdasági, igazgatási kapcsolatok jöttek létre. A térkapcsolatok aktivitásának mértéke alapján jöttek létre aktív centrum- és passzív perifériatérsegek. A *belső medenceperemi központok* vonzásteréből álló *centrumtérsegek* elsősorban Sopron–Pozsony–Esztergom–Buda vonalában, Alsó- és Felső-Magyarországon, a Felső-Tisza vidékén, Biharban, Temesvári vidékén, az Erdélyi-medencében, a Duna baranyai, bács-szerémi mellékén és Szlavóniában alakultak ki <sup>6</sup>. Mellettük a ritkábban lakott és gyengébb áramlásokkal jellemezhető *perifériatérsegek* adták az ország további területét. A folyók árterivel közbezárt alföldi területek mint előtér periferia, míg a peremi és köztes hegyvidékek mint háttéri periferia jelentek meg. A térkapcsolatok



regionális tagolódása volt az alapja az Árpádok által felállított és *I. Károly* által újrászervezett kilenc *pénzügyi és bányászati kamaráknak*. (A korábban önállóan tekintett váradai kamarát ma a szatmári kamara részének tartják.)

A 15. századra az egyházmegyék, a vármegyék, a kiváltságos kun, székely és szász székek, tartományok és katonai bánságok mellett a kiváltságos városok és a közjegyzői funkciót ellátó hiteleshelyek is közigazgatási egységgé váltak a területi (és jogi) folyamatokban <sup>7</sup>.



A városi kiváltságok már a 13. században fontos részét képezték a királyi politikának. A tatárjárás után elsősorban gazdasági és politikai súlyuk vezetett jogi státuszuk emelkedéséhez, a királyi kiváltságok megszerzéséhez, mely a legnagyobb önállóságot adta a feudális rendszerben. Ezért nevezték őket *szabad királyi városoknak*. A kiváltságok összetettek voltak, de lényegük a személyes szabadság, a társulás, a szabad pap- és magisztrátusválasztás, továbbá a fegyverviselés és a város és a király védelmében. Városukat köfállal vehették körbe. Mindezekhez különböző gazdasági jogok társultak: a közös adózás a királynak, a vásártartás, a vámmenteség és az árumegállítási joga volt talán a legfontosabb. Ezeket a kiváltságokat egyszerre is, hosszabb időszak alatt külön-külön is meg lehetett kapni és el is lehetett veszíteni. Ilyen fontos, a területi fejlődésre kiható szabad királyi város volt többek között Buda, Székesfehérvár, Sopron, Pozsony, Kassa, Bártfa és Szeged.

A középkori állam fontos jogi eszközei voltak az alapításokat, birtok- és kiváltságadományozásokat írásba foglaló és hitelesítő pecséttel ellátott oklevelek. A 15. században a különböző oklevél-kibocsátási célok szaporodtak. Az okleveleket eleinte a királyi központokban, majd az egyházi központokban a székes- és társaskáptalanok írták meg és pecsételték le, végül pedig a 12. század végétől a bencés, a premontrai, a johanita és a stefanita monostorok egy része is *hiteleshellyé* vált. Pecsételési joguk általában meghatározott területre vonatkozott. A 15. század végétől ez az összetett területi-közigazgatási rendszer ebben az ütemben és formában már nem fejlődött tovább. A középkori magyar állam utolsó éveiben a legjelentősebb közigazgatási változást a déli határvédelmi rendszer összeomlása, a végvárak tetemes részének és a katonai ütköző zónának számító *délvidéki magyar bánságok* oszmán-török meghódítása, felszámolása jelentette (Szebernik, 1512; Nándorfehérvár, Szabács, 1521; Szörény, 1524; Jajca, 1527).

#### A három részre szakadt ország (1526–1711)

##### A török kor

A kor politikai földrajzi képét a Kárpát-medencében a két rivális hatalom, az Oszmán és a Habsburg Birodalom összeütközése határozta meg. A 16. század elején mindkettőnek az élen világművelői törekvésekkel rendelkező uralkodó állt. A *Habsburg Birodalom V. Károly* német-római császára (1530–1556) vezetésével európai hegemoniára tört, majd (spanyol és osztrák ágami) kétpólusúvá válva, dél- és közép-európai hatalom lett. A három kontinensre kiterjedő *Oszmán Birodalom I. Szulejmán* uralkodása (1520–1566) alatt világművelői ambíciókat követett. Konfliktusukat az egész török korban meghatározta, hogy mindkét fél terjeszkedésének voltak földrajzi határai, amelyek az államterek kiterjedéséből eredtek. Egyfelől a török seregek felvonulásának nehézségei, másfelől a Habsburg állami adminisztráció teljesítőképesége korlátozta a terjeszkedést. A törökök az európai hadszíntéren minden erejük megfeszítésével is csak két alkalommal (1529, 1683) jutottak el Bécsig, és Szulejmán halála után birodalmuk a hanyatló szakaszába ért. Ezzel szemben a Habsburg Birodalom államszervezete a kor folyamán egyre hatékonyabb lett, és Bécs mint központ körül fokozatosan szerveződött egy új közép-európai hatalom. Míg a török kor elején a Habsburg-erők állami erőforrásai csak a Kárpát-medence közepéig tették lehetővé a török elleni küzdelmet, addig másfél évszázaddal később már egészen mélyen behatolhattak a Balkán-félszigetre.

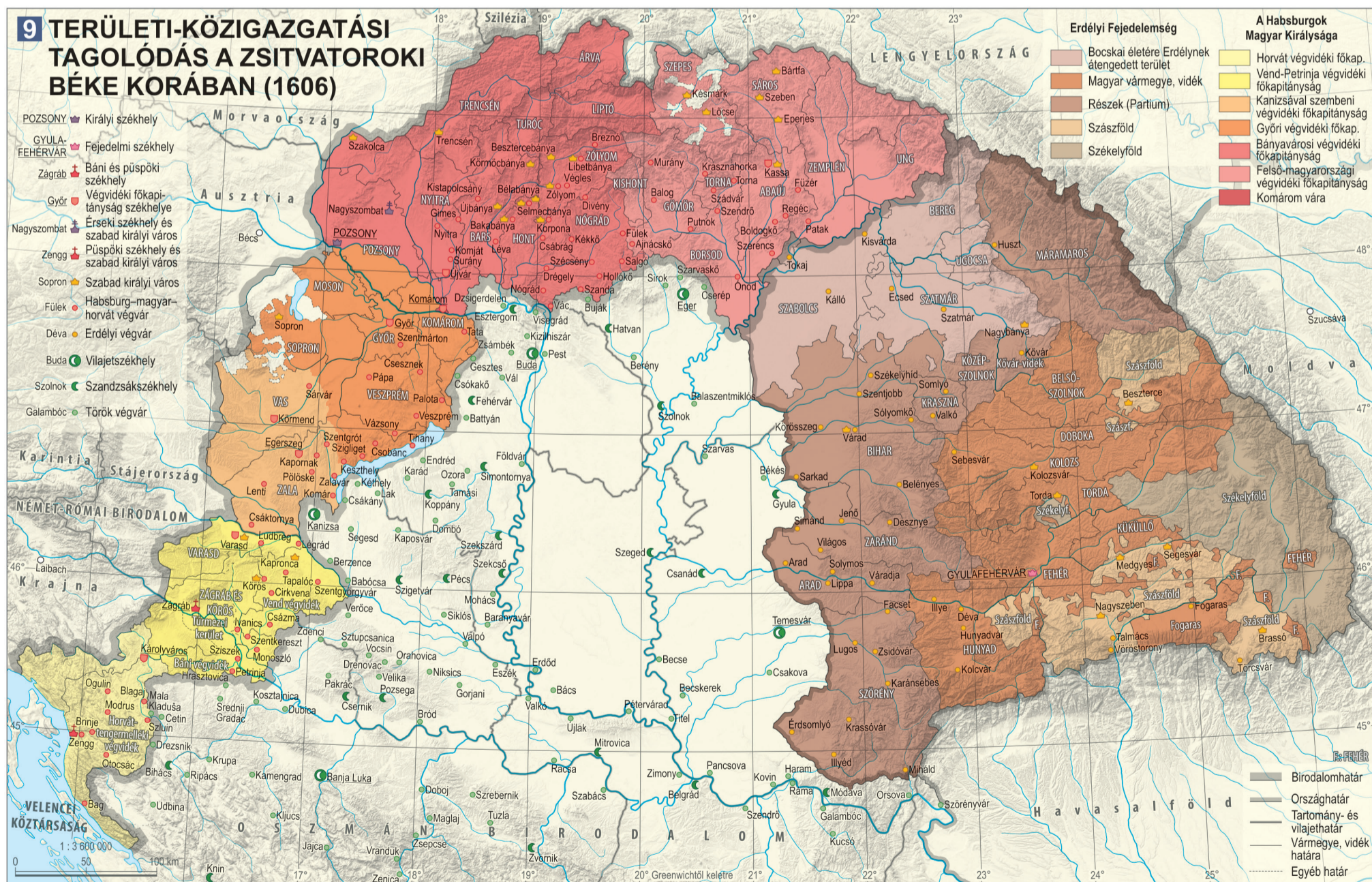
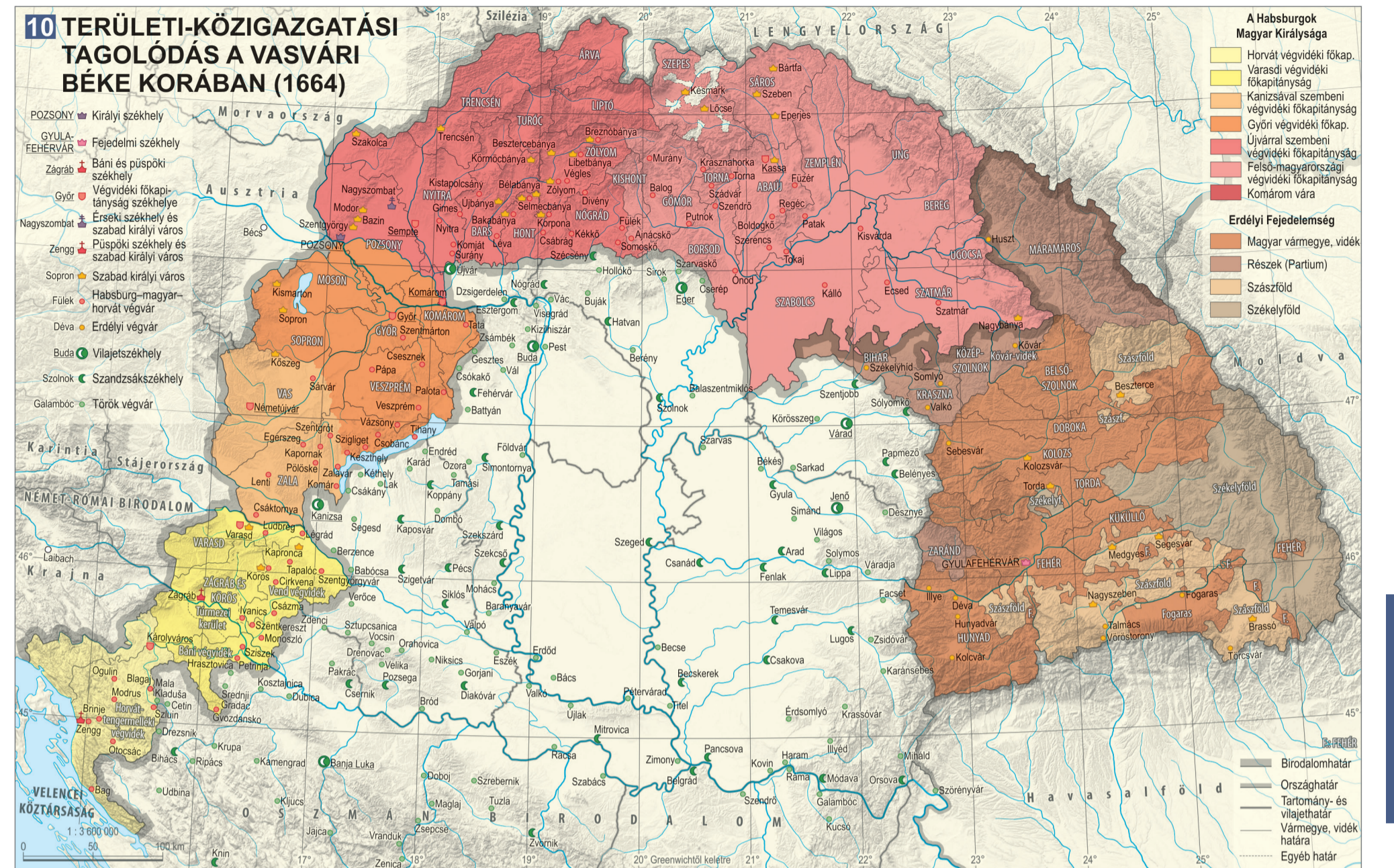
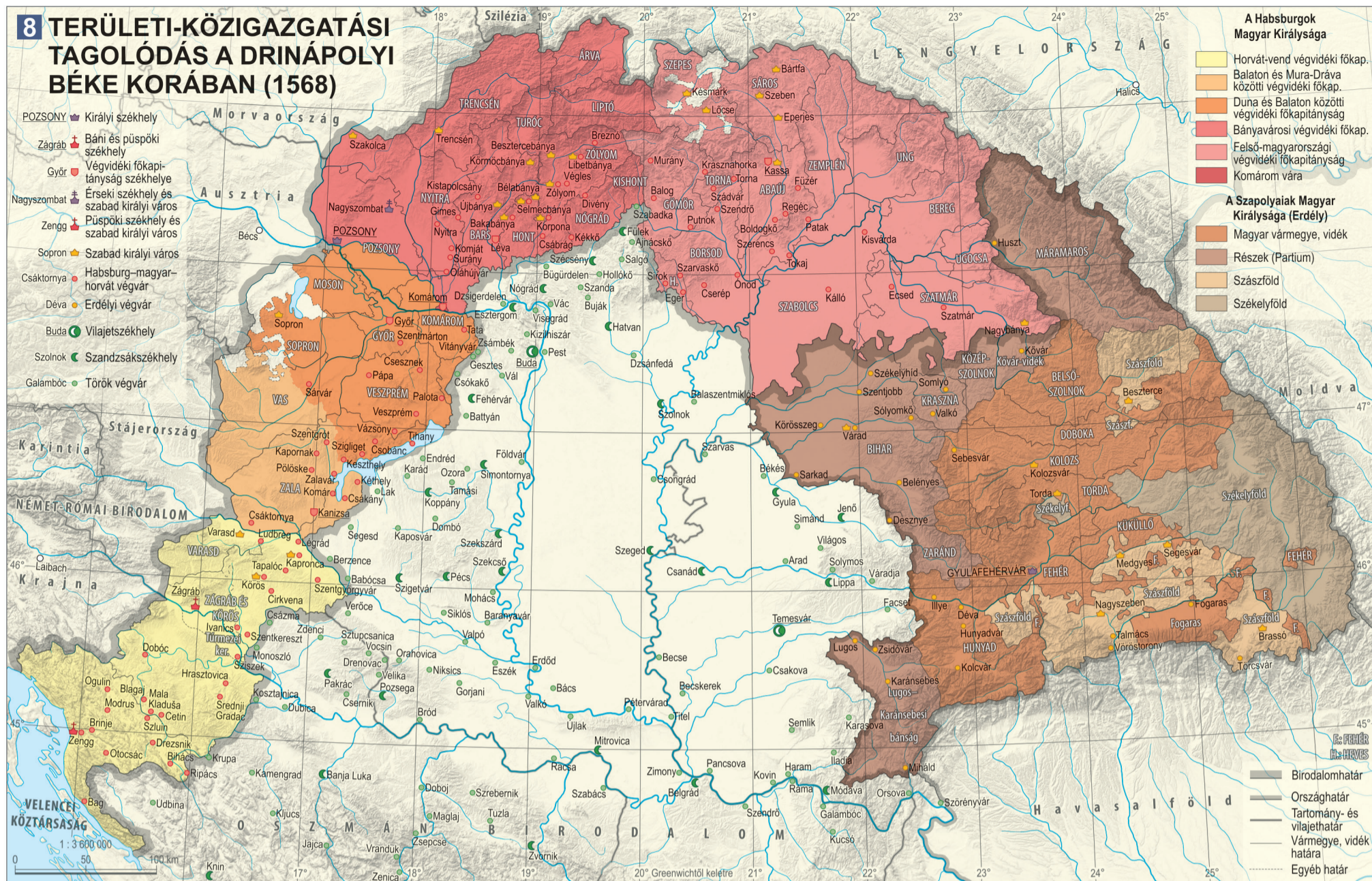
Magyarország a 14–15. században közép-európai nagyhatalom volt, társadalmi-gazdasági és kulturális állapota megközelítette a nyugat-európai szintet. A 15–16. század fordulóján gazdasági ereje és védelmi képessége fokozatosan csökkent, majd a török térfoglalása következményeként a két világbirodalom ütköző zónájában *Európa perifériájává* süllyedt.



3 Buda és Pest látképe 1617-ben

1521-ben az Oszmán Birodalom újult erővel támada meg és elfoglalta a Magyar Királyság déli határvédelmi, a Száva, a Duna és a Déli-Kárpátok mentén kiépített végvárrendszerét. A mohácsi csatavesztés (1526) és Buda elfoglalása (1541) után a török megszállta az ország középső részét, majd a drinápolyi békekötés (1568) az új török várakból kiinduló támadásokkal meghódította az ország területének több mint egyharmadát <sup>8</sup>. Azzal, hogy a magyar állam magterülete (Buda–Esztergom–Székesfehérvár) a Török Birodalom részévé vált, és a Magyar Királyság nyugati és északi maradványait betagolták a Habsburg Birodalomba, a *Kárpát-medence a külső hatalmi központok ütközőterületévé, végvidékévé alakult*, ahol hosszabb-rövidebb háborús és békes periódusok váltogatták egymást.

Miután II. Lajos utód nélkül meghalt a mohácsi csatában (1526), az ország kettészakadt. Szapolyai János királyválasztása nyomán a magyar trónra maga is igényt tartó Habsburg Ferdinánd csapatai megszállták az ország Duna menti részeit. A Habsburg ellenkirály megválasztása után az északi és a nyugati területek részeit a Habsburg Birodalomhoz csatolták. A Szapolyaiak keleti Magyar Királysága (1570-től Erdélyi Fejedelemsége) pedig fokozatosan kvázi önállóvá vált, török védelem alatt. Ehhez a szakadáshoz járult harmadikként,



hogy – főként Buda eleste (1541) után – a központi, illetve déli területek az Oszmán Birodalom részei lettek.

A Habsburg-Magyarország – a megváltozott geopolitikai helyzetben – *katonai védelmét a török által megszállt területtel határos végvidékre összpontosította.*

A 16. század végén közel 120 várat magában foglaló *végvárövezet* a Felső-Tisza-vidéktől az Adriai-tengerig húzódtott, és gyakran természetföldrajzi elemek (pl. Balaton, Bakony, Vértes, Gemenc, Cserhát, Mátra, Bükk) mentén stabilizálódott. A Kárpát-medence északi és

nyugati részein kialakult, a Habsburg és az Oszmán Birodalmat elválasztó háborús övezet szinte folytonos mozgásban lévő, átmeneti, sávszerű határ volt, melynek mindkét oldalán végvárrak összefüggő láncolata húzódtott. Közöttük pedig a még „békeidőszakban” is

elkövetett kölcsönös dúlások, portyázások miatt elnéptelenedett senki földje helyezkedett el.

A drinápolyi békeszerződés (1568) követő negyedszázad alatt a török területfoglalásra irányuló hadjáratok szüneteltek, de a határ mentén tovább folytatódtak

a kistérségi összetűzések és rablótámadások. 1593-ban török támadások robbant ki az 1606-ig tartó, ún. *tin-török éves háború*, mely a kezdeti védekezésből – nemzetközi összefogással – a török elleni általános támadássá vált. A háború befejező szakaszában *Bocskai*

*István* erdélyi fejedelem – török támogatással – *szabad-ságharcot* (1604–1606) folytatott a Habsburgok ellen. A háború mérlege: a nőgrádi területek visszatértek a királyi Magyarországhoz, a kulcsfontosságú Eger és Kanizsa azonban török kézen maradt **9**.



## A közigazgatási térfelosztás változása a Bánság területén (1498–1921)

A Bánság egy 28 522 km<sup>2</sup> területű történelmi nagytáj a Duna, Tisza, Maros folyók és Erdély között, melynek alföldi részét a 14. század óta Temesköznek nevezik. Ez a terület az, ahol a történelmi események a közigazgatási térfelosztást az elmúlt fél évezredben a legnagyobb mértékben és gyakorisággal alakították át **14**.

A középkor végén az itteni vármegyék még meglehetősen nagy állandóság jellemezte. A Temesköz nagy folyóira szerveződött vármegyék a 11. századi, a Temes hegyvidéki területeiből önállósult, az Al-Dunára támaszkodó Szörényi bánság 13. századi, Torontál pedig 14. századi gyökereit van. Temesvár, a terület egyetlen szabad királyi városa Károly Róbert idejében, 1303–1323 között Magyarország fővárosa volt. Az 52 mezőváros többsége a török portyázásoknak kevésbé kiitt északkeleti részen volt, a végvárok pedig többnyire az Al-Duna mint határfolyó közelében sűrűsödtek.

1551–1552-ben a mai Bánság egész területe az Oszmán Birodalom részévé vált. 1554-ben a keleti területek egy része felszabadult, és Lugos–karánsebesi bánság néven 1658-ig az Erdélyi Fejedelemséghez tartozott. Az oszmán–török kézen maradt bánsági területek a Temesvári vilajethez kerültek, mely szandzsákokra tagolódott, azok pedig (1579-ben) 25 nahiijére (járásra). Keve, Krassó és Torontál vármegyék nyomtalanul eltűntek, de a legösszebb vármegyék és központjaik (Csanád, Temesvár), illetve a mezővárosok betagozódtak a török igazgatási hierarchiába.

Az 1716–18-as Habsburg–török háborút lezáró pozsareváci békekötés (1718) következtében a Temesvári bánságnak elnevezett terület Habsburg-femhatóság alá került, közvetlenül nem csatolták vissza a Magyar Királysághoz, hanem 1751-ig katonai, majd (a déli

részek kivételével) 1778-ig polgári kincstári igazgatás alá helyezték. A főhatósági jogokat a bécsi Udvari Kamara és az Udvari Haditanács gyakorolta, melyek a töröktől visszafoglalt területen 11 kerületet (Distrikt), ezen belül 35 járást (Process) szerveztek. A Bánság felszabadulásával katonailag fölöslegessé vált, 1750-ben feloszlott tiszta–marosi határőrvidékek szerbjeinek tetejében az 1774-ben létrehozott szerb kiváltságos nagyikindai kerületbe telepítették.

Mária Terézia 1778-ban visszacsatolta Magyarországhoz a polgári igazgatás alatt lévő bánsági kerületek többségét, melyek területéből alakították újra a Torontál, Temes és Krassó elnevezésű, de a középkorhoz képest teljesen más kiterjedésű vármegyéket. A Bánságnak az Oszmán Birodalom szomszédságában fekvő, Duna menti területein létrehozták a továbbra is Bécsből irányított, a Magyar Királyság közigazgatásától független bánsági határőrvidéket (1779–1873). Ezt a bánsági végvidéket kezdetben két (német–illír és oláh–illír) határőrezredre (regimentre) tagolták, melyekből 1838-ban – jórészt etnikai alapon – létrehozták (a német mellett) az illír (szerb) bánsági és oláh (román) bánsági határőrezredet.

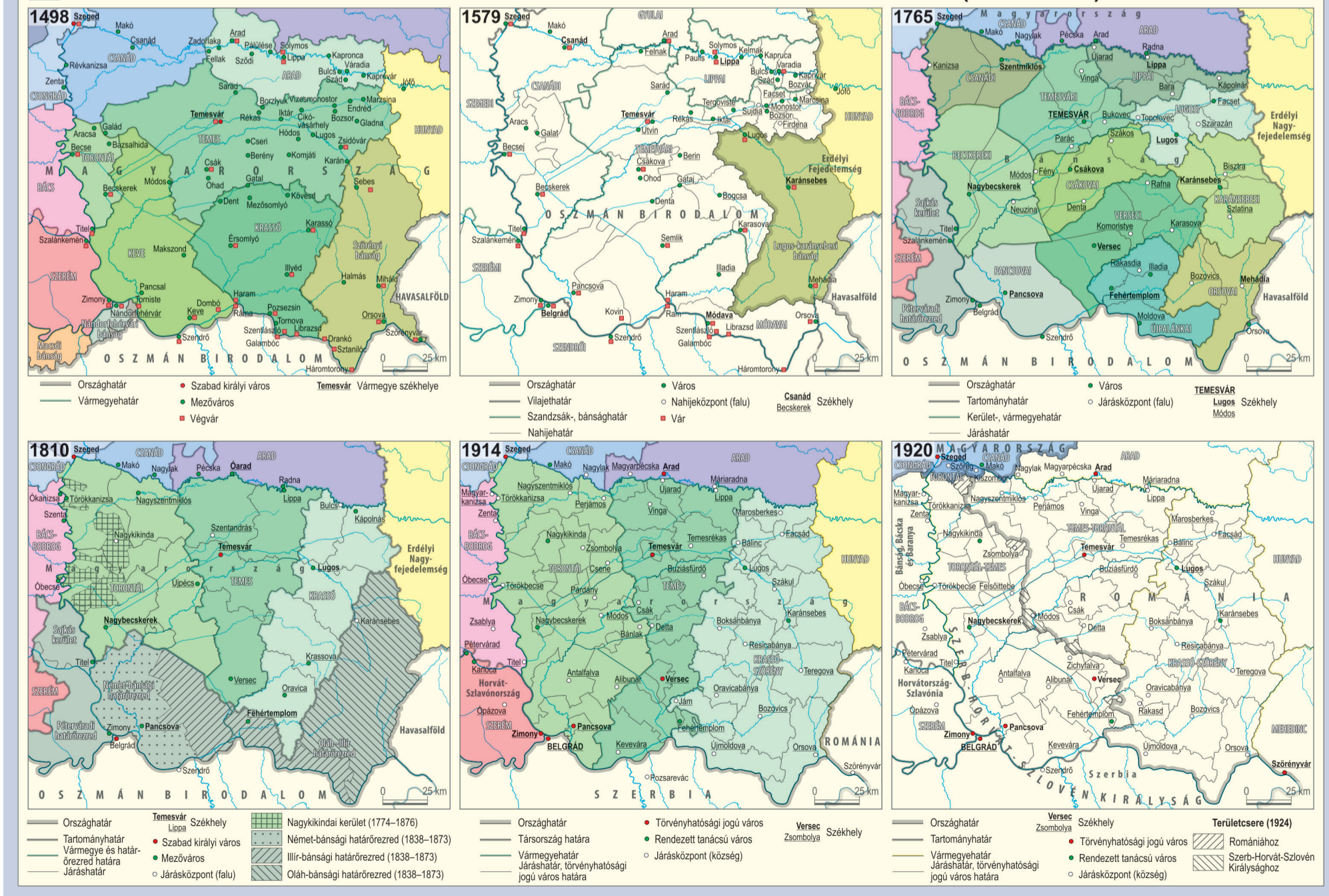
A Bánságban másfél évszázadig tartó (1718–1867) Habsburg-abszolutizmus időszakában két rövid intermezzónak számított II. József és a Bach-korszak közigazgatási reformkísérlete. II. József az 1785–1790 közötti időszakban a bánsági vármegyéket és Bács vármegyét a székhelyéről elnevezett temesvári kerületbe (Bezirk) vonta össze. Ennek területével csaknem azonos volt az 1848–49-es szabadságharc bukása után, 1849-ben létrehozott, Temesvár székhelyű, német hivatalos nyelvű, közvetlenül Bécsnek alárendelt Szerb Vajdaság és a Temesi bánság. Az 1,4 milliós lakosságú tartomány vármegyéit 1853-ban feloszlatták, és helyettük

öt kerületet hoztak létre, melyek 1860-ig, a tartomány feloszlásáig léteztek.

Az osztrák–magyar kiegyezést (1867) követő fél évszázadban a régió közigazgatási térfelosztásában a határőrvidékek felszámolása, Magyarországhoz való visszacsatolása (1873) és az 1876. évi megerendezés számított mérföldkönek. 1876-ban a nem vármegyey jellegű közigazgatási egységeket megszüntették. Így került sor a szerbek Torontál vármegyébe ékelődő nagyikindai kerületének felszámolására is. 1873-ban létrehozták Szörény vármegyét, melyet 1880-ban összevontak Krassóval. Ezután a Bánság az I. világháború végéig három vármegye 39 járást, három törvényhatósági jogú, hatrendezett tanácsú várost és 795 községet foglalta magába.

Az I. világháborút követően, 1918 novemberében és 1919 júliusában között a Bánság szerb, francia és román katonai megszállás alá került. A Magyarországgal 1920. június 4-én aláíratott trianoni békediktátum szentesítette a Bánság három részre osztását, mely szerint az 1910-ben 1,6 milliós, 37,4%-ban román, 18%-ban szerb és 15,3%-ban magyar lakosú régió területének 66,5%-a került Romániához, 32,7%-a a Szerb–Horvát–Szlovén (SHS) Királysághoz, és 0,8%-a maradt Magyarországnál. A Románia és az SHS Királyság közötti határról az 1920. augusztus 10-i sévres-i egyezmény rendelkezett, mellyel a szerb és a román fél kezdetlőn fogva elégedetlen volt. Emiatt 1923. november 24-én Belgrádban meg egyeztek a határkorrekcióról, területcseréről, melynek során 10 települést kicseréltek. Az új államhatár megjelenése miatt a csonkolt vármegyéket összevonták. Romániában így jött létre a Temesvár székhelyű Temes-Torontál (1950-ig), a délszláv Bánságban a Nagybecskerek központú Torontál-Temes (1922-ig), Magyarországon pedig 1924–1949 között Csanád-Arad-Torontál vármegye.

## 14 A KÖZIGAZGATÁSI TÉRFELOSZTÁS VÁLTOZÁSA A BÁNSÁG TERÜLETÉN (1498–1920)



A francia forradalom szellemi és politikai hatása alól nem volt ki magától az ország. 1794-ben részben titkos, részben félig nyilvános mozzanatok szerveződött (korabeli gúnynevükön magyar jakobinusok) Martinovics Ignác vezetésével, a köztársaság megteremtésének elkövetésével. A nemzeti-értelmiségi mozgalom nem vált tömegek által támogatott szerveződéssé, vezetőit 1795-ben kivégezték, tagjai közül sokan súlyos börtönbüntetést kaptak. A Napóleon által felkínált függetlenséget a magyar rendek nem fogadták el, az 1809. évi győri csatában vereséget szenvedtek Napóleon szemében.

A gazdasági, társadalmi, politikai kérdések folyamatosan a felszínen voltak, s most nem felülől jöttek a reformkísérletek, mint Mária Terézia és II. József idejében, hanem alulról. Leginkább a nyugati világot megismerők (gróf Széchenyi István és arisztokrata kortársai), illetve a vármegyey gyűléseken tapasztalatot szerzett, nagyrészt jogvézett közneves fiatalok jelenítették meg a reformok szükségességét.

A gazdasági, társadalmi és politikai modernizáció igénye (haza és haladás) fokozatosan, szervesen egybe kapcsolódott. Az 1825-ös országgyűléstől (Széchenyi felajánlása a Magyar Tudományos Akadémia megalapítására) kezdtek el reformkorról beszélni. A magyar nyelv kérdése, a jobbgyfelszabadítás, a polgári földtulajdon megteremtése, a jogkiegyenlítés, a szabad vállalkozás, a közhelyviselés, a közlekedésfejlesztés, a gazdasági és társadalmi kérdéshalmazok egyaránt fölmerültek.

Fényes Elek és mások országfeltáró és országismertető munkái a nemzeti önismeret fejlesztését szolgálták. Az állam és a közigazgatás szempontjából kiemelkedő jelentőségű kérdés volt 1847-ben az ország alkotmányos területi struktúráinak feltárása, illetve a különböző tartalommal használt kategóriák (a legszűkebb, szűkebb, tágabb, legtágabb értelemben vett Magyarország) s egymáshoz való viszonyuk tisztázása.

1848 januárjában jelent meg Széchenyi talán legát-

főbb birodalomépítési, gazdaság- és közlekedésfejlesztési javaslata. Széchenyi egy Budapest központú ország megeremtésére törekedett (politikai, gazdasági, közlekedési szempontból egyaránt). Akkor foghatjuk fel igazán Széchenyi elgondolásának mélységét, ha a korabeli széttagolt területi közigazgatási beosztás térképét és Széchenyit összevontuk **16**.

1848-ban a Magyar Királyság területe közigazgatási értelemben széttagolt, közigazgatási rendszere alapvetően történelmi képződmény volt. Rendkívül nagy különbségek voltak a vármegyék között mind területük, mind pedig népességük és településeik tekintetében. A közigazgatási rendszer átalakításának kérdése elméleti politikai síkon és a gyakorlatban egyaránt felvetődtek, a kor szereplői a centristák (báró Eötvös József vezetésével) és a municipalisták (Kossuth Lajos irányításával) vitájaként kezelték a kérdést. A centristák nemzeti jellegű és érdekű centralizmust támogattak, míg a municipalisták a vármegyey szerepének és autonómiájának megvédését tekintették elsőrangú feladatuknak a szerintük is elkerülhetetlen, sőt szükségszerű modernizációs folyamatban.

Nemcsak országos, vármegyey szinten vetődtek fel új módon a kérdések, hanem a községek szintjén is.



A jobbgyáság megszüntetése körüli vitákban már megjelent az az előrelátás, hogy ez alapvető változásokat eredményezni a falvakban, majd a létrejövő új községekben. Az 1825–1848 közötti mintegy két évtized vitáiban széles látókörű személyiségek vettek részt, akik felismerték, hogy az ország társadalmi, gazdasági, politikai modernizálásával egyidejűleg kiemelkedő jelentőségű az infrastruktúra (főleg a közlekedés) fejlesztése. A municipalizmus–centrizmus vitával egyidejűleg szükségesnek látták az országos közlekedés egybe szervezését, Budapest központtal.

## Forradalom, szabadságharc és új abszolutizmus (1848–1860)

1848 tavaszán forradalmi hullám futott végig Európán. Március 13-án Bécsben győzött a forradalom, majd 15-én Pest-Budán is vér nélküli forradalom zajlott le. Az utolsó rendi országgyűlés Pozsonyban meghozta a reformkor kezdetétől fölmerült kérdések megoldását szolgáló törvényeket, melyeket az uralkodó 1848. április 11-én aláírásával szentesített. A felelős magyar miniszterium alkotmányos működése új helyzetet teremtett. Létrejött az Unió, ezáltal Erdély ismét egyesült Magyarországgal.

Az új, népképviseleti alapon megválasztott országgyűlés 1848. július 5-én ült össze először Pesten. A helyi-területi közigazgatás (falvak, városok, vármegyék) testületei önkormányzati jelleggel alakultak meg. Az 1848. évi XVI. tc. a „megyei hatóság ideiglenes rendezéséről” a legalapvetőbb kérdésekben intézkedett. A szabad királyi város esetében egyértelmű rendezés született (1848: XXIII. tc.). A lakosságszám alapján a szabad királyi városokat három csoportba sorolták: 12 ezer fő alattiak (kisvárosok), 12–30 ezer fő közöttiek (középvárosok), 30 ezer fő fölöttiek (nagyvárosok).

Az országgyűlési képviselővel választott Táncsics Mihály politikai törekvéseiben – két alkotmánytervezete keretében – felvetődött a radikális és demokratikus



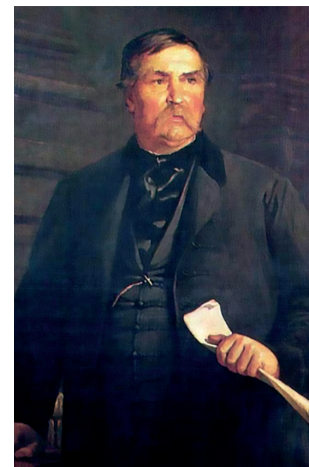
6 Bathány Lajos, az első alkotmányos magyar miniszterelnök



7 Kossuth Lajos magyar kormányzó-elnök, a szabadságharc szellemi vezére



8 Andrássy Gyula magyar miniszterelnök, osztrák-magyar külügyminiszter



9 Deák Ferenc „a haza bölcsé, prókátora”, a kiegyezés legfőbb előkészítője

vármegyei területi reform igénye. Táncsics ismerte az ország földrajzi alapsajátosságait, de területi reformterve megfogalmazásakor mégis a demokrácia ideából indult ki: az Amerikai Egyesült Államok vonalzó területlehatárolási gyakorlatát akarta áthozni Magyarországra [5].

A külső fordulatok és az éles belső alkotmányos és politikai viták közben szeptember 11-én lemondott a Batthyány-kormány [6], miután Jellasics horvát bán hadsereggel támadt az országra. V. Ferdinánd kilépett az alkotmány keretei közül, 1848. október 3-án feloszlatta az országgyűlést (amihez egyoldalúan nem volt joga). 1848. október 8-án az országgyűlés az Országos Honvédelmi Bizottmányra ruházta a kormány feladatait, melynek elnöke Kossuth Lajos [7] lett.

A bécsi udvar decemberben fegyverrel támadt az alkotmányos és törvényes utat hirdető magyar kormányra. A forradalom szabadságharcba fordult át. A Debrecenben menekült országgyűlés 1849. április 14-én megfosztotta a Habsburg-házat a tróntól, elfogadták a Függetlenségi nyilatkozatot. Kossuth – átmeneti jelleggel – kormányzóként látta el az államfői posztot.

A magyar honvédség augusztus 13-án Világosnál az intervenció orosz csapatok előtt letette a fegyvert, a kormányzó és a kormány egy része Törökországba menekült. A szabadságharc leverését véres megtorlás követte, az ország katonai igazgatás alá került. A bécsi udvar az alkotmányosság (látszata) és a nyílt diktatúra között ingadozott. Az 1849 őse és 1860 nyara közötti időszak (Bach-rendszer) több jellemző szakaszra tagolódik, de mindegyikben jelen volt a közigazgatás szervezetének átalakítása, illetve területi és hierarchikus viszonyainak a megfogalmazása.

Az uralkodó által kidolgoztatott és jóváhagyott közigazgatási rendeletet Haynau főparancsnok 1849. október 24-én tette közzé. Az országban öt katonai kerületet alakítottak ki Sopron, Pozsony, Kassa, Buda-Pest, Nagyvárad központokkal, az aljuk tartozó polgári kerületekkel. A délvideki vármegyékből pedig az 1849. november 18-ai uralkodói patens létrehozta a Szerb Vajdaság és a Temesi Bánság nevű koronatarományt.

A területi igazgatásban folyamatosak voltak a változások. 1850. szeptember 8-án megszüntették a katonai közigazgatást, az országot öt polgári közigazgatási ke-

rületre osztották, melyek területe nem esett teljesen egybe a korábbi katonai kerületekkel.

1851. december 31-én Pest, Nyitra és Bihar vármegyéket kettéosztották. Torna vármegyét Abaúj, Ugocsa vármegyét pedig Bereg vármegyébe tagolták. Árva vármegyét Turóccal, Csanád vármegyét Békessel vonták össze. A 16 szepesi város Szepes vármegye részévé vált. Az ország ekkor 43 vármegyre tagolódott, azok pedig 265 járásra. Császári nyílt parancs (1851. július 23.) rendezte újra a határőrvidék területi tagolását is.

Alexander Bach belügyminiszter 1853. január 19-én új, már véglegesnek szánt szervezeti és működési rendelettel szabályozta a magyar közigazgatást. 1854–1860 között stabilizálódott a közigazgatási beosztás [17]. A kerületek élén a kerületi főispán állt, kinek irányítása és ellenőrzése alá 7-10 vármegye tartozott.

1860. július 1-jétől megszünték a közigazgatási kerületek. Az uralkodó az 1860. október 20-i patenssel az alkotmányos és politikai válság felszámolása irányába lépett.

### Az Osztrák–Magyar Monarchiában (1867–1918)

#### Az osztrák–magyar és a magyar–horvát kiegyezések államföldrajzi és politikai következményei (1867–1868)

Az 1860-as évek elejétől mind a Habsburg-ház, mind pedig a passzív rezisztenciában élő vezető magyar politikuskok számára egyértelművé vált, hogy valamilyen jellegű kiegyezésre van szükség az uralkodóház és Magyarország között. A kiegyezés lényegében az uralkodó és a magyar politikai vezetés megegyezése volt, Ausztria és Magyarország nem kötött egymással átfogó országközi megállapodást.

1867. február 20-án megalakult gróf Andrássy Gyula [8] kormánya, amely az előzetes politikai megállapo-



dásoknak megfelelően megvalósította a kiegyezést, az 1867: XII. tc. elfogadását. A kiegyezési törvény kiinduló jogi alapját a Pragmatica Sanctio jogi konstrukciója jelentette, meghozta Deák Ferenc [9] értelmezésében. Magyarország saját alkotmányos törvényei szerint igazgatható, nincs alávetve egyetlen más államnak sem. Ausztriával a király (aki egyben osztrák császár is volt) személye (perszonálunió) és a közös ügyek (hadügy, külügy és a kettő finanszírozását biztosító pénzügy) kapcsolattal össze. A közös ügyek irányításában a gyakorlatban meghatározó szerepe volt az uralkodónak.

A vezető horvát politikuskok nem fogadták el az uralkodó és a magyarok kiegyezését, több szinten is módon tiltakoztak ellene 1867-ben. A magyar–horvát belső közjogi viszonyt önálló törvény (az 1868. évi XXX. tc.) rendezte. A magyar korona országai elválaszthatatlannak egymástól, egy államot képeznek. Horvátország képviselőket küld a magyar országgyűlésbe, érdekeit ott képviselheti. A törvényben meghatározott és tételesen felsorolt magyar–horvát közös ügyeken túl a belső ügyekben szinte teljes autonómiával rendelkezett. Fiumével kapcsolatban csak ideiglenes megállapodás született, mely lényegében 1918-ig érvényben maradt.

A kiegyezéssel benyomult államkonstrukció jött létre [18], mely minimális szinten teljesítette ugyan minden érdekelt fél törekvéseit, de egyben törékeny egyensúlyi helyzetet is teremtett, bizonytalanságokat és folyamatos vitákat hozdott. A dualizmus egész időszakában (1916-ig) Ferenc József személye biztosította a folyamatosságot és a stabilitást.

#### A közigazgatás szervezeti és területi fejlődése a dualizmus időszakában (1867–1918)

A kiegyezési törvény előkészítését szolgáló politikai megállapodások keretében 1867. február 20-án megalakult a felelős magyar kormány, gróf Andrássy Gyula vezetésével. 1867. július 28-án az országgyűlés elfogadta a kiegyezési törvényt (1867: XII. tc.). Az alkotmányos

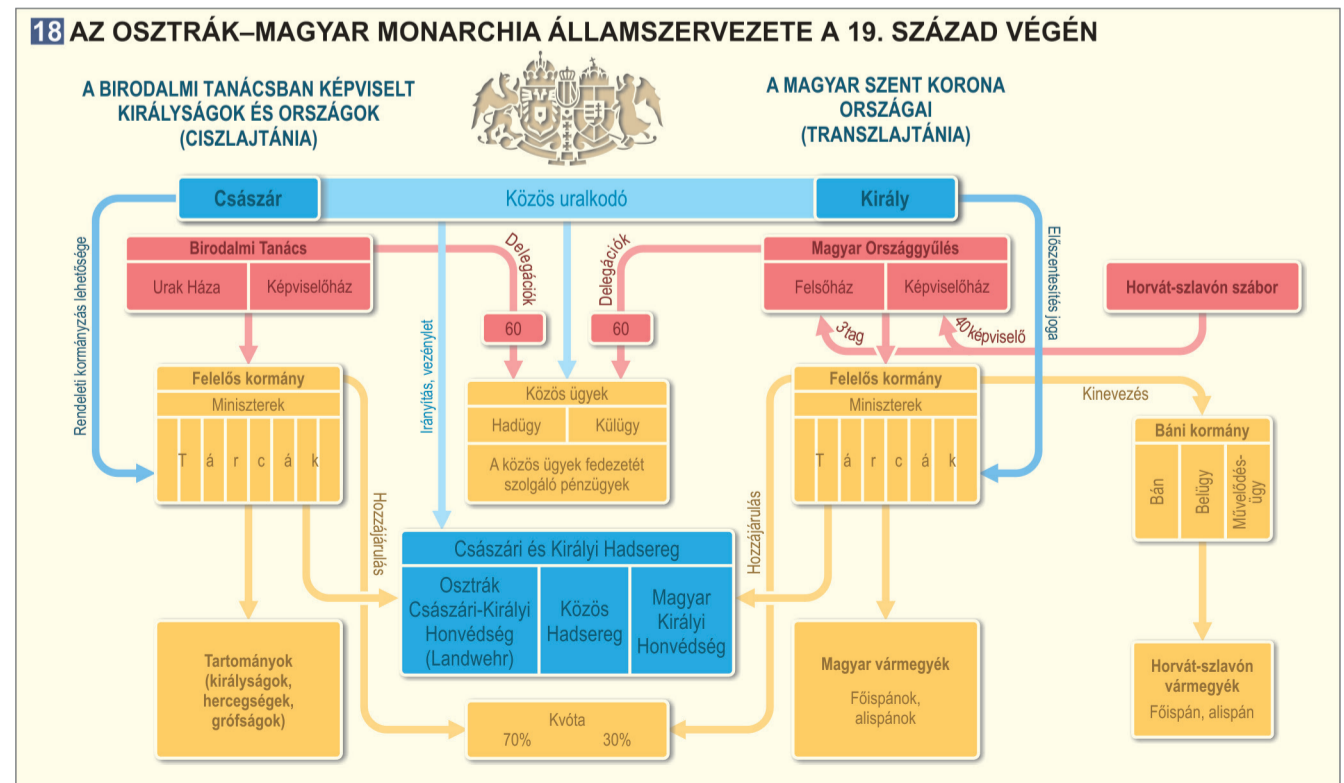
konstrukció elfogadása után elkezdődött az új magyar állam társadalmi, gazdasági, politikai berendezkedésének megteremtése, majd stabil szerkezetben való működése.

A kiépülő alkotmányos-politikai rendszernek részét képezte az államterületi reorganizáció (Erdély ismét egyesült az anyaországgal, megindult a határőrvidék polgárosítása) és a modern közigazgatás kiépítése.

A kormányzati szint kialakítása után 1870. augusztus 2-án elfogadták a köztörvényhatóságokról szóló törvényt (1870: XLII. tc.), amely a középszent (vármegyék, kiváltságos területek) közigazgatását rendezte. 1871. június 7-én fogadták el a községi törvényt (1871. évi XVIII. tc.), amely a magyar közigazgatás történetében elsőként (eltekintve az osztrák községi törvény bevezetésétől az abszolutizmus időszakában) rendezte átfogóan a községek közigazgatását. Buda, Pest, Óbuda és a Mar-

git-sziget egyesítésével (1872: XXXVI. tc.) létrehozták Budapestet, mely az ország fővárosaként rövid idő alatt modern nagyvárossá vált.

Az 1870-es népszámlálás a történeti területbeosztás viszonyairól adott korrekt összegzést, részben a korszakban még élő, részben pedig az osztrák–magyar kiegyezési törvényben megfogalmazott területi struktúra keretei között. Ha csak a legalapvetőbb területi elemeket nézzük, akkor a következőket kell kiemelni: a Szent Korona országai négy alkotmányos egységre (Magyarország Erdélyvel, Fiume és kerülete, határőrvidék, Horvát-Szlavonország) tagolódtak. A vármegyei szintű egységek száma 100, a szabad királyi és egyéb kiváltságos városoké 98, a járási szintnek megfelelő egységeké 666, a rendezett tanácsú városoké 91, a mezővárosoké 769, a falvaké és községeké 16 373 volt. Gróf Szapáry Gyula belügyminiszter 1873-ban kidolgoztatott egy radikális





és sok szempontból racionális (de az időszak politikai elvárásait nem kellően figyelembe vevő) vármegyei, járási reformtervet, de az nem nyerte el a meghatározó politikai erők támogatását.

1876-ban és 1877-ben sor került a *közigazgatás vármegyei szintű területrendezésére*:

- a hajdú, jászkun, szász és székely területeket – feudális eredetű kiváltságaik megszüntetésével – a új vármegyéikbe olvasztották; az 1876: XX. tc. a kisebb városi törvényhatóságokat felszámolta;
- a feudális eredetű kiváltságos területeket is megszüntették (1876: XXX. tc.), kialakították az egységes vármegyei területi beosztást (1876: XXXII. tc.); 1877. március 13-án megszületett (éles viták közepette) a törvényhatóságok területi beosztását szabályozó törvény (1877: I. tc.), mely kisebb korrekciókkal 1918-ig stabil kereteket nyújtott a területi közigazgatás számára.

Az osztrák–magyar kapcsolatokat érintette az 1880: VI. tc. (Bosznia–Hercegovina közigazgatásáról, közös birtoklásáról), mely az államkonstrukció bonyolultságát még tovább fokozta 19. A háború alatt egyfajta osztrák–magyar versengés bontakozott ki az iszlám vallás bevett felekezettől nyilvánítása körül. Magyarországon 1916-ban nyilvánították az iszlám vallást bevett felekezetté.

A kiépített közigazgatási rendszer működőképesnek bizonyult, de mintegy évtizedes működése után megindult az áttekintése a szükségesnek vélt korrekciók miatt. A törvényhatósági törvény módosítása (1886: XXII. tc.) a közigazgatás további modernizációját államosításá-

nak kiterjesztésében vélte megtalálni: a törvényhatóságok életében erőteljesen fokozódott az állami beavatkozás lehetősége.

Az 1914. július 28-án kirobbant nagy háború korában soha nem látott mennyiségű feladatot rótt a központi, a területi és a települési igazgatásra is. A közigazgatás egésze – nem csak nálunk – militarizálódott. Ekkor a szűkebb értelemben vett Magyarország 63 vármegyére, valamint Fiume városra és kerületére, 27 törvényhatósági jogú, illetve 112 rendezett tanácsú városra és 442 járásra tagolódott 20.

### A magyar állam az 1918–1944 közötti időszakban

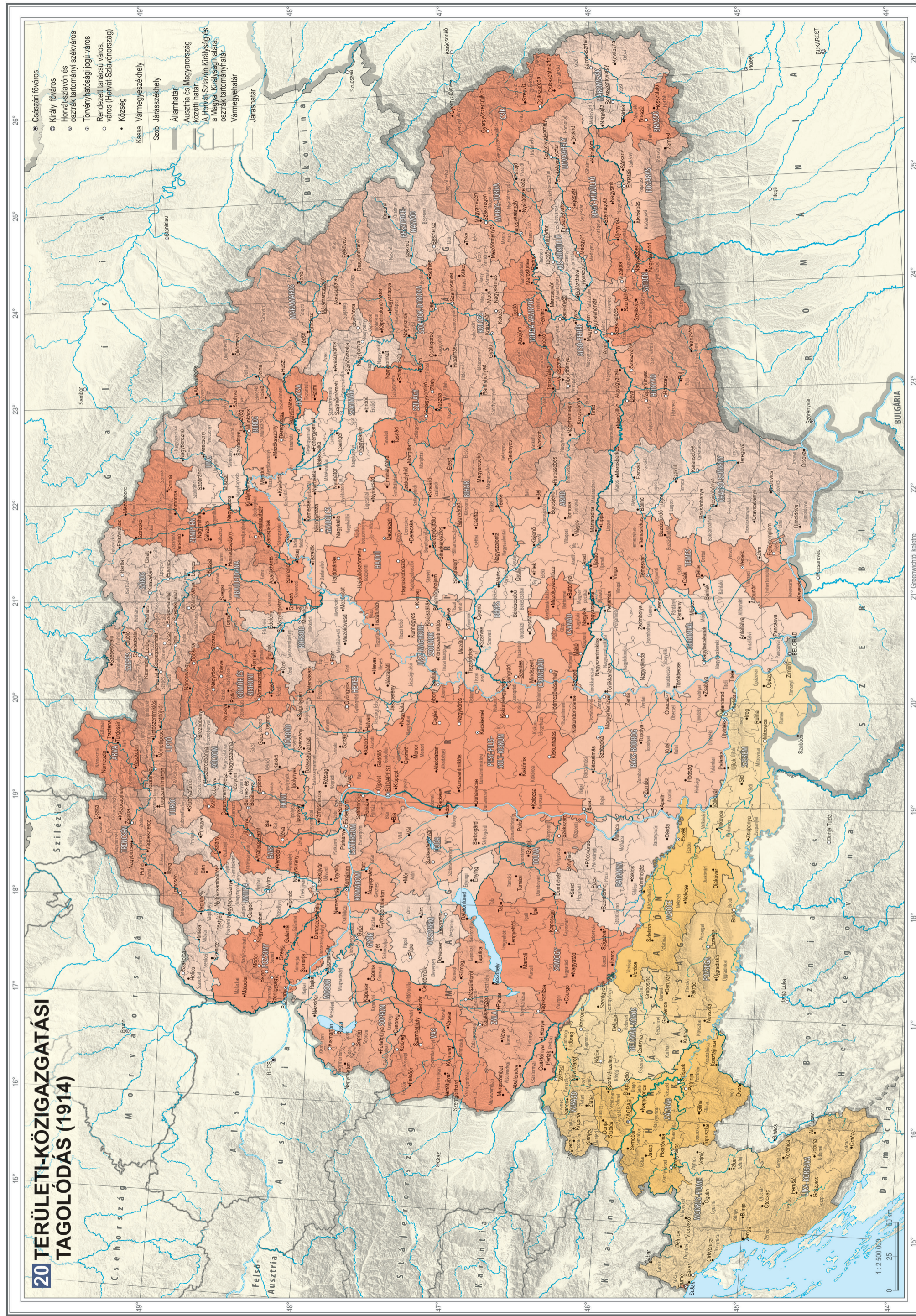
**A világháború utáni összeomlás (1918–1919)**  
1918 októberétől egyszerre, párhuzamosan kezdett el bomlani az Osztrák–Magyar Monarchia, illetve Magyarország alkotmányos és területi berendezkedése. A Wekerle-kormány október 20-án a dualista rendszer átalakítására vonatkozó javaslatot fogadott el. Október 27-én gróf Andrássy Gyula közös külügyminiszter a Wilson elnökhez intézett különbeke-kezdeményezésében elismerte a csehek, szlovákok és a délszlávok jogát a függetlenségre.

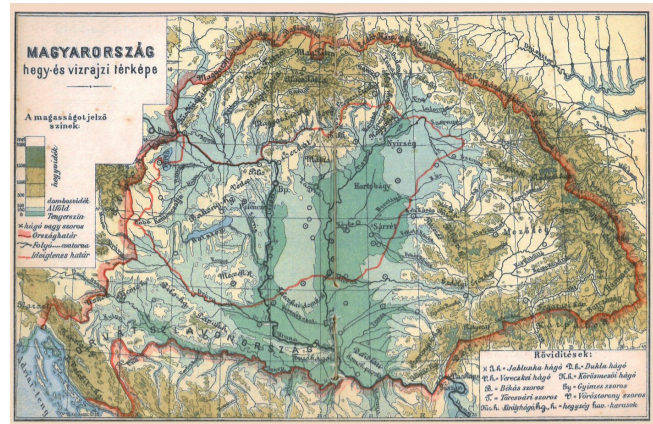
A horvát szábor (parlament) október 29-én már felmondta a magyar–horvát kiegyezést, s új, a Monarchia mindkét részéből és Boszniából formálódó szövetségi (szlovén–horvát–szerb) állam megteremtéséről nyilat-

koztak. Október 30-án a Szlovák Nemzeti Tanács a Csehszlovákiához való csatlakozásról határozott. Budapesten október 31-én győzött az őszirózsásnak nevezett forradalom. November 3-án valójában már a szétesőben lévő Monarchia képviselője írta alá a padovai fegyverszünetet. November 13-án a Károlyi-kormány – korábbi elutasítása és tiltakozása ellenére – aláírta a belgrádi fegyverszüneti egyezményt, mely az ország keleti és déli részén jelölte ki a demarkációs vonalat.

November 16-án kikiáltották a Magyar Népköztársaságot, melynek Károlyi Mihály vezette kormánya sem tudta megállítani a belső politikai és államterületi bomlást. November 25-én a bánági, bácskai és baranyai szerbek, bunyevácok és egyéb szlávok nagy nemzetgyűlése Újvidéken kimondta a 24%-ban szláv lakosságú Bácska, Bácság és Baranya területének csatlakozását Szerbiához. December 1-jén a románok gyulafehérvári gyűlésén kihirdették az 55%-ban román lakosságú Erdély Romániához csatlakozását. Válaszul 28 keleti vármegyét képviselő, többnyire magyar lakosság, december 22-én a kolozsvári nemzetgyűlésen az ország területi egysége mellett állt ki. Hasonló céllal, hazánk periferiáin több rövid életű „állam” megalapítását jelentették be a helyi lakosok (pl. Bánati, Szepesi Német, Keleti Tót, Vendvidéki Köztársaság) 21.

1919. március 21-én kikiáltották a Tanácsköztársaságot, amely nyílt belső diktatúrát hozott létre. Saját uralmának megszilárdítása érdekében írott alkotmányt fogadott el, melyben a közigazgatás új struktúráját is meghatározták, de felvette a harcot a románokkal és





10 Magyarország hegy-, vízrajzi térképe és az új határ

a csehekkel szemben is. A felvidéki területek délkeleti részének visszafoglalása után létrehozta a *Szlovák Tanácsköztársaságot*. A katonai vereségek után augusztus 1-jén megbukott a Tanácsköztársaság. Az ország megmaradt területének túlnyomó részét – Budapestet is – megszállták a románok.

Az I. világháborút lezáró békekonferencia 1919. január 18-án nyílt meg Párizsban. A legyőzöttek nem kaptak meghívót és helyszíni tárgyalási lehetőséget.

**Trianon (1920)**

Magyarország a békekonferencia megnyitásakor meglehetősen kiszolgáltatott helyzetben volt. A győztesek által meghatározott demarkációs vonalig, több helyen azokon túl is, idegen megszállás, sőt már új állami berendezkedés lépett életbe. A magyar államterület- és határok kialakítása nem volt önálló ügy, a szomszédos országok bizottságaihoz rendeltlen tárgyalták és határozták meg a magyar államhatárokat.

Az új magyar államhatárok megvonása 1919 márciusára lényegében befejeződött. A Tízek Tanácsa február 26-án döntött a Szatmárnémeti–Nagyvárad–Arad vonal és a Vásárosnamény–Szeged vonal közötti terület semleges zónává alakításáról. Vix alezredes, a budapesti Antant Katonai Misszió vezetője adta át a dön-

téseket tartalmazó dokumentációt Károlyi Mihálynak. A Vix-jegyzék megdőbbenést váltott ki, a kormány lemondott, és alapvető belső politikai fordulat bontakozott ki. A Tanácsköztársaság kialakítása tovább bonyolította az ország külpolitikai helyzetét.

Magyarország a vele 1920. június 4-én aláíratott *trianoni békeszerződés* keretében mindenekelőtt elfogadta a háború után kialakított új globális és európai rendet, hiszen a szerződés I. részét a Nemzetek Szövetségének Egységokmánya képezte. A terjedelmes szerződésben a győztesek a nemzetközi jog szerinti szabályozták a már megszűnt Monarchia háborús vereségének minden következményét – az egyik jogutódnak tekintett – Magyarországra vonatkozóan. A nemzetközi jogi szabályozás kiterjedt a politikai, gazdasági, katonai, kisebbségjogi, állampolgársági, háborús kártérítési, közlekedési stb. kérdésekre.

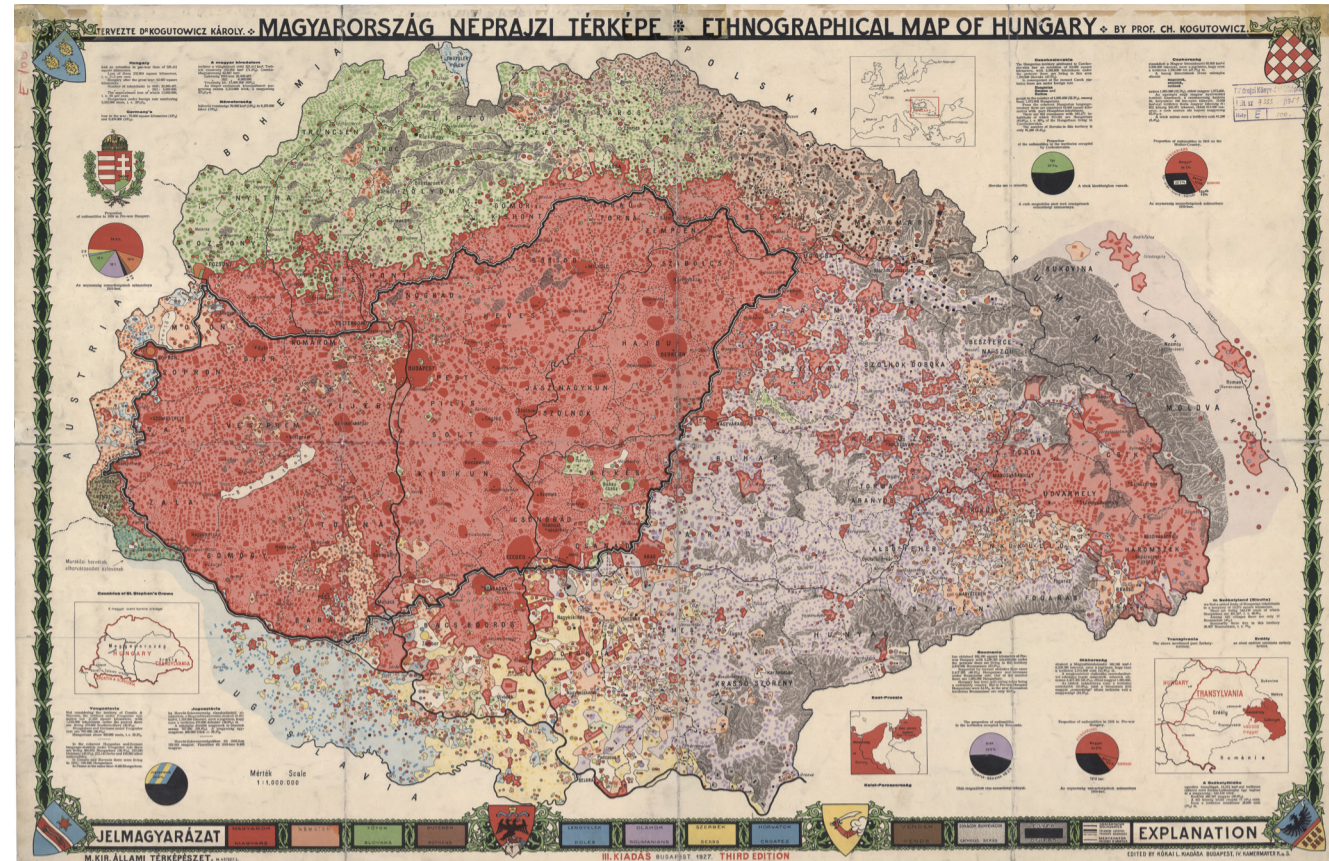
Az új államhatárok megvonásával a szerződés II. része foglalkozott. Az új határok (melyek egyetlen ponton sem estek egybe a Magyar Királyság korábbi határai) alapvetően átrendezték a magyar állam területét. A békeszerződésben rögzített határvonalon belül 92 607 km<sup>2</sup> terület maradt kisebb bizonytalanságokkal, amelyet a „helyszínen megállapítandó vonal” fejezett ki. Ez a „trianoni” terület a soproni népszavazás és az 1921 és 1924 közötti határkorrekciók után 93 073 km<sup>2</sup>-re nőtt. A területi átrendezésnek az új országterület sújtó, szinte az élet minden részére kiterjedő, minden tekintetben *negatív következményei* közül a következőket kell kiemelnünk:

- A Közép-Duna-medence nagy részét kitöltő *Magyar Királyság* medenceországból *medencefenéki országgá alakult* át [10]. A régi és az új államterület természeti adottságai és erőforrásai alapvetően tértek el egymástól, hiszen a korábbi államterület **71,4%-át elcsatolták**. A hegyiségperem szinte teljes egészében a szomszédos országok részévé vált, gazdag erőforrásaival együtt.

- A (Horvát-Szlovóniával együtt értelmezett) magyar állam 1910. évi 20,9 millió fős *népességszáma* erőteljesen csökkent, mindössze **7,6 millió fő maradt** meg az új határokon belül. Alapvetően megváltozott az állam korábbi soknemzetiségű jellege, az új Magyarország – akárcsak Ausztria – a térség *leghomogénebb anyanyelvi összetételű államává* vált. Ugyanakkor az új határ (az osztrák és horvát szomszédságot leszámítva) minden szakaszon a magyarság szállásterületén belül húzódtott. Ausztriától eltekintve minden szomszédunk soknemzetiségű állammá vált. [11]

- A *közigazgatás* minden (központi, területi, települési) szintjének megváltozott a struktúrája, átrendeződtek a közigazgatás-felosztás térbeli keretei. A Magyar Királyság 71 (63 magyar és 8 horvát-szlován) korábbi vármegyéje közül 10 maradt meg sértetlenül, 36 teljes egészében az utódállamokhoz került, 25 vármegye kisebb-nagyobb mértékben megcsönkítva maradt az új határok között [12]. A Nyugat-Dunántúlon a vármegyeszékhelyek Magyarország keretei között maradtak, a viszonylag fejletlenebb települések vármegyeszékhelyi pozícióba emelésével volt megoldható. A menekült vármegyei testületek, intézmények és tisztviselők a maradék vármegyei területek kisvárosaiban, falvaiban telepedtek le 1919–20-ban: pl. Hont vm. – Nagymaros; Bács-Bodrog vm. – Baja; Abaúj-Torna vm. – Szikszó; Bereg vm. – Tárpa; Gömör és Kis-Hont vm. – Putnok; Bihar vm. – Berettyóújfalú; Komárom vm. – Újkomárom; Szatmár vm. – Mátészalka; Arad vm. – Elek; Torontál vm. – Kiszombor. Az új, ideiglenes vármegyeszékhelyek nem tudták teljes értékűen betölteni a korábbi városok szerepét.

- A *járásoknál* is hasonlóképpen zajlott le az átala-



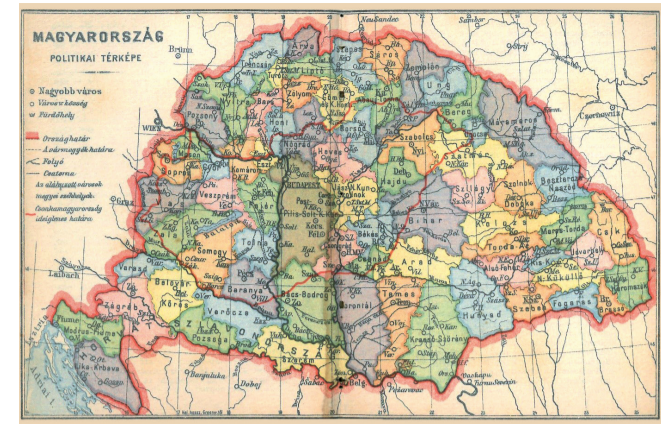
11 Magyarország néprajzi térképe és az új határ

ulás: a magyar államnak az 1918. év végi 513 (443 magyar és 70 horvát-szlován) járásából 1923 végére **161 maradt**, melyek közül számosnak a működésében súlyos gondok keletkeztek, hiszen több vármegyében új járási székhelyeket kellett kijelölni, melyek általában fejletlenebbek voltak az elcsatoltakhoz képest.

- A *települések* közigazgatási területére sem voltak tekintettel az új államhatár meghúzásakor. Emiatt számos város, község (pl. Komárom, Balassagyarmat, Sátoralfajuhely, Nagyszalonta, Nagylak, Szabadka) területét is megosztották, ami eltérő következményekkel járt.

Az 1920. évi népszámlálás végrehajtásakor az Ausztriának ítélt, de csupán 1923-ban átadott területen (Őrvidék) még a magyar hatóságok írták össze a lakosságot, míg a szerb megszállás alatt lévő déli területeken erre csak az 1921. augusztusi felszabadulás után kerülhetett sor.

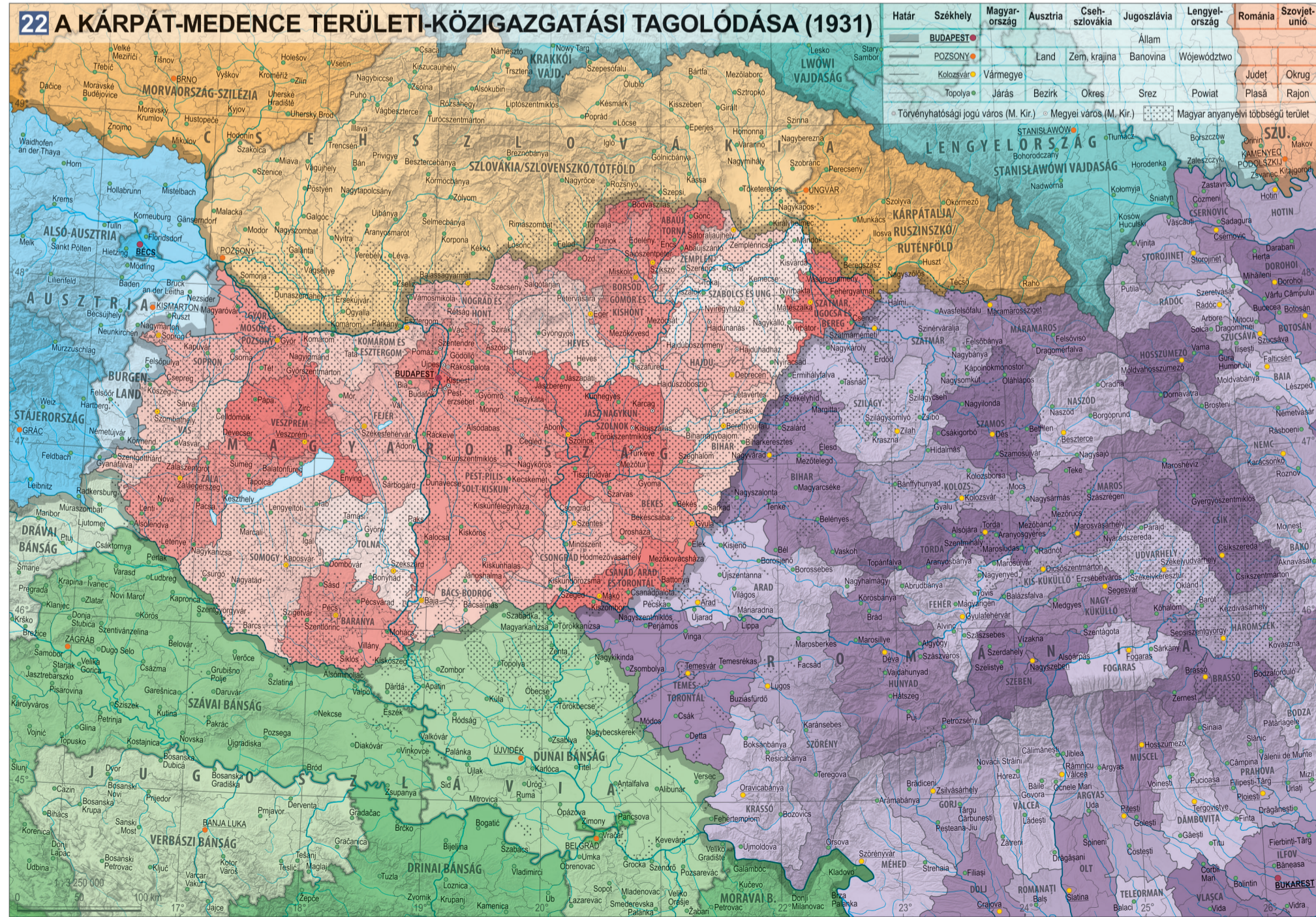
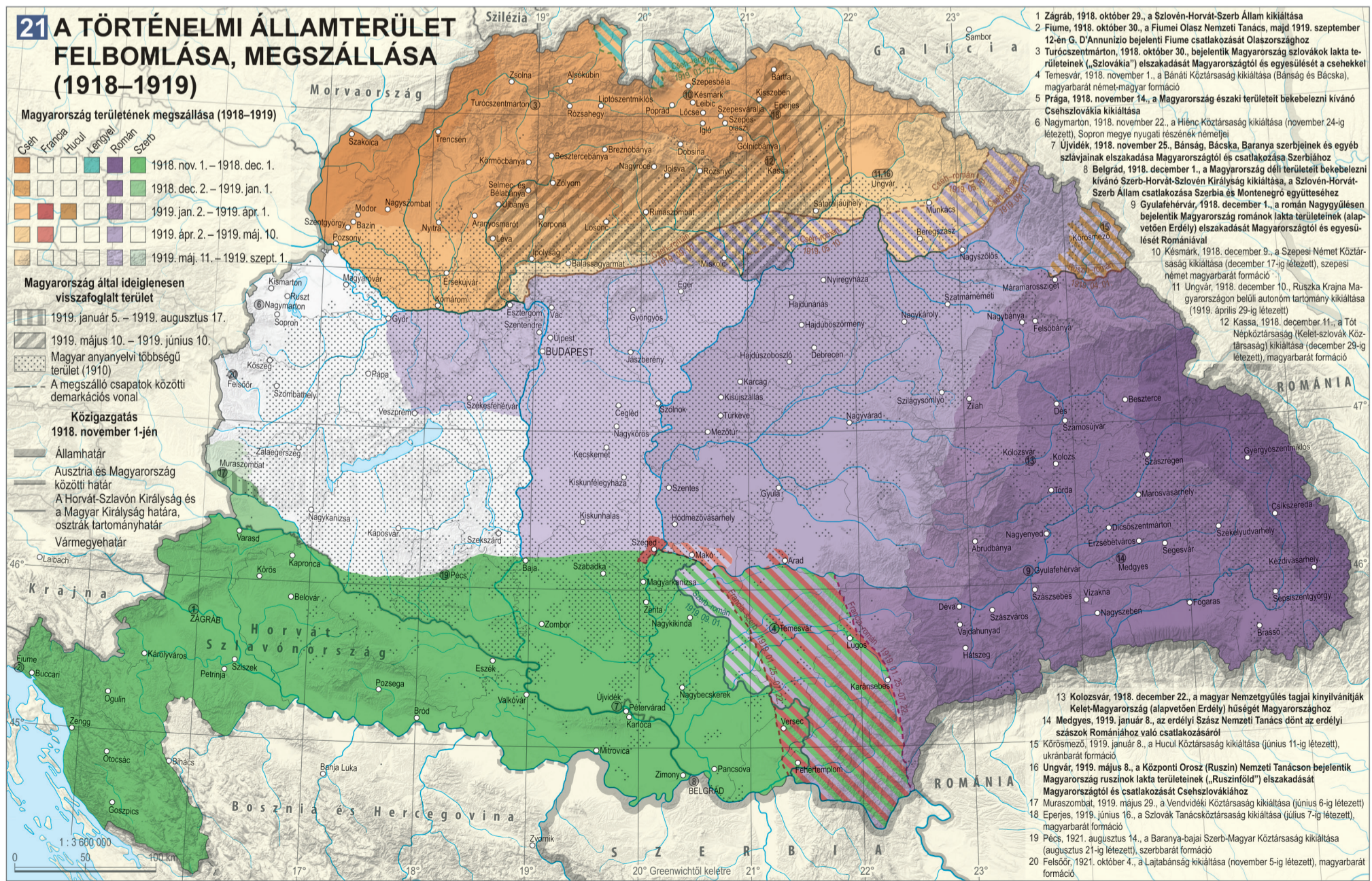
- A határmegvonás alapvető településállománya, településhálózati átrendezésekkel járt együtt. Fiumével és a horvát-szlován városokkal együtt a *törvényhatósági jogú városok száma 30-ról 12-re, a rendezett tanácsú városoké 125-ről 41-re* csökkent. A *községek száma 12 943-ról 3414-re* esett vissza.



12 Magyarország politikai térképe és az új határ

• Az új határok és az új államterület kialakításának egyik településhálózati következménye az volt, hogy *Budapest jelentősége* az új országon belül rendkívül *felértékelődött*, és Bécshez hasonlóan az *államhatárhoz közeli* pozícióba került. Ezáltal elveszítette a Felvidék középső területeire kiterjedő intenzív vonzáskörzetét. A történetileg kialakult vásárvonalbeli városok és a *regiónális központok nagyobb része a határokon túlra* került. Tehát a regionális szakigazgatási intézményrendszer jogi átszervezése formailag ugyan rövid időn belül megtörtént, de az elveszett városok funkcionális hiánya hosszú időszakon keresztül megmaradt.

- A *magyar gazdaság* ágazati és területi *szerkezetét megproppantotta* az új államhatár. A 19. század közepétől kiépített, Budapest központú vasúthálózat „körülmetélese” során alapvető szempont volt az, hogy az összekötő (az új Magyarországot elkerülő, Csehszlovákiát, Romániát és a délszláv államot összekötő) vasútvonalak az utódállamokhoz kerüljenek. A csehszlovák–magyar és a román–magyar határ kijelölésében különösen nagy szerepet játszó vasúthátár-politikai szempontok érvényesítésének sok magyar város lett a vesztese.



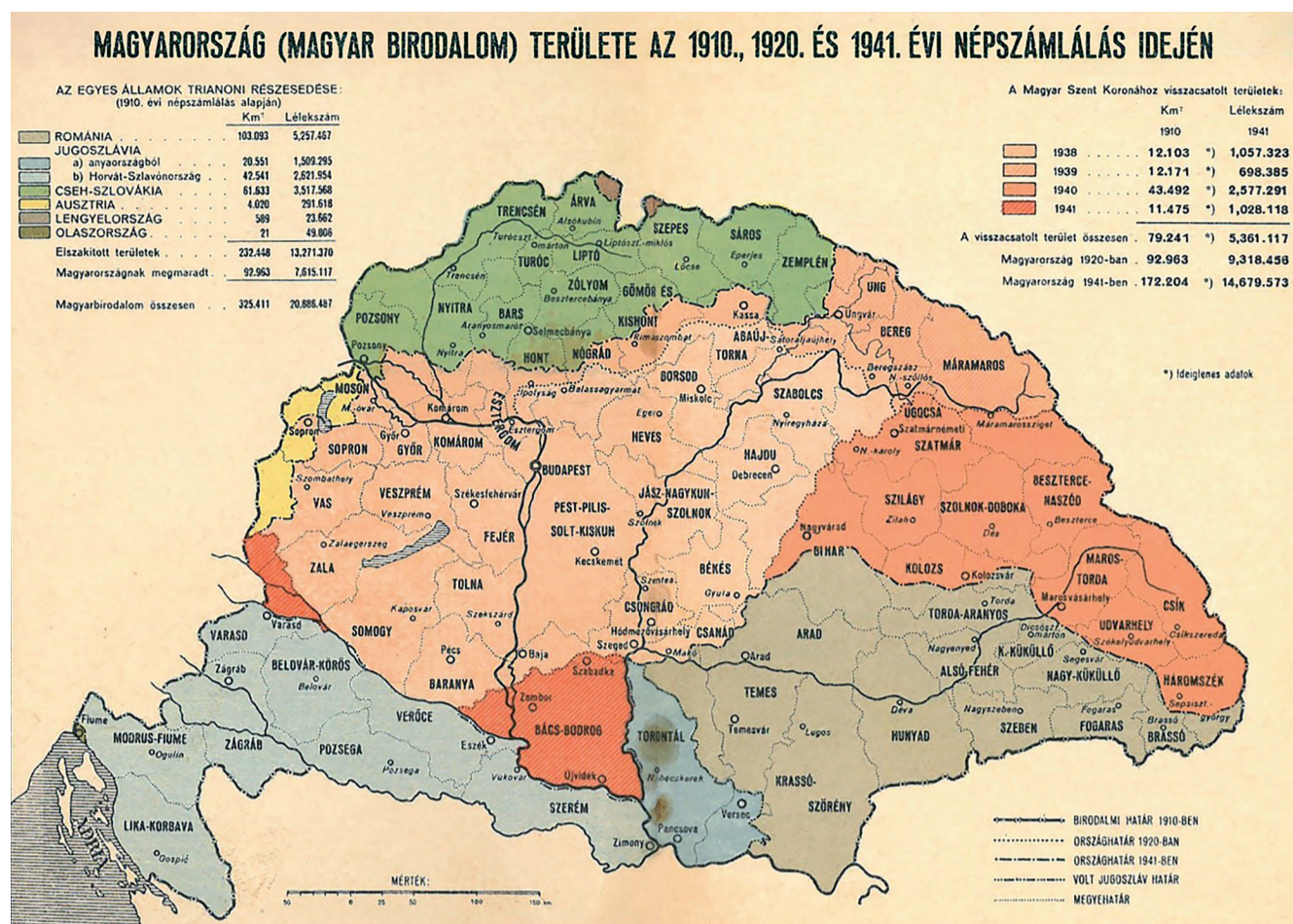


Állam és közigazgatás a két világháború között  
Az I. világháború és az azt követő forradalmak, a román megszállás és a trianoni békeszerződés rendelkezései utáni traumából csak nehezen ébredt az ország, fokozatosan kezdődött meg a szinte mindenre kiterjedő *kon-szolidáció*. A kiindulópont az 1918 október előtti *alkotmányosság és jogfolytonosság helyreállítása* (1920. I. tc.), a *királyság visszaállítása*, a gazdasági, társadalmi, kormányzati, közigazgatási viszonyok áttekintése, a kényeszerű változások konzekvenciájának levonása volt. *Horthy Miklós* kormányzóvá választása (1920. március 1.), majd IV. Károly két visszatérési kísérlete után a Habsburg-ház trónfosztása (1921: XLVII. tc.) több szempontból új helyzetet teremtett.

1923-ban (1923: XXXV. tc.) „ideiglenesen rendezték” a *vármegyék helyzetét*, a vármegyecsönköt és a kis vármegyék összevonásával (Győr-Moson-Pozsony, Komárom-Esztergom, Nógrád-Hont, Borsod-Gömör és Kishont, Szatmár-Bereg, Szabolcs-Ung, Csanád-Arad-Torontál) új vármegyei beosztás jött létre [22]. Az új területbeosztás ellenére a *vármegyék területi és népességi aránytalanságai megmaradtak*. A reform során nem került sor radikális területrendezésre, mert egyrészt el kívánták kerülni, hogy a vármegyék átszabását egyfajta „belső Trianonnak” tekintsék a csökkentett területű vármegyékben, másrészt várták a területi revízió utáni helyreállításokat. 1923 végén az új vármegyék mellett az ország 12 törvényhatósági jogú, 41 rendezett tanácsú városra, 161 járásra, 734 körajegyzőségre, 1038 nagyközségre, 2376 kisközségre tagolódtak.

Az 1929. XXX. tc. (A közigazgatás rendezéséről) a kor-szak meghatározó, a közigazgatás működésének leg-több elemét érintő reformtörvénye. A törvény megál-lapította: Közigazgatásunk alaptagozata az önkormányzat. A törvény az ország új helyzetéhez igazította mind az államigazgatást, mind pedig az önkormányzati köz-igazgatást. Előírta az önkormányzati testületek újá-szervezésének és működésének a rendjét. A törvény lényegében a közigazgatás további államosítását jelen-tette, ahogyan azt a korabeli jogszátsadalom érté-kelte. Ennek a törvénynek életbelépésétől kezdve a ren-dezett tanácsú városok a *megyei város* nevet viselik. A törvény megerősítette a városi polgármesterek ha-tósági jogait.

A kialakuló *világ gazdasági válság* (1929–1933) a ma-gyar állam és közigazgatás számára is új kényszereket hozott. A válság hatására az országban először nevez-tek ki (1931) kormánybiztot (*Magyar Zoltánt*) a köz-igazgatás átfogó reformjának előkészítésére, a *közigaz-gatás egészének racionalizálására*. A magyar közigaz-gatást korábban sohasem látott mélységben tekintették át a reformmunkálatok során. Az elsődleges szempont a szakszerűség volt, csak peremfeltekeltek foglalkoz-tak a közigazgatás politikai környezetével. Magyar reformprogramja keretében készült el Kiss István-nak a két világháború közötti magyar állam szervezetét és a közigazgatást bemutató átfogó rendszersémája. Nem-csak a közigazgatás, hanem az egész államszervezet modernizálására is igény fogalmazódott meg. Lénye-ges elemként vizsgálták a közigazgatás területi alapjait (Hantos Gyula). Az elkészült állapotfeltáró térkép-sozarat maga érzékeltette a *magyar közigazgatás* (állami, önkormányzati) *illetékességi-területi állapotának zúr-va-rát*. A kidolgozott javaslatok észszerűek voltak, de mivel nem nyúlhattak a fennálló vármegyehatárokhoz, szükségszerűen korlátokba ütköztek. (A közigazgatási területbeosztás egy rendszert képezett, nem lehetett a hihetetlenül aránytalan vármegyei beosztást tisztelve minden szempontból elfogadható javaslatot tenni az új regionális tagolásra). Az országos és a vármegyei poli-tikai vezetés az áttekintés alapján szembesült azzal, hogy a magyar közigazgatás működése se nem racionális, se



13 Magyarország (Magyar Birodalom) területe az 1910., 1920. és 1941. évi népszámlálás idején

nem hatékony, se nem eredményes. A politikai vezetés rádöbbent a magyar közigazgatás hibáira, de nem váltalta a következtetések levonását, a magyar közigaz-gatás racionalizálását, modernizálását, radikális reformját.

Gömbös Gyula kormánya (1932–1936) a Nemzeti munkatervnek nevezett kormányprogram keretében a teljes államszervezet átépítésére készült, s annak ré-szeként képzelt el a közigazgatás modernizálását is. Gömbös koncepciójában megjelent a vármegyék feletti regionális szint létrehozásának terve is.

A közigazgatási reformjavaslatok számát illetően nincs még egy olyan időszaka a magyar közigazgatás történetének, mint az 1921 és 1938 közötti, amelyben hihetetlen számú és eltérő koncepciójú területi reform-javaslat született. A reformkonceptiók egy része a föld-rajztudomány művelőitől érkezett (Teleki Pál és mun-katársai: tájközigazgatás, Prinz Gyula: a közlekedési elérhetőségre és a központi helyek elméletére támasz-kodó elképzelés). Erdi Ferenc településpolitikai-szoci-ológiai alapvetésű, városcentrikus megközelítése jelen-tős vitákat indított el. A sok területi reformelképzelés ellenére 1938-ig a közigazgatás területi felosztása nem sokat változott 1923-hoz képest.

A Kárpát-medence Magyarországtól elcsatolt terü-letein a vármegyei alapú magyar közigazgatási térfelosz-tás (némi korrekciókkal) rövid ideig érvényben maradt. Csehszlovákiában az elcsatolt területeken Szlovákia (Slovensko) és Kárpátjaja (Podkarpatská Rus) nevű tar-tományokat (země) alakítottak ki. Szlovákiában 1923 és 1928 között létrehozhatták az ún. *nagy megyéket* (veľzúp), melyeket 1928-ban szüntettek meg, és bevezették a *tar-tományi rendszert*, mellyel cseh mintára *kétszintűvé (járás, község)* vált a közigazgatás. A cseh közigazgatás Kárpátjáján 1919–1921 között négy, 1921–1926 között három, 1926–1928 között egyetlen (Munkács) *várme-gyén* belül tömörítette a járásokat. 1928-ban a cseh-szlovák egységes (kétszintű) közigazgatási térfelosz-tás érdekében itt is felszámolták a vármegyéket. Erdélyben 1938-ig változatlan maradt a *vármegyék* (judet) és a *járásokon* (plasa) nyugvó közigazgatás. Számottevőbb változtatás a vármegyék kiterjedésében ritkán (1919, 1925) fordult elő. 1938-ban az önálló jogi személyiség-űktől megfosztott vármegyéket folyókról elnevezett *tartományokba* (ținut) tömörítették, létrehozva ezzel a négyes tagolású romániai közigazgatást (tartomány, vármegye, járás, község). Így jött létre Erdélyben (a mai

NUTS 2 régiókhoz nagyon hasonló) Szamos (Kolozs-vár), Temes (Temesvár), Maros (Gyulafehérvár) tarto-mány, míg Brassó és Háromszék vármegyék a havas-alföldi Argeș tartományhoz kerültek. Az SHS (1931-től Jugoszláv) Királysághoz csatolt területeken 1922-ben számolták fel a vármegyék rendszerét és hozták létre az 1928-ig létező *kerületeket* (oblast). A kerületek he-lyét 1929-ben vették át a tartományi méretű (a szerb etnikai többséget lehetőség szerint minél több helyen biztosító) *bánságok* (banovina), melyek szintén járások-ra (srez) tagolódtak. A nagy folyókról elnevezett bánsá-gok közül a Kárpát-medencében a Duna és Délvidékre, a Száva a horvát-szláv területekre, a Dráva a Mura-vidékre terjedt ki. Az 1921-ben Ausztriához került nyu-gat-magyarországi területen önálló, *Burgenland* nevű, 1925 óta Kismarton székhelyű, járásokra (Bezirk) ta-golóldó tartományt (Land) hozták létre.

### Államterületi gyarapodások (1938–1941) és a közigazgatás

Az európai politikai és hatalmi átrendeződések 1938-ban megteremtették a magyar államterületi revízió külső feltételeit. A gyors változások határozták meg az 1938–1941 közötti rövid időszakot, amelyben az or-szágtérület többszöri megváltozását a közigazgatás szükségszerű átrendeződése követte. Az időszak egy-ben minden korábbinál egyértelműbben mutatta meg, hogy a közigazgatás a mindenkori politikai rendszer része, illetve hogy a közigazgatás területi tagolódása az adott, nemzetközileg legalább részben elismert ál-lamhatárok egyfajta következménye.

Magyarország a müncheni egyezmény (1938. szeptember 29.) részkövetkezményeként a négy nagyha-talom (Franciország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország) hozzájárulásával, német–olasz döntőbí-rósági eljárás révén 1938. november 2-án visszakapta Csehszlovákiától a *Felvidék* déli, döntően magyarok lakta területsajvját, mintegy 12 ezer km<sup>2</sup> területet (első bécsi döntés) [13]. A visszaszolgáltatás nem jelentette az új államhatárok azonnali megállapítását, az első lépés az új államhatárok felé az 1938. november 5-én meg-állapított katonai demarkációs vonal meghúzása volt. A visszacsatolt terület közigazgatási beosztását a 9330/1938. számú M. E.-rendelet határozta meg. Az új hely-zetben az az alapfelvételű, hogy – mindenütt, ahol lehetett – az adott terület beosztása alapvetően

álljon vissza az 1918 előtti rendnek megfelelően, de tör-téntek kisebb területi korrekciók. Kassa ismét Abaúj-Torna vármegye székhelye lett.

1939. március 15-én, a csehszlovák állam megszű-nése nyomán Magyarország – a németek hozzájárulá-sával – megkezdte *Kárpátjaja* első bécsi döntéssel visz-sza nem tért, túlnyomórészt ruszin lakosságú részének katonai erővel történő visszafoglalását, amely március 18-ig tartott. Bonyolította a folyamatot, hogy ugyan-azon a napon Huszton kikiáltották a *Kárpát-Ukrajna* államot, melynek elismerésétől Németország tartózk-odott. 1939. március 23-án Magyarország – az Ung-völgyi védelmi zóna kiszélesítése érdekében – megtár-madt Szlovákiát és április 4-ig elfoglalta a kelet-szlo-vákiai Szobránc és Takacsány környékét. Az 1939. ta-vaszi hadművelet során több mint 12 ezer km<sup>2</sup>-nyi terület és kb. 700 ezer, főként ruszin, szlovák lakos ke-rült vissza az országhoz. A nemzetiségi terület lényegi alkotmányos közigazgatási változást hozott: létreho-zták számukra a *Kárpátjaja Kormányzóság*ot. Teleki Pál előkezelte harcot folytatott a ruszin autonómia jó példaként való kiépítéséért. Alkotmánytervezetét nem fogadta be teljesen a korabeli magyar politikai élet.

1939. szeptember 1-jén kirobbant a II. világháború, Németország (és Szlovákia) megtámadta Lengyelor-szágot. A Szovjetunió 1939. szeptember 17-én hába-támadta Lengyelországot, melynek területét a németek, szlovákok és a szovjetek felosztották egymás között. A Szovjetunió a Kárpátokban Magyarország közvetlen szomszédjává vált. Magyarország számára a német–szovjet együttműködés ideológiai okokból nehezen volt kezelhető, a magyar kormány és a társadalom a lengyel menekülteket segítette.

A magyar–román államközi viszony meglehetősen ellenségesen alakult a két világháború közötti időszak

egészében, különösen Kárpátjaja magyar visszaszer-zése után. 1940. augusztus 16-án – német nyomásra – sikertelen magyar–román tárgyalások folytak Turnu Severinben a kétoldalú kapcsolatok és a területi kérdé-sek rendezéséről. 1940. augusztus 30-án – alapvetően román kérésre – német–olasz döntőbírósi határozat született a két kis szövetséges közötti területi vitában (második bécsi döntés). A 44 ezer km<sup>2</sup> területű Észak-Erdélyt visszacatolták az országhoz. A vármegyei, járási, községi közigazgatási területek rendezése – az 1918. évi állapotok visszaállítására való törekvés mel-lett – az új államhatár megállapítása miatt több kény-szerű módosítást is eredményezett.

1941. április 3-án Németország és olasz, bolgár szö-vevetségek megtámadták *Jugoszláviát*. Teleki Pál minisz-terelnök öngyilkossággal tiltakozott a németek átvo-nulását engedélyező döntés ellen. A *Független Horvát Állam* 1941. április 10-én kikiáltotta önállóságát, mely Jugoszlávia formális megszűnését jelentette. Másnap, április 11-én Magyarország bevonult korábbi déli ter-ületeinek jelentős részére. A Bánság német megszállás alá került. A visszakertült területeken a jogfolytonosság helyreállítása volt a kiindulópont.

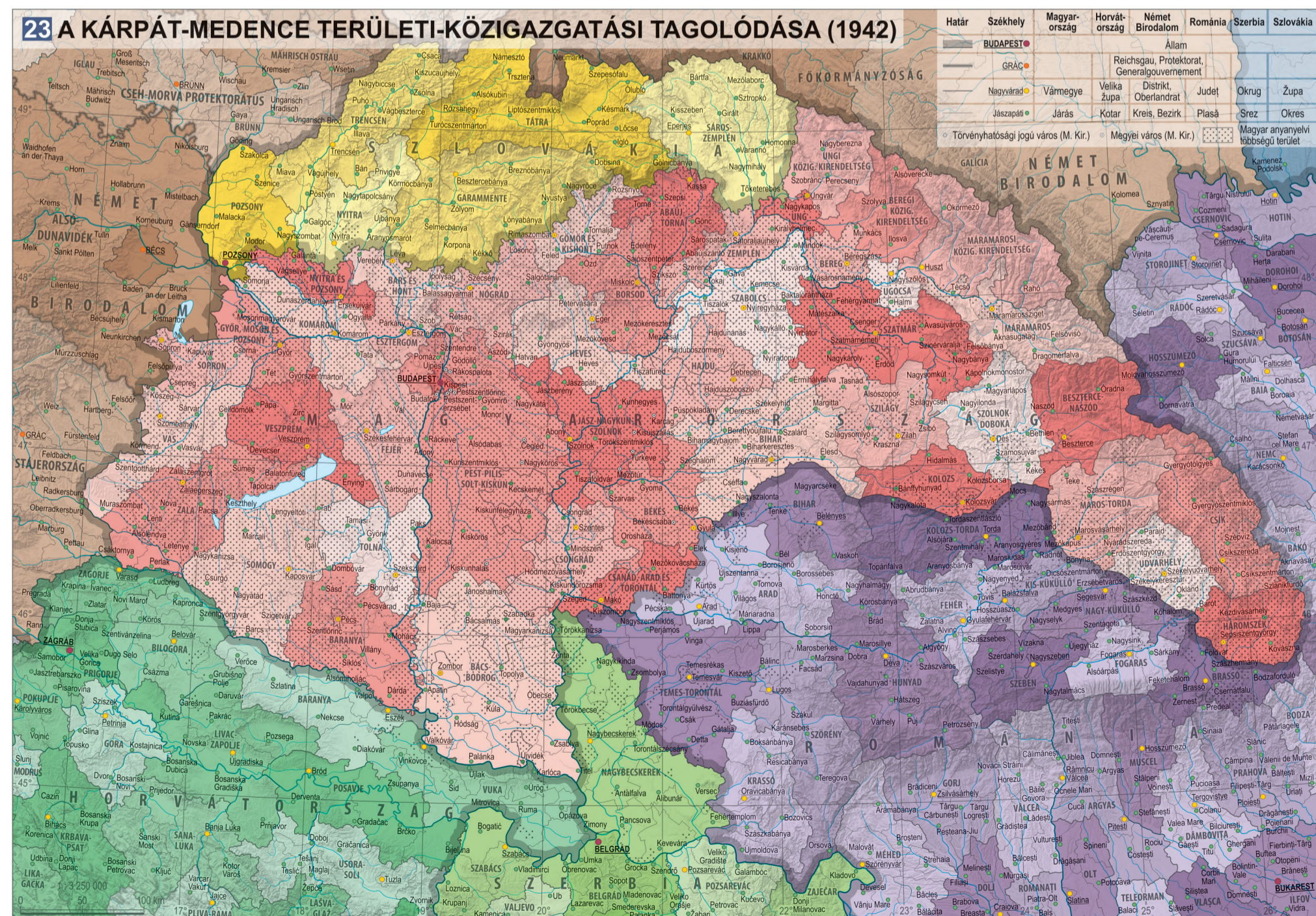
Magyarország június 26-án, Németország oldalán belépett a II. világháborúba, s a háború kezdetében nemcsak a területgyarapodását, hanem szintén a füg-gelen állami létét is kockáztatta. 1944. március 19-én *Németország megszállta Magyarországot*, s a megszállt ország szinte minden erőforrása a német hadigépezetet szolgálta. 1944. szeptember 23-tól a szovjet hadsereg már az ország trianoni területén folytatta az előnyo-mulását. A háborúból való magyar kilépési kísérlet el-vetését, október 16-án Szilasi Ferenc jutott hatalomra, akinek nyilas pártállama minden tekintetben kiszol-gáltta a németeket.

Az 1938 és 1944 közötti időszakban a Kárpát-medence Magyarországon kívüli részén új államok, államhatárok jöttek létre [23]. A hitleri terveknek megfelelően 1939. március 14-én megszületett a „független” *Szlovákia*, mely 1940-tól ismét *nagy megyékre* tagolódtak. A második bécsi döntés (1940) során az Észak-Erdélyt elvesztett *Romániában* megmaradt az 1938-ban létrejött négyes közigazgatási tagolódás, csupán az új magyar–román határ miatt került sor változásokra. A romániai Bihar vármegye székhelye Belényesbe került, Kolozs vármeg-ye maradékát Torda vármegyével vonták össze. A Ju-goszlávia elleni német invázió során Zágórában kikiál-tották a Független Horvát Államot (NDH), melynek közigazgatási beosztását teljesen átformálták. A horvát etnikai többség biztosítására törekvő nagy *vármegyéket* hozták létre, melyek *járásokra* és járási jogú városokra tagolódtak. A volt jugoszláv *Bánság német katonai igaz-gatás alá került, elméletileg a náci bábiállammá vált Szer-bia (korabeli hivatalos nevén: A szerbiai német katonai parancsnok területe) részeként*.

### A magyar állam az 1944–1989 közötti időszakban

#### Rendszerváltások és közigazgatás (1944–1948)

1944. szeptember 23-án a szovjet csapatok a trianoni Magyarország területére léptek. 1944 decemberétől 1945 áprilisáig két szövetségi köteleke, két törvényhozó testülete, két kormánya, két hadserege, két jogrendszer volt az országnak. A Szilasi-rendszer területe már kez-dettől fogva fokozatosan csökkent, a szovjet megszállá-si zóna, illetőleg ezen belül *december 21-től az Ideigle-nes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Kormány* megalakulásával újjászerveződő Magyarország területe nőtt.



A szovjet elnyomás hatására a régi közigazgatás nagyrészt megszűnt, képviselői nagy számban elmenekültek. Átmenetileg *nemzeti bizottságok* alakultak a demokratikus pártok képviselőiből. A debreceni kormány területén 1945. január 4-én megszületett a 14/1945. számú M. E.-kormányrendelet a közigazgatás újjászervezéséről (a korábbi funkcióknak megfelelően) s a közigazgatási alkalmazottak igazolóbizottságainak a felállításáról.

A 4330/1945. (VI. 8.) számú rendelet a magyar közigazgatás területi berendezkedésének ideiglenes rendezéséről szól. A rendelet újraegyesítette Komárom-Esztergom, Nógrád-Hont, Borsod-Gömör, Szatmár-Bereg vármegyéket, vármegyék közötti területcsatlakozásokról rendelkezett, módosította a járásközi területi beosztását. A pártok közül a legátfogóbb közigazgatási és terület szervezési koncepcióval a Nemzeti Parasztpárt (NP) rendelkezett, melynek alapja Erdei Ferenc két világháború közötti elképzelése volt. Az NP 1946. július 14-én a sajtóban is nyilvánosságra hozta és országos politikai vitára bocsátotta a közigazgatás reformjával kapcsolatos elképzelését.

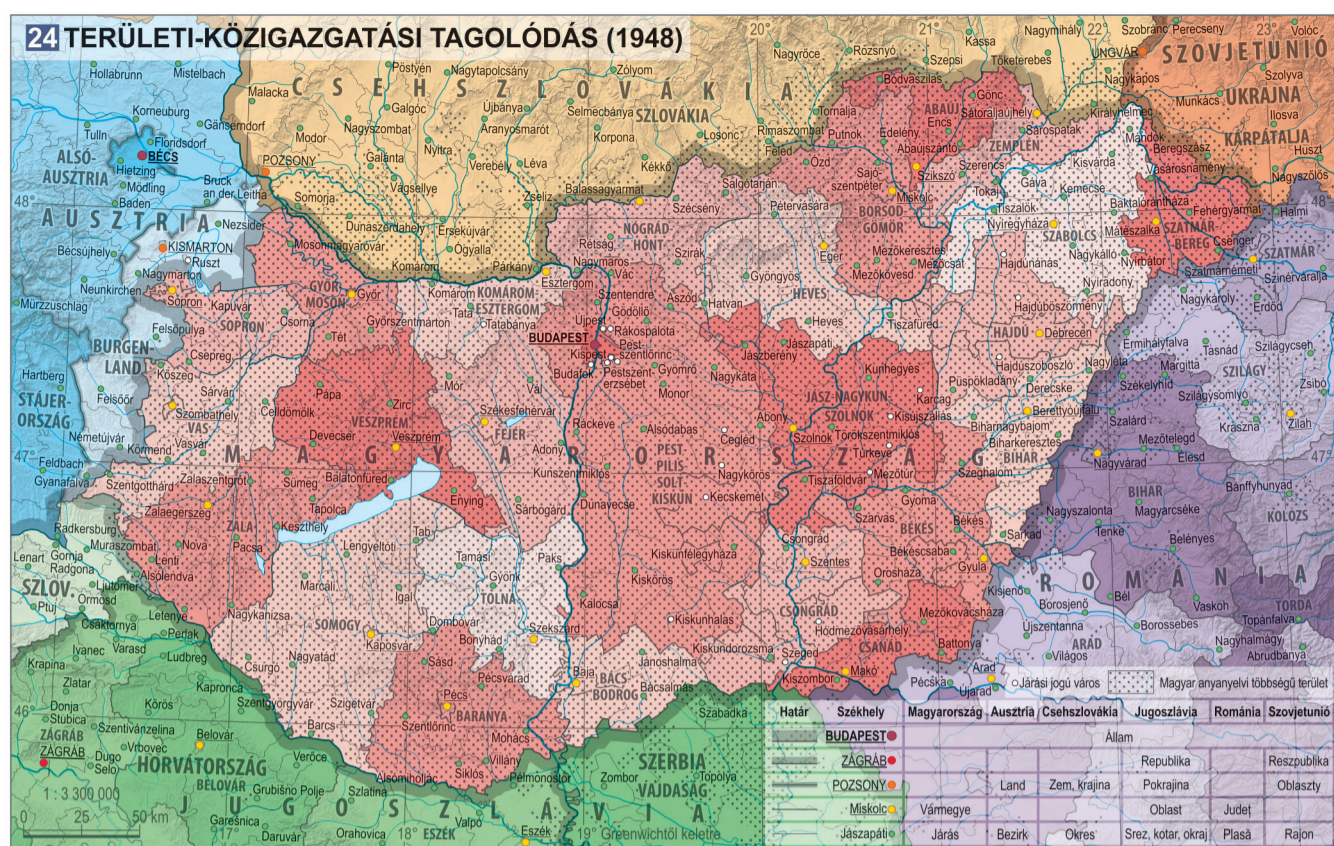
Az új politikai berendezkedés belső küzdelemben és külső beavatkozások mentén formálódott. Az 1945. november 4-én megrendezett nemzetgyűlési választásokat a jobbközép FKGP nyerte meg abszolút többséggel, szovjet nyomásra mégis koalíciós kormány alakult, amelyben a közigazgatás irányítása az MKP kezébe került.

1946. január 31-én a nemzetgyűlés elfogadta az ország köztársasági államformájáról szóló törvényt (1946. I. tc.). 1947. február 10-én Magyarország aláírta a párizsi békeszerződést, amely – a pozsonyi hídfő Csehszlovákiának történő átadása kivételével – visszaállította a korábbi államhatárokat. A határok véglegesessé válása 1948-ban már fölvetette az öröklött területbeosztás 24 reformjának a kérdését.

A szomszédos területeken ebben az időszakban a közigazgatási térfelosztás a következőképpen alakult. 1945-ben helyreállították a további 10 évre szovjet megszállás alá került Ausztria államiságát, és a máig változatlan kiterjedésű járásközi álló Burgenland (Őrvidék) tartományának önállóságát. 1945-ben Szlovákia területén is visszaállt az 1928–1938 közötti csehszlovák közigazgatási rendszer. A Csehszlovákia és a Szovjetunió 1945. június 29-i moszkvai megegyezése értelmében Kárpátalja Kárpáton túli Ukrajna néven a Szovjetunió részévé vált, ahol 1946. január 22-én Kárpáton túli terület (Zakarpatszka oblaszt) elnevezéssel és Ungvár székhellyel olvasztották be a szovjet Ukrajnába. Területét 13 rajonra (járásra), két területi jogú városra (Ungvár, Munkács) és három járási jogú városra (Beregszász, Huszt, Nagyszőlős) tagolták. A II. világháború előtti közigazgatási beosztás az 1946-tól kommunista (és szovjet) irányítású, Észak-Erdélyt visszaszerző Romániában is helyreállt. A délszláv területeken az immár Josip Broz Tito vezette Jugoszlávia 1945-ben kommunista irányítással, föderatív, hat nemzet által alkotott népköztársaság formájában született újja. Ekkor jelölték ki a szlovén, horvát és szerb tagköztársaságok közötti határokat, melyek 1992-ben nemzetközileg elismert államhatárokká váltak. Szerbia északi részén létrehozták a (járás és község tagolódású) Vajdaság Autonóm Tartományt. Szlovéniában három- (körzet/okrož, járás/okraj és község), Horvátországban négyesintű (kerület/oblast, körzet/okrug, járás/srez, község) közigazgatást vezettek be.

### A nyílt proletárdiktatúra és közigazgatása (1949–1956)

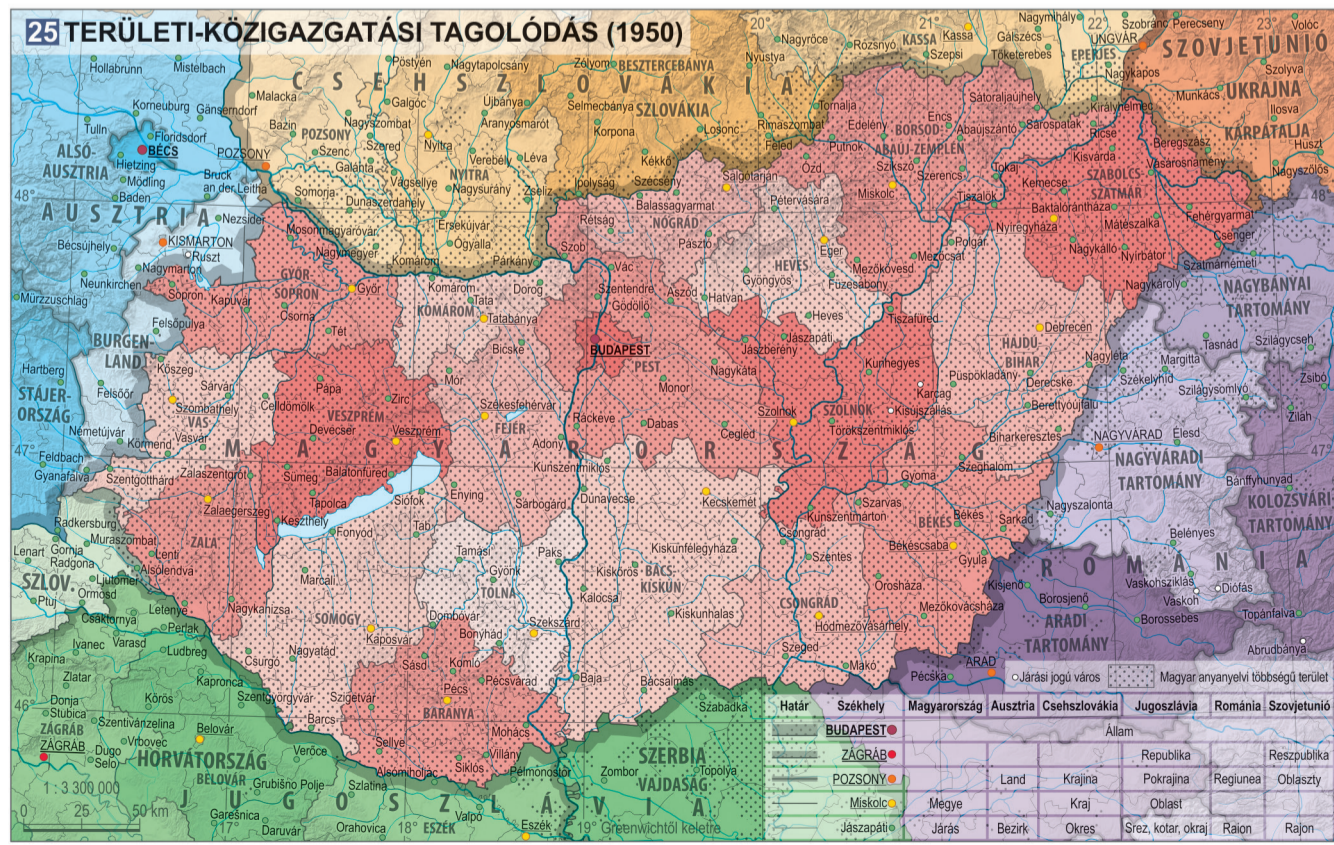
Az 1949 után monopóliumhelyzetbe került MDP az új, szovjet típusú pártállami alkotmányos berendezkedés kialakítását tartotta a legfontosabb feladatnak, melynek részét képezte a közigazgatás új funkcionális és te-



rületi rendjének a kialakítása is. Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett Alkotmány (1949. évi XX. tv.) rögzítette az új államformát (népköztársaság), a pártállami berendezkedés alapvető kereteit, köztük a *tanácsrendszer* strukturális meghatározottságait. A világosságban a döntések minden tekintetben és minden szinten (központi, területi, helyi) a párt irányításai alapján történtek.

Az új berendezkedés szakított az európai alkotmányos felfogásokkal, a hatalmi ágak elkülönítése csak formálisan történt meg. Az államhatalom legfőbb szerve, az *Országgyűlés*, jogköreit tekintve részben megfelelt a korábbi magyar gyakorlatnak. Az *Elnöki Tanács* létrehozása és széles felhatalmazása megteremtette az évente legalább kétszer ülésező Országgyűlés helyettesítésének a lehetőségét. Az államigazgatás legfelsőbb szerve a *Minisztertanács* lett. A minisztériumokat az alkotmány tételesen felsorolta. A bírói szervezet az alkotmányban rögzítettek alapján nem vált igazi hatalmi ággá, bár kimondták, hogy „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve”.

Az alkotmány V. fejezete (Az államhatalom helyi szervei) határozta meg az ország területi-közigazgatási felosztását: a Magyar Népköztársaság területe államigazgatási szempontból *megyékre, járásokra, városokra, községekre* tagolódik. A nagyobb városok kerületekre oszthatók. Az igazgatási szervek területi változásait a Minisztertanács határozza meg. Az államhatalom



helyi szervei: a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács. A tanácsok feladatainak és belső szervezetének alkotmányi szabályozása általános és részben keretjellegű volt, amelyet később kellett tartalommal megtölteni.

A nyílt diktatúra „jogrendjének” sajátos eleme volt a *telefon-körrendelet* (a forrásokban TKR), mely a K (közigazgatási) vonalon érkezett, végrehajtását ugyancsak telefonon kellett visszajelenteni. A TKR felülírt minden jogszabályt, az ügyeknek alig maradt valahol írásbeli nyoma.

1950. február 1-jétől két lépésben lépett hatályba az új területi közigazgatási felosztás. A fennálló 25 megye helyett 19-et hoztak létre. A trianoni csonka vármegyéket beolvasták a szomszédos nagyobb megyékbe (csak egy részük neve öröklődött az új felosztásban, többeké eltűnt). Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye területét kettéosztották, Kecskeméti Bács-Kiskun megye székhelyévé vált, Bács-Bodrog vármegye beolvadt az új megyébe. A reform után a közepes területű megyék váltak jellemzővé 25.

A járásközi kialakítása előtt a Területrendezési Intézet vonzáskörzeti vizsgálatokat végzett, eredményeiket nagyrészt figyelembe vették. A járásközi szám 150-ről 140-re csökkent. Azzal, hogy a járás térségi tanácsszintűvé vált (a kisebb városok a járási tanácsok alá kerültek), elvileg megteremtődött a város-község összeshangolt ellátás-szervezésének a lehetősége.

Nagyon jelentős politikai, gazdasági, településhálózati és közigazgatási-szervezési döntés volt, hogy 7 város és 16 község fővárosához csatolásával létrehozták Nagy-Budapestet.

Nem került sor radikális községi összevonásokra, a községek száma a reform előtti 3250-ről 3169-re csökkent. Csak a kisebb és egybeépült községeket egyesítették, illetve csatolták városokhoz.

A *tanácsrendszer* részletes működési és tartalmi kereteit az 1950. évi I. tv. (az első tanács törvény) határozta meg. Az ideiglenes, átmeneti megoldások után 1950. október 22-én került sor a tanács választásokra, a testületek létrehozására. A különböző tanácsszintek között egyértelmű hierarchikus (alá-föllelrendeltségi) viszonyt teremtett az alkotmány. A területi szempont dominánsan jelent meg, a városok nagyobb részét (29) a járási tanács alá rendelték, kisebb (24) részük a „közvetlenül a megyei tanács alá rendelt” város kategóriájába került, mindössze Budapest lett „közvetlenül a Minisztertanács alá rendelt” város.

A társadalom számára nemcsak a napilapok közzétették az új berendezkedés alapismereteit, a követendő új szabályokat, hanem már 1950-ben megjelent az általános iskolások VIII. osztálya számára a vastag Alkotmánytan tankönyv, mely az öntudatos, jogkövető és felelősségteljes szocialista állampolgárok képzését szolgálta.

A kialakított megoldások csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ezért 1953-ban megindult az átfogó közigazgatási és területi reform előkészítése. A gazdasági és belpolitikai válság elsodorta a tervezett radikális reformot, de az 1954-es ún. második tanács törvény elfogadása ebből a folyamatból nőtt ki. A városokat kivették a járási tanácsok igazgatása alól, járási jogú városokká váltak. Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged megyei jogú városokká alakultak.

1956-ban ismét napirendre került az átfogó közigazgatási reform igénye. Radikálisan csökkenteni akarták a megyék számát, járási összevonásokat terveztek, újra kívánták gondolni a települési igazgatás jó néhány kérdését. A reformot előkészítették, a belső döntések megszülettek, de a belpolitikai válság miatt nem terjesztették az Országgyűlés elé. A megszüntetni tervezett megyékben a közigazgatási átszervezési terv hozzájárult a politikai instabilitás fokozódásához.

A korszakban a városodás egyfajta megindulásról kell beszélnünk. 1949 elején 60 város volt az országban. Majd Ózd (1949), Komlói, Sztálinváros, Várpalota (1951), Töröksenikmélő (1952), Kazincbarcika, Keszthely, Oroslány, Tata (1954) vált városokká. Ugyanakkor 1950-ben két város beolvadt Budapestbe.

A Kárpát-medence szocialista országában 1949-ben, illetve 1950-ben, alapvetően a szovjet területi térfelosztási (kerület-tartomány/oblaszt és járás/rajon) mintát követve jelentős közigazgatási átszervezésekre került sor 26.

Szlovákiában 1949-ben – háromszintű, a centralizált kommunista államhatalom politikai leányvállalataiként működő, *nemzeti bizottságokon alapuló – közigazgatási területfelosztásra* került sor. Hat kerületet (kraj): Pozsony, Nyitra, Zsolna, Besztercebánya, Eperjes, Kassa) hoztak létre, míg a járásközi számát 77-ről 96-ra növelték (beleértve a járási jogú, kerületi székhelyeket is).

A szovjet Ukrajnához tartozó Kárpátalján ez időszakban nem történt közigazgatási átszervezés.

Romániában 1950-ben szőlőkkel fel a megyerendszert és hozták létre helyette a *tartományokat* (regiune), illetve a kommunista államhatalom legfőbb működési terület egységeit, a nagy járásközi tekinthető kerületet. Erdélyben 23 megye helyén 11 tartomány jött létre, míg 165 járásból 66 rajont formáltak. Az egyetlen

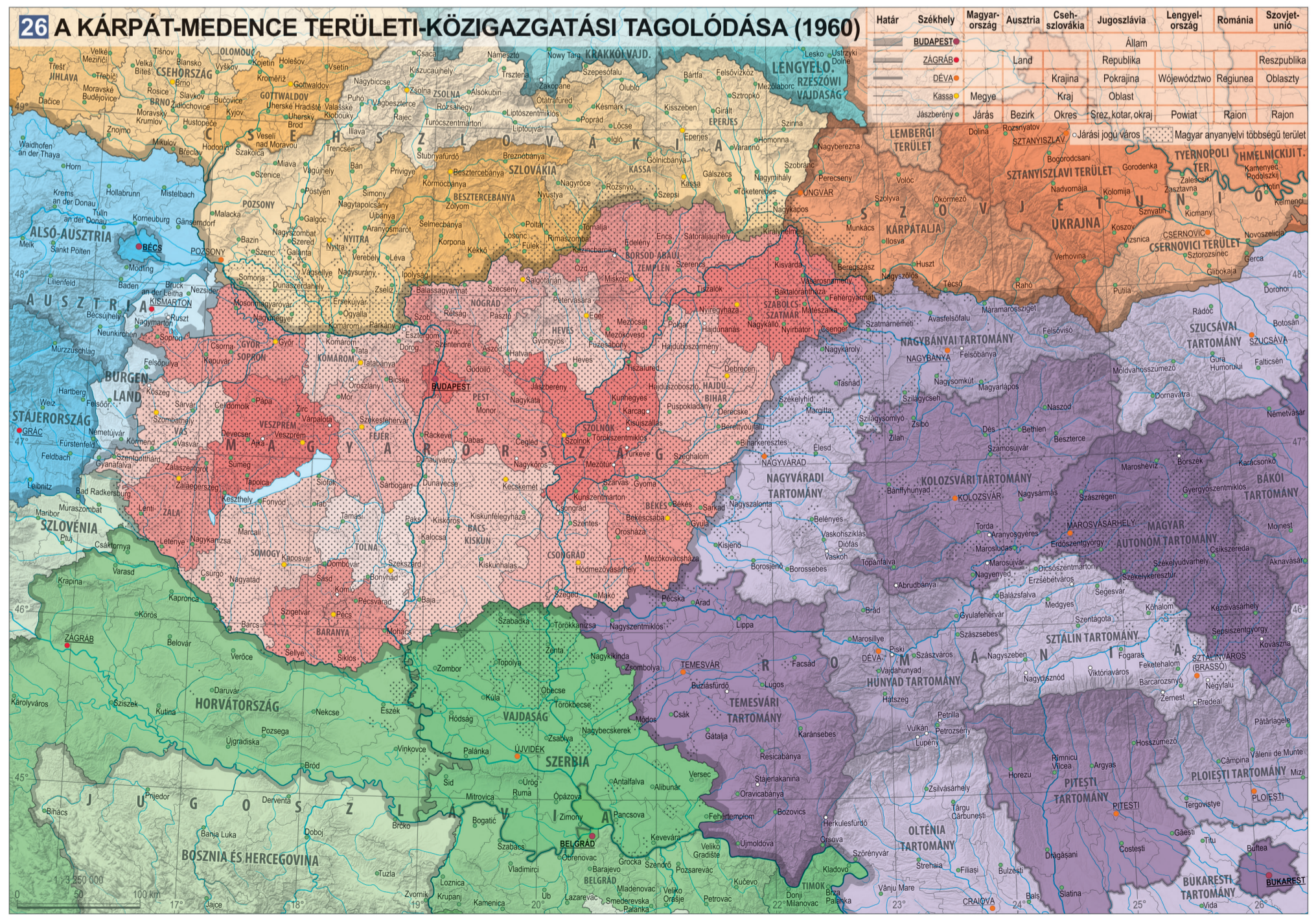
magyar többségű, a Székelyföld déli felét is magában foglaló, Brassó (akkor: Sztálinváros) székhelyű tartomány a Sztálin nevet kapta. A területi centralizáció, a szovjet oblasztyokhoz való nagyobb hasonlóság érdekében a tartományok számát 1952-ben, majd 1956-ban fokozatosan csökkentették. Erdélyben 1952-ben Szörény és Radna, 1956-ban Arad tartományokat szüntették meg. 1952-ben Sztálin kifejezett utasítására Románia arra kényszerült, hogy a nagyrészt a Székelyföldre kiterjedő Magyar Autonóm Tartományt hozzon létre (13 550 km<sup>2</sup>, 1956-ban 731 ezer, 77,3% magyar nemzetiségű lakos), Marosvásárhely székhellyel.

Jugoszláviában 1949-ben a nagyobb méretű tagköztársaság területén növelték a *kerületek* (oblast) számát (Szerbiának az autonóm tartományokon kívüli részén ötre, Horvátországban hatra). Horvátországban ezeket a kerületeket már 1951-ben felszámolták az önkormányzatiság (a járásközi és községek) erősítése érdekében, majd 1955-ben jelentős közigazgatási centralizációra került sor (96 járásból 27, a 737 községből/opszínából 299 maradt).

### Kiütérés és modellváltás (1957–1970)

Az 1956-os forradalom után, a szovjet megszállás új körülményei között berendezkedett régi-új hatalom 1957–1962 között véres leszámolást hajtott végre a forradalom közvetlen és részben közvetett résztvevőivel szemben, ugyanakkor az első időszakról kezdve kísérleteket tett a társadalom nagyobb csoportjainak a megnyerésére (a korábbi nyílt diktatúra leggyűlöltebb szervezetét, az ÁVH-t felszámolták), az életszínvonal emelésére. A parasztságot a kötelező beszolgáltatás eltörlésével kívánta legalább semlegesíteni.

A szélesebb értelemben vett társadalomigazgatás,





## Magyarország Nemzeti Atlasza (MNA)

www.nemzetiatlasz.hu

<i>Szerkesztőbizottság</i>
Kocsis Károly (elnök)
Klinghammer István (tiszteletbeli elnök), Nemerkenyi Zsombor (titkár),
Gercsák Gábor, Kincses Áron, Kovács Zoltán, Zentai László

<i>Kartográfiai Tanácsadó Bizottság</i>
Zentai László (elnök)
Bartos-Elekes Zsombor, Bottlik Zsolt, Buga László,
Gede Máttyás, Gercsák Gábor, Györffy János, Márton Máttyás,
Orosz László, Török Zsolt Győző, Ungvári Zsuzsanna

### MNA Állam és nemzet kötet

<i>Kötetszerkesztők</i>
Kocsis Károly (főszerkesztő), Kovács Zoltán, Nemerkenyi Zsombor, Gercsák Gábor, Kincses Áron

<i>Fejezetszerkesztők</i>
Bába Iván, Borsos Balázs, Buga László, Győri Ferenc, Hajdú Zoltán, Halmai Péter, Hevesi Attila, Juhász Dezső, Kocsis Károly, Kovács Zoltán, Kulcsár Gabriella, Máttyás Szabolcs, Pál Viktor, Török Zsolt Győző, Várkonyi László

<i>Képszerkesztő</i>
Magyar Árpád

<i>Szakmai lektor</i>
Probáld Ferenc, Gercsák Gábor, Bereznay András (V. fejezet térképei)

<i>Nyelvi lektor</i>
Kálóczy Katalin, Gercsák Gábor

<i>Borítóterv</i>
Mezei Gáspár – HUN-REN CSFK Földrajztudományi Intézet, Kuti Ildikó – Civertan Bt.

<i>Arculatterv, tipográfia</i>
Kuti Ildikó – Civertan Bt.

<i>Sokszorosítás</i>
Keskeny és Társai 2001 Kft. keskeny nyomda.hu

<i>A kiadvány megjelenéséhez támogatást nyújtott:</i>
Magyarország Kormánya
HUN-REN, Magyar Kutatási Hálózat
Magyar Tudományos Akadémia

A kötet szerkesztésének lezárása: 2024. július 1.

ISBN 978-963-9545-55-7ö
ISBN 978-963-9545-69-4

# MAGYARORSZÁG NEMZETI ATLASZA

# ÁLLAM ÉS NEMZET

<i>Szerzők</i>
BÁBA IVÁN
BÁRTH M. JÁNOS
BARTOS-ELEKES ZSOMBOR
BENEDEK JÓZSEF
BICZÓ KRISZTINA
BOLLÓK ÁDÁM
BOROS LAJOS
BORSOS BALÁZS
BUGA LÁSZLÓ
CSÜLLÖG GÁBOR
FINTA ISTVÁN
FRISNYÁK SÁNDOR
GYŐRI FERENC
HAJDÚ ZOLTÁN
HALMAI PÉTER
HARDI TAMÁS
HEGEDŰS ÁBEL
HEVESI ATTILA
HONVÁRI JÁNOS
HORVÁTH FRIDERIKA
HUBAI LÁSZLÓ
JANKÓ ANNAMÁRIA
JUHÁSZ DEZSÓ
KITANICS MÁTÉ
KOVALCSIK TAMÁS
KRISKA OLIVÉR
KULCSÁR GABRIELLA
KVECK PÉTER
MARTON TIBOR
MASEK ZSÓFIA
MÁTYÁS SZABOLCS
MORVAI TÜNDE
NAGY MIKLÓS MIHÁLY
NEMERKÉNYI ZSOMBOR
OLÁH KRISZTINA
PÁL VIKTOR
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA
PAP JÓZSEF
PAP NORBERT
REMÉNYI PÉTER
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA
SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT
TÖRÖK ZSOLT GYŐZŐ
TRINGLI ISTVÁN
UJVÁRY GÁBOR
VADÁL ILDIKÓ
VÁRKONYI LÁSZLÓ
ZAGYI NÁNDOR
ZENTAI LÁSZLÓ

<i>Térkép- és ábraserzők</i>
†BARABÁS JENŐ
BÁRTH M. JÁNOS
BENEDEK JÓZSEF
BERTUS ZOLTÁN
BICZÓ KRISZTINA
BOLLÓK ÁDÁM
BOROS LAJOS
BORSOS BALÁZS
BUGA LÁSZLÓ
B. TÓTH ÁGNES
CSÜLLÖG GÁBOR
DEMETER GÁBOR
†DOMANOVSKY GYÖRGY
†ENGEL PÁL
FINTA ISTVÁN
†GLASER LAJOS
GÓRA ZOLTÁN
GYŐRI FERENC
HAJDÚ ZOLTÁN
HALMAI PÉTER
HARDI TAMÁS
†HARKAI IMRE
H. KÉRDŐ KATALIN
HONVÁRI JÁNOS
HORVÁTH FRIDERIKA
HUBAI LÁSZLÓ
JANKÓ ANNAMÁRIA
JUHÁSZ DEZSÓ
KITANICS MÁTÉ
†KNEZSA ISTVÁN
KOCSIS KÁROLY
KÓKAI SÁNDOR
KOMORÓCZY BALÁZS
KÓSA LÁSZLÓ
KOVÁCS ZOLTÁN
KOVALCSIK TAMÁS
†KRESZ MÁRIA
KRISKA OLIVÉR
KULCSÁR GABRIELLA
KVECK PÉTER
†MARTIN GYÖRGY
MARTON TIBOR
MASEK ZSÓFIA
MÁTYÁS SZABOLCS
MORVAI TÜNDE
†NAGY IVÁN
ÖRDÖG ISTVÁN
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA
PÁL VIKTOR
PAP JÓZSEF
PAP NORBERT
REMÉNYI PÉTER
SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT
SOÓS ESZTER
SZABÓ TAMÁS
SZÓKE BÉLA MIKLÓS
TÁTRAI PATRIK
TEKNŐS LÁSZLÓ
TINER TIBOR
TÖRÖK ZSOLT GYŐZŐ
UJVÁRY GÁBOR
VADÁL ILDIKÓ
VÁNDOR ANDRÁSNÉ
VÁRKONYI LÁSZLÓ
ZAGYI NÁNDOR

<i>Térképészek</i>
KOCZÓ FANNI
KOVÁCS ANIKÓ
MEZEI GÁSPÁR
NEMERKÉNYI ZSOMBOR

<i>Technikai munkatársak</i>
LACZKÓ MARGIT
MAGYAR ÁRPÁD