

HABSBURG BERENDEZÉSI TERVEK MAGYARORSZÁGON 1688–1723 AZ „EINRICHTUNGSWERK”

Az 1687–88-as pozsonyi országgyűlésen a magyar rendek elismerék a Habsburg-ház ausztriai és spanyol ágára a fiúági örökösödést – másként szólva a Habsburgok örökös királyságát –, és hozzájárultak az Aranybulla 31. törvénycikkelyének, az ún. ellenállási záradéknak az eltörléséhez. Mindez I. Lipót császár és magyar király 1683 óta tartó sikeres török elleni háborújának, Buda visszavívásának és Magyarország jelentős része felszabadításának politikai következménye volt. Már nem látszott távolinak az az idő, amikor helyreállíthatók a Magyar Királyság Mohács előtti országhatárai, szükségszerűen vetődött fel tehát a kérdés: miként alakuljon az ország politikai, társadalmi és gazdasági élete a török kiűzése után? Hiszen a csaknem másfél évszázada tartó idegen uralom részben szétzilálta az egykori közigazgatási intézményeket, ami megmaradt, elavulttá vált. Az újjászerveződő állam megváltozott igényeinek, a társadalom szükségleteinek a régi intézmények nem feleltek meg többé, szükségessé vált megújításuk. Országos és birodalmi érdek egyaránt azt követelte, hogy rendezzék Magyarország államgazdasági viszonyait is. Ezek az igények adták a közvetlen impulzust egy új berendezési tervet kidolgozásához.

A munkálatok közvetlen irányítására – egy bizottság élén – Kollonich Lipót győri püspök (1686 óta bíboros), a Magyar Kamara egykori elnöke¹ kapott királyi utasítást 1688 júliusában.² A tapasztalt birodalmi kormánytisztviselőkből álló 7 tagú testület 80 ülésen alkotta meg több mint 15 hónapi munkával az „Einrichtungswerk des Königreichs Hungarn”, azaz „A Magyar Királyság berendezésének műve” című 500 kéziratoldalnyi reformtervezetet.

A magyar rendek képviselői ugyan nem vettek részt az Einrichtungswerk-bizottság munkájában, de Kollonich az 1687–88-as országgyűlés befejezése után azonnal véleményt kért az új berendezés kérdésében Esterházy Pál nádortól, aki 1688 áprilisában készítette el a maga javaslatát³. A nádori tervet érdemben három kérdéssel foglalkozott: a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjával, valamint az ország védelmének újjászervezésével. Mindenekelőtt új magyar központi kormányzék (gubernium) létrehozását javasolta⁴, amely nemcsak közigazgatási ügyekben járna el, hanem valamennyi törvényhatóság fellebbviteli fóruma is lenne. A nádor látta a Corpus Iuris túlhaladottságát, ezért nem zárkózott el attól, hogy a törvénykönyv előírásait akár országgyűléstől függetlenül is felülvizsgálják. Az ország védelmének biztosítékát pedig új főkapitányságok létrehozásában és a magyar végvári katonaságnak horvát mintára történő átszervezésében és rendszeres fizetésében látta.

Öt hónappal a nádori javaslat felterjesztése után, 1688 szeptemberében királyi utasításra összeült Pozsonyban egy rendi bizottság Esterházy Pál és Széchenyi György esztergomi érsek vezetésével. Azt a feladatot kapták, hogy folytassák az ország berendezésével kapcsolatban a legutóbbi országgyűlésen felvetett kérdések tárgyalását: válasszanak maguk mellé alkalmas munkatársakat, akikkel kidolgozzák a közigazgatással, igazság-

szolgáltatással, valamint az egyházi, katonai és pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos elgondolásaikat. A tervezet, amelyet a történeti irodalom „Magyar Einrichtungswerk”-ként tart számon⁵, szoros kapcsolatban áll a nádor személyes felterjesztésével, azt vette alapul, fejlesztette tovább, bővítette nemcsak részleteiben, hanem új mondanivalóval is. Végeredményben a kettő együtt tükrözi a rendek állásfoglalását.

A pozsonyi bizottság egyetértett az Esterházy Pál által javasolt, a nádori hivatalból létrehozandó központi közigazgatási és igazságszolgáltatási szervvel, amelyet a „király magyar titkos tanácsá”-nak nevezett, s amely úgy szerveződne, hogy a nádor elnöklétével működő felsőbbíróság, a Hétszemélyes Tábla kiegészülne magyar közigazgatási, katonai és kamarai szakértőkkel. Szorgalmazta a Magyar Kancellária cseh mintára történő, kollégiális jellegű átszervezését, az állami hivatalok teljes szekularizációját és a főhivatali tisztségek betöltésének magasabb szintű, lehetőleg külföldi képzettséghez kötését.

Amennyire széles látókörű volt az új hivatali apparátus megválasztásának kérdésében, annyira földhöz ragadtan vélekedett az igazságszolgáltatás reformjáról. A bizottság ugyanis – a nádori felterjesztéssel ellentétben – elégedett volt az országgyűléseken hozott és királyi megerősítést nyert hazai törvényekkel⁶, a peres eljárás törvényes – ám a valóságban elavult és korrupt – módjával s a meglévő bírósági fórumokkal. A bajok gyökerét inkább a jogszolgáltatásnak a háborúk okozta kényszerű szünetelésében és a Magyar Kancellária illetéktelen beavatkozásában látta.

A „Magyar Einrichtungswerk”-nek a „politicum”-mal foglalkozó fejezetét akár a rendi érdekek apológiájának is tekinthetjük. Itt kaptak helyet a nemesi kiváltságok védelmével kapcsolatos kérdések: egyebek között a nemesség felső- és középső rétegének adómentességéről, a főnemesség számára biztosított kereskedelmi szabadságról és a szabad királyi városok számának jövőbeni korlátozásáról szóló javaslatok (az utóbbi a polgárságnak az országgyűlésben való térnyerését kívánta megszorítani), ami arra mutat, hogy a rendek ezeket az ország kormányzása alapelveként tekintették. Ugyanakkor az előterjesztés Camerale fejezete – amely szorgalmazta az erdélyi só- és élőállat-kereskedelem fellendítését, indokolt harmincadhelyek létesítését, valamint az egész ország területére kiterjedő egységes mértékrendszer bevezetését – arra utal, hogy készítői rendi korlátaik ellenére is helyes úton keresték a kibontakozást az országot fenyegető gazdasági csődből.

A pozsonyi rendi bizottság tervezetét – bár javaslatainak többségével nem értettek egyet az illetékes bécsi kormánykörök – használta munkájához a Kollonich Lipót vezetésével ülésező Einrichtungswerk-bizottság. Az emlékirat a korabeli államigazgatási munkák hagyományos felosztása szerint készült: Iustitiarium (azaz igazságügy), Ecclesiasticum (egyházi ügyek), Politicum (szorosabb értelemben vett belpolitika), Militare (hadügy) és Camerale (gazdasági-kamarai ügyek) című fejezetekre tagolva tárgyalta a tervezet készítői szerint az ország előtt álló legsürgősebb tennivalókat. Előadásom keretében az „Einrichtungswerk”-be foglalt reformjavaslatoknak csupán egy erősen szelektált, címszószerű felsorolásra vállalkozhatom. Ilyen fontosabb ajánlások: a Magyar Kancellária és a jogszolgáltatás racionális és a török kiűzése utáni helyzethez igazodó átszervezése, a perrendtartás osztrák mintájú reformja, a nemesség igazságszolgáltatási előjogainak korlátozása, a nem nemesek jogképességének elismerése, a mezővárosok kivétele a vármegyék alól (hogy ti. lakói szünjenek meg pusztán fallal körülkerített parasztok lenni), az adórendszer egységesítése (portánként évi 36 forint állami adóval), a nemesi javak megadóztatása, a földesúri robot heti 3 napban történő rögzítése, az állami adókvetés és behajtás kivétele a hadi komisszáriusok és a császári katonaság kezéből és átengedése a vármegyéknek, impopoláció, azaz a török uralom idején elnéptelenedett

országrészek új telepítése, a hitelügy rendezése, telekkönyv felállítására cseh mintára, ipar, kereskedelem, közlekedés, szállítás, állattenyésztés fellendítése, nemesi vámmenteség eltörlése, gimnáziumok és akadémiák létrehozása, tűzrendészet, egészségügy, pestisvédelem reformja, sóregálé szabályozása, nemesfémek kiviteli tilalma, súlyok, mértékek egységesítése, rossz pénzfajták kiszorítása stb.

Az „Einrichtungswerk” tételes javaslatai mögött terjedelmes elemző és élesen kritikai leíró részek állnak, amelyek a bécsi katonai körök felháborodását és a magyar nemesség ellenállását egyaránt kiváltották. Ám egyéb – itt nem részletezhető bel- és külpolitikai – tényezők is közrejátszottak abban, hogy Kollonichék tervezete nem vált hivatalos kormányprogrammá sem 1689-ben, sem a következő években.

Pedig jobb sorsra volt érdmes ez a kormányzati alapdokumentum, amely a 17. század végi, a török uralom alól felszabaduló Magyarország történetének egyik nagy jelentőségű társadalom-, gazdaság- és művelődéstörténeti forrása. Az ország anyagi és szellemi jólétének megvalósítása tekintetében előnyösen különbözik a lipóti korszak összes többi tervezetétől¹⁷. Kollonich és munkatársai lényeges pontokon észrevették a török korszakból kilépő ország elmaradottságát, s a bajokon komolyan segíteni kívántak. Tervezetük mélyen beleágyazódott a kor viszonyaiba és irányt mutatott a jövő lehetőségei számára, elsősorban a közigazgatás terén. Vagy amint az „Einrichtungswerk”-ről szóló történeti irodalom egyik kiváló tanulmányának hazai szerzője, Wellmann Imre találóan megjegyezte: az „Einrichtungswerk” „a meglévőből indult ki és gyakorlati útikalauz kívánt lenni az ország célszerű átalakításához”¹⁸. Az emlékirat készítői abból indultak ki, hogy Magyarország a Habsburgok Duna menti monarchiájának egyik része, amiből logikusan következett, hogy e nagy kiterjedésű ország jólétének emelésével törődni kell éppen úgy, mint ahogy a bécsi kormány a német–cseh tartományok esetében is tette. Az egész monarchia érdeke – mondják a szerzők –, hogy minden tartománya önmagát eltartsa, ezért kell Magyarországot is képessé tennie erre: a közigazgatást és az igazságszolgáltatást különválasztani, a törvényeket revízió alá venni, a feudális fellebbviteli bíróságok helyett új fellebbviteli fórumokat létrehozni, új perrendtartást bevezetni a törvény előtti egyenlőség elvének kimondásával, továbbá benépesíteni és gazdaggá, valamint jövedelmek szolgáltatására alkalmassá tenni. S mindezt nem az abszolutizmus 1670-es években már kudarcot vallott eszközeinek alkalmazásával kívánták elérni. Az „Einrichtungswerk”-től távol állt ez a szándék. Javaslatait a fennálló alkotmányos keretek elfogadása és fenntartása mellett a közjólét emelésének az igyekezete, emellett a társadalom alsó rétegeinek a helyzetén való segítség szándéka hatotta át. Amint Wellmann Imre oly szépen és emelkedetten írja: „helyet akart Magyarországnak a nap alatt.”¹⁹

Kollonichék tervezete ugyanakkor nem több, mint különböző javaslatok gyűjteménye, amely nem alkot egységes rendszert, nem elég tervszerű a felépítése, olykor terjengős az előadása, s nem mentes az ellentmondásoktól sem: előremutató pozitív javaslatok és negatív megnyilvánulások keverednek benne. Ezért történhetett meg, hogy az 1848–49 utáni magyar történetírás erős függetlenségi, közjogi szemléletével – a német betelepítés kapcsán – csak a „germanizálás” végrehajtásának, valamint az ősi alkotmány és a magyarság elleni támadásnak a haditervét látta benne. A magyar függetlenségi gondolkodást nélkülöző külföldi historikus számára viszont teljesen érthetetlen ez a beállítás, és hajlamos a kérdést az ellenkező végtélekből szemlélni. Ezért minősíthette Theodor Mayer „Verwaltungsreform in Ungarn nach der Türkenzeit” (Wien und Leipzig, 1911. és Sigmaringen, 1980².) című munkájában az „Einrichtungswerk”-et magyarbarátnak. Ha félretesszük a száz évvel korábban kialakult – és a tervezet megítélését helyenként még

ma is befolyásoló – látásmód „nemzeti szemüveg”-ét, akkor tárgyilagosan azt mondhatjuk: két korszak határán állt az „Einrichtungswerk”. Egyes javaslatait még a 17. századi abszolútizmus mérsékelt szellemisége hatja át, ugyanakkor felvet olyan gondolatokat, amelyekért majd a 18. század 20-as éveiből nyúlnak vissza, a Rákóczi-szabadságharc után konszolidálódó Magyarországról, másokat meg száz év múlva a francia forradalom is csak ágyúszóval és gillotinnal tud megvalósítani. Ebben rejlenek az „Einrichtungswerk” maradandó értékei, amelyekre nem véletlenül figyeltek fel az 1712–15-ös országgyűlés után létrehozott Rendszeres Bizottság, a Systematica Commissio munkatársai, akikre a „Systema politico – oeconomico – militare” című javaslat elkészítését bízták. Keresték és kérték is a tervezetet az Udvari Kancelláriától, de egyelőre nem találtuk annak nyomát, hogy a Csáky Imre kalocsai érsek elnökletével dolgozó Bizottság ténylegesen felhasználta volna Kollonichék projektumát. Az mindenestre bizonyos, hogy az „Einrichtungswerk” egyes, továbbfejlesztett gondolatai jelen vannak az 1722-ben megfogalmazott „Systema”-ban, sőt az 1723. évi törvénycikkekben meg is valósultak. Így a végrehajtó hatalommal felruházott kormányzók gondolata a Helytartótanács felállításáról és működéséről szóló 97., 98., 101. és 102. tc.-ekben, a bírósági szervezet reformja a Kerületi Táblák mint elsőfokú bíróságok létrehozását elrendelő 30. tc.-ben, de törvény szabályozta a betelepítést (103. tc.), a kereskedelem és a közlekedés fejlesztését, továbbá az ipar támogatását is (116., 117., 121. és 122. tc.).

A Systematica Commissio törvénybe iktatott javaslatai, mint a 17. század végi rendi tervezetek és a Kollonich Lipót nevéhez fűződő „Einrichtungswerk” örökösei, lezárták azt a korszakot, amelyben a török teljes kiűzése utáni helyzettel szembenező ország vezetői, a központi hatalom és a rendek kísérletet tettek Magyarország talpra állítására. Az 1723. évi törvények hűen tükrözik és összegzik a három évtizedes reformfolyamat eredményeit – de ellentmondásait és az elvetélt javaslatokat is¹⁰ –, s utat nyitnak a 18. század második feléhez, amikor a Habsburg uralkodók – elsősorban II. József – a felvilágosult gondolatok jegyében igyekeztek Magyarországot a Duna menti monarchiához kötni, immár szorosabban, mint ahogyan azt Kollonich Lipót és munkatársai a török kiűzésének időszakában elképzelték.

*

Mindent összegezve: a 17. század végi magyarországi reformtervezetek, mint az átmeneti korok szülöttei általában, ellentmondásoktól terhesek, ezért történetírásunknak még jócskán akad tennivalója az objektív és reális kép megrajzolásáig. Ehhez első lépésként a korszak legjelentősebb tervezetének, Kollonich „Einrichtungswerk”-jének teljes szövege kiadásra készen áll.

Jegyzetek

- 1 Kollonich Lipót életére és működésére 1. *Maurer, Joseph*: Cardinal Leopold Graf Kollonitsch, Primas von Ungarn. Sein Leben und sein Wirken. Innsbruck, 1887. 574., és egy rövid összefoglalást *Varga J. János*: A nemzet elnyomója vagy a nép felemelője? Kollonich Lipót. *História*, 1989. 1–2. sz. 20–22.
- 2 Magyar Országos Levéltár (MOL) P 1568. Baranyai hagyaték 7. cs. Az „Einrichtungswerk des Königreichs Hungarn” tördelt korrektúrája, amely hiányosan maradt fenn, 223.
- 3 Címe: „Informatio ratione commissionis quoad politica, iuridica, militaria, cameralia et spiritualia, Viennae 3. Aprilis 1688. palatini suae sacratissimae maiestati porrecta”. MOL Mikrofilmár 16. 192. sz. 92. tekercs, ill. P 108. Esterházy cs. lt. Rep. 69. N. 2. 2–21. f.

- 4 A magyarok részéről Esterházy Pál javaslata foglalkozott először a központi kormányzéseknek 35 év múlva a Helytartótanács alakjában megvalósuló gondolatával.
- 5 Címe: „Opinio Dominorum Consiliariorum ad Posoniensem Commissionem pro die 13 mensis Septembris anni 1688 per suam maiestatem sacratissimam convocatorum eidem suae maiestati sacratissimae transmissa.” MOL Mikrofilmtár 16. 192–16. 193. sz. 92–93. tekercs, ill. P 108. Esterházy cs. lt. Rep. 69. N. 2. 21–52. f.
- 6 Esterházy Pál saját tervezetének az igazságszolgáltatás reformjáról szóló részében nem ellenezte a magyar törvények felülvizsgálatát, ami a bécsi udvar állandó és helyes gondolata volt. Néhány hónap múlva az a pozsonyi rendi bizottság, amely éppen a nádor elnöklétével ülésezett, a leghatározottabban visszautasította a törvények megváltoztatásának szándékát, mert kiváltságainak alappilléreit látta bennük. Esterházy nádor kettős magatartásának lehetünk itt tanúi: az első esetben mint a király és az országlakosok közötti közvetítő igyekszik eleget tenni a király óhajának, a második esetben viszont a rendek érdekeit képviseli. L. erről *Iványi Emma*: Esterházy Pál nádor és a magyar rendek tervezete az ország új be rendezésével kapcsolatban. Levéltári Közlemények, 1971. 1. sz. 149–150.
- 7 A korábban említettek mellett elsősorban *Johann Nikolaus Flämitzer* hadbíró „Der in böhmische Hosen ausgekleideter ungarischer Libertiner...” című pamflettjére utalok (1687–88), amely a rebellióra hajlamos magyarországi elemek kitelepítésére tett javaslatot, továbbá a *Tüzes Gábor* néven ismertté lett itáliai szerzetes századfordulón készült ama tervezetére, amely a magyarországi rendezés kulcsának a vármegyeszervezet szétbontását tartotta. L.: „Il Governo dell’ Ongeria. L’anno 1701.” Történelmi Tár 1900. 219–263.
- 8 *Benczédi László*: Kollonich Lipót és az „Einrichtungswerk”. In: Gazdaság és mentalitás Magyarországon a török kiűzésének idején. Discussiones Neogradienses 4. Szerk.: Praznovszky Mihály és Bagyinszky Istvánné. Salgótarján, 1987. 154. *Wellmann, Imre*: Merkantilistische Vorstellungen im 17. Jahrhundert und Ungarn. In: Nouvelles Etudes Historiques. I. Bp. 1965. 351.
- 9 *Wellmann*: i. m. 351.
- 10 Az „Einrichtungswerk” fontosabb javaslatai közül nem sikerült megvalósítani a Tripartitum revízióját, az új telepések számára kilátásba helyezett vallási türelmet, a nemesség megadóztatását, s ellentmondásosan érvényesültek merkantilista elképzelései, amelyek kereskedelmi és bányászati rendeletek révén elsősorban idegen (angol, holland) érdekeltségekhez kapcsolódtak a 17–18. század fordulóján, s a következő évtizedekben is csupán szerény mértékben nyitottak utat a manufaktúraipar fejlődésének.