

VERESS NÓRA CSILLA

Területi-közigazgatási reformok a XX. századi Romániában. A térbeliség politikai konstrukciója és a reformok motivációi

Territorial-Administrative Reforms in 20th-Century Romania. The Political Construction of Spatiality and the Motivations Behind the Reforms

Abstract: The study examines the territorial-administrative reforms of twentieth-century Romania from the perspective of spatiality and the political motivations behind them. The analysis of the major reforms (1925, 1929, 1938, 1950, 1952, 1956, 1960, 1968) demonstrates that the delimitation of administrative space was never a neutral act: it was driven by an intertwined set of motivations, including integration, centralization, references to economic rationality and ethnic-national strategies. The changing administrative treatment of Szeklerland – from integration through atomization and controlled autonomy to a compromise-based county reform – exemplifies the political construction of space.

Keywords: territorial-administrative reform, Romania, spatiality, nationality policy, Szeklerland, county reform

Összefoglaló: A tanulmány a XX. századi Románia területi-közigazgatási reformjait vizsgálja a térbeliség és a reformokat mozgató politikai motivációk szemszögéből. A kiemelt reformok (1925, 1929, 1938, 1950, 1952, 1956, 1960, 1968) elemzése azt mutatja, hogy a térfelosztás sosem volt semleges igazgatási aktus: az integráció, a centralizáció, a gazdasági racionalításra való hivatkozás és a nemzetiségi-etnikai stratégiák egymással összefonódó együttese vezérelte. A Székelyföld közigazgatási kezelésének változásai – az integrációtól az atomizáción és a kontrollált autonómián át a kompromisszumos megyésítésig – kiemelten példázzák a térbeliség politikai konstruáltságát.

Kulcsszavak: területi-közigazgatási reform, Románia, térbeliség, nemzetiségpolitika, Székelyföld, megyésítés

1. Bevezetés

A XX. századi Románia kétségtávon kívül azon közép-európai államok közé tartozik, amelyek a leggyakrabban és a legmélyrehatóbban szervezték át belső közigazgatási térfelosztásukat. Gulyás megállapítása szerint a román politikai elit a XX. század folyamán tizenkét alkalommal hajtott végre közigazgatási reformot (1926, 1929, 1936, 1938,

1950, 1952, 1956, 1960, 1968, 1981, 1991, 1998), ami kontinentális összehasonlításban is rendkívüli reformsűrűséget jelent.¹ Ezeknek az átszervezéseknek a vizsgálata azért tanulságos, mert általuk rálátunk az állam belső szervezésének technikai részleteire, ugyanakkor vizsgálhatjuk azokat a mélyebb politikai, ideológiai, nemzetiségi és gazdasági motivációkat is, amelyek a román államépítés egész XX. századi folyamatát átszövik.

Jelen tanulmány célja, hogy a térbeliség szemszögéből vizsgálja meg ezeket a reformokat, kiemelt figyelmet fordítva azok motivációira. A térbeliség nem csupán a térképi ábrázolhatóságot vagy a belső határok vonalvezetését jelenti, hanem azt is, hogy a területi-közigazgatási egységek kialakítása révén hogyan szerveződik meg a politikai hatalom és a gazdasági ellenőrzés, hogyan történik az etnikai-nemzetiségi viszonyok kezelése, illetve hogyan jelennek meg a központi állam akaratának térbeli kifejezései. A térfelosztás aktusa, mint arra Hajdú is rámutat, sosem semleges földrajzi vagy igazgatási döntés: a politikai elit által megvalósított térszervezés mindig hatalmi gesztus is, amely egyszerre tükrözi a központ és a periféria viszonyát, az állam etnikai felfogását, valamint a gazdasági fejlesztés és kontroll preferenciáit.²

A tanulmány módszertani megközelítése egyfelől közigazgatási jogi, másfelől történeti-politikai földrajzi: a román területi-közigazgatási egységek alakulását időrendben, ám a térbeli mintázatok hangsúlyozásával tárgyalja. Nem törekszem a teljes közigazgatás-történeti narratíva részletező bemutatására, ehelyett a kiemelt reformokat abból a szempontból vizsgálom, hogy milyen térbeli logika és milyen politikai motiváció alapozta meg azokat.

A vizsgálat központi tézise, hogy a XX. századi Románia közigazgatási reformjainak motivációi nem írhatók le egyetlen szempont – például a modernizáció, a centralizáció vagy az etnopolitika – mentén. A reformokat egymással összefonódó motivációk vezérelték, amelyekben a nemzetállami egységesítés, a centralizáció–decentralizáció dinamikája, a gazdasági racionalitás (vagy az arra való hivatkozás), a nemzetiségi-etnikai stratégiák, valamint a változó nagyhatalmi (francia, német, szovjet) minták egyaránt szerepet játszottak. A térbeliség az egyes reformokban sajátos szerepet kapott: hol az etnikai határok átszabására, hol a regionális identitások felülírására, hol pedig a gazdasági erőforrások koncentrációjára szolgált eszközzel.

2. Történeti előzmények: Nagy-Románia létrejötte

2.1. A területi expanzió mértéke és kihívásai

Az első világháborút lezáró közép-európai területi átrendeződés egyik legnagyobb nyertese a román állam volt. Az 1914. évi mintegy 139,1 ezer négyzetkilométeres államterület 1920-ra 295,9 ezer négyzetkilométerre nőtt.³ A béketárgyalások eredményeként

1 Gulyás, 2010, 163.

2 Hajdú Zoltán több írásában is foglalkozik a térszervezés és a politikai érdekek viszonyával; lásd pl. Hajdú, 2001.

3 Gulyás, 2010, 164.

a román állam magához csatolta Bukovinát, Besszarábiát, Erdélyt, valamint a Bánság, a Körös-vidék és Máramaros egy részét.⁴ Ezzel létrejött a „Nagy-Románia” néven ismert, az egész román nemzeti gondolkodást meghatározó állami konstrukció.

A területi gyarapodás azonban olyan kihívások elé állította a bukaresti politikai elitet, amelyekre a háború előtti, lényegesen kisebb és etnikailag jóval homogénebb Ókirályság (Vechiul Regat) közigazgatási tapasztalatai csak részben adtak választ. A megnövekedett ország belső szerkezetében is heterogén volt: egyszerre kellett magába olvasztania az osztrák közigazgatási hagyományok szerint kormányzott Bukovinát, az addig magyar közigazgatás keretei között fejlődött Erdélyt és a Partiumot, valamint az orosz cári közigazgatás örökségét hordozó Besszarábiát. Calcan elemzése szerint a négy különböző közigazgatási rendszer egyidejű létezése – az Ókirályság saját rendszerét is beleértve – komoly intézményi és jogi kihívást jelentett, amely sürgetővé tette az egységesítést.⁵

A területi átrendeződés demográfiai-etnikai kihívást is jelentett: az 1930-as népszámlálás szerint Nagy-Románia lakosságának mintegy 28–30%-a nem volt román nemzetiségű.⁶ Az új területi-közigazgatási rendszernek tehát egyszerre kellett megoldania a centralizációs igényt, az integrációt és a kisebbségi kérdés kezelését.

2.2. Négy közigazgatási hagyomány öröksége

Az első világháború előtt a későbbi Nagy-Románia területén négy különböző közigazgatási rendszer működött.⁷ Az Ókirályság a francia centralista mintát követte: az 1864. évi Cuza-féle reform nyomán az ország megyékre (județe), járásokra (plăși) és községekre (comune) tagolódott; a megyei prefektust a központi kormány nevezte ki, és a végrehajtó hatalom képviselőjeként állt a megye élén. Bukovinában az osztrák közigazgatás működött, a politikai kerületekre (Bezirkshauptmannschaften) és önkormányzati testületekre épülve. Besszarábiában a cári adminisztráció gubernija–uezd rendszere érvényesült, bár 1812-től 1828-ig a tartomány részleges autonómiát is élvezett. Erdélyben és a Partiumban az 1876-os magyar közigazgatási reform nyomán kialakult vármegyerendszer dominált, a vármegye–járás–község hierarchiájával.

E négy rendszer egységes román struktúrába való integrálása az 1920-as évek közepéig húzódó folyamat volt. Az újonnan megszerzett területeken a románosítás kezdettől fogva politikai prioritás volt, s ezt nemcsak a nyelv-, oktatás- és kultúrpolitika, hanem a területi-közigazgatási reformok is szolgálták.⁸

Az egységesítés módja a románságon belül is vita tárgyát képezte. Bárdi Nándor elemzése szerint az ókirálysági Liberális Párt Erdély megszerzését lényegében a román hadsereg hódításának tekintette, és jogosnak vélte igazgatási modelljének kiterjesztését, míg az erdélyi román nemzeti mozgalom saját műveként tekintett az egyesülésre, és a régió fejlettségére hivatkozva a közigazgatás közép-európai hagyományait kívánta megőrizni.⁹ A Gyulafehérvári Határozatok III/1. pontja – „mindenik népnek joga van a

4 Hitchens, 1994, 289–290.

5 Calcan, 2016, 10–11.

6 Livezeanu, 1995, 9–10.

7 Calcan, 2016, 10.

8 Livezeanu, 1995, 14–16.

9 Bárdi, 1998, 114.

maga neveléséhez és kormányzásához saját anyanyelvén, saját közigazgatással” – nem emelkedett törvényerőre; az átmenetet levezénylő erdélyi Kormányzótanács (Consiliu Dirigent) hatályban tartotta ugyan a régi magyar törvényeket, ám felfüggesztette a megyei és községi önkormányzatokat, a tisztviselőket pedig kinevezett alkalmazottakká tette.¹⁰ A Kormányzótanács 1920-as felszámolása után a régióba tömegesen érkező, alulképzett, a helyi viszonyokat nem ismerő ókirálysági tisztviselők nyomán az igazgatás színvonala jelentősen visszaesett, ami az erdélyi románság egyesüléshez fűzött reményeit is kikezdte.¹¹

3. Az 1925-ös közigazgatási egységesítés: a centralizáció és a nemzetállam-építés alapköve

3.1. A reform politikai kontextusa és tartalma

Az 1923-as Alkotmány már kimondta a román terület igazgatási egységességét,¹² ám e kimondás gyakorlatba ültetése csak az 1925. június 14-i közigazgatási egységesítési törvény (Legea pentru unificarea administrativă) elfogadásával valósult meg.¹³ E törvény egységes közigazgatási struktúrát teremtett az egész országban, megszüntetve a négy örökségből származó rendszerek párhuzamos működését. A reform fő szellemi atyja Ion I. C. Brătianu liberális miniszterelnök volt; a program a Nemzeti Liberális Párt kormányzásának kulcseleme.

Az 1925. évi törvény a megyét és a községet ismerte el a területi-közigazgatási rendszer alapegységeiként, mindkettőt jogi személyiséggel ruházva fel.¹⁴ A megye élén a belügyminisztérium javaslatára kinevezett prefektus állt mint a központi kormány képviselője; a községet a polgármester és a községi tanács vezette. A megyék járásokra tagolódtak, amelyek ellenőrzési és koordinációs funkciót láttak el a miniszteri rendelettel kinevezett főszolgabíró (prim-pretor) vezetésével. A reform 71 megyét hozott létre.¹⁵ A megyék kialakításánál a döntéshozók részben átvették az örökölt egységek határait: Erdélyben a magyar vármegyerendszer struktúráját jórészt megőrizték, ám számos megyét átneveztek (például Kolozs/Cojocna megyéből Cluj, Szolnok-Doboka megyéből Someș lett), Krassó-Szörényt pedig két megyére osztották.¹⁶

3.2. Térbeli logika és motivációk: integráció, románosítás, modernizáció

A megyehatárok megrajzolásakor – bár az alapszerkezet sok helyen az örökölt beosztáshoz igazodott – néhány esetben már megjelentek az etnikai-politikai szempontok.

10 Bárdi, 1998, 115–116.

11 Bárdi, 1998, 117.

12 Románia 1923. évi Alkotmánya, I. cím, 4. cikk.

13 Calcan, 2016, 160.

14 Bente, 2017, 14.

15 Săgeată, 2013, 5.

16 Calcan, 2016, 161.

Maros megyéhez például román dominanciájú térségeket csatoltak, aminek nyomán a megye etnikai összetételében a románok kerültek többségbe, holott a történelmi Marosszék magja magyar többségű volt; hasonló logika érvényesült Szilágy megye kialakításánál is. Az 1925-ös reform tehát – bár alapvetően az integrációt szolgálta – elindította azt a folyamatot, amelynek során a belső határok megvonása etnikai kérdéssé is vált.¹⁷

A törvény emellett lehetővé tette a megyehatárok és megyeközpontok politikai célú megváltoztatását, a kisebbségi nyelvek használatát pedig nem biztosította a községi tanácsokban; a liberális felfogást jól jellemzi Vintilă Brătianu kijelentése, mely szerint autonómiára és önkormányzatiságra csak az ellenséges állammal szemben van szükség.¹⁸ A reformot több, egymást erősítő szándék mozgatta. Mindenekelőtt az integráció: a négy közigazgatási hagyomány összeolvasztása nélkül Nagy-Románia mint egységes állam nem lett volna működőképes; az egységesítés részét képezte annak az átfogó integrációs politikának, amely az adójoztól a nemzeti oktatási rendszerig terjedt.¹⁹ Ehhez társult a románosítás (românizare), a román nemzetállam ideológiai pillére: a finomabb határmódosítások hozzájárultak ahhoz, hogy a kisebbségi régiókban a románok arányát adminisztratív eszközökkel is javítani lehessen. Mindezt a modernizáció és a centralizáció igénye egészítette ki: a francia minta szerinti centralista modell kiterjesztése az egész országra. A centralizáció ugyanakkor nem feltétlenül jelentett hatékony közigazgatást: a régi területek tisztviselői gárdájának integrálása, az új tisztviselők kiképzése, a nyelvi és jogi átállás évekig tartó folyamat volt.²⁰

A reform térbeli megvalósulása nem volt egységes: az Ókirályságban csekély változást hozott, Erdélyben viszont a magyar közigazgatási hagyományt több elemében felülírta. A megyék mérete és népessége rendkívül egyenlőtlen maradt, ami a következő reformokban is visszatérő kihívást jelentett.

4. Az 1929-es és 1936-os módosítások: a decentralizáció kísérlete és visszavonása

Az 1925-ös liberális reformot 1929-ben módosította a Iuliu Maniu vezette nemzeti parasztpárti kormány. Az 1929. augusztus 5-i helyi közigazgatási törvény (Legea pentru organizarea administrațiunii locale) egy decentralizációs kísérlet volt, amely a liberális centralista örökséggel szemben a helyi önkormányzatok hatáskörét kívánta erősíteni.²¹ A törvény fenntartotta a megyét és a községet mint alapegységeket, ám a járás

17 A nemzetiesítő állami politika és a közigazgatás összefüggéseiről lásd Manzinger és Dajkó, 2021, 54–61.

18 Bárdi, 1998, 117–118.

19 Livezeanu, 1995, 172, 299.

20 Bővebben lásd Iancu, 1988. A szöveg a kor ideológiáját tükrözi.

21 Roucek, 1930, 700–701.

jogi személyiség nélküli ellenőrzési alegységgé vált.²² Új elemként a reform bevezette a helyi miniszteri igazgatóságok (directorate ministeriale locale) rendszerét: az ország területét hét nagyobb, koordinációs és inspekciós feladatokat ellátó egységre osztotta, Bukarest, Iași, Craiova, Kolozsvár, Temesvár, Csernovic és Chișinău székhellyel. Ez egyfajta funkcionális regionalizáció volt, ám a régiók politikai testületekkel vagy önálló döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkeztek: a központi adminisztráció dekoncentrált egységei maradtak. A törvényt hét év alatt tizennégyszer módosították, ami jól mutatja a rendszer instabilitását és a területi kérdésekben hiányzó politikai konszenzust.²³

A decentralizáció korlátait jelzi, hogy a nemzeti parasztpárti tervezet eredetileg valódi tartományi autonómiával számolt, ezt azonban a törvényhozási tanács – mivel az 1923-as Alkotmány csak megyéket és községeket ismert – „megyeszövetségekké” üresítette ki. Ráadásul a választott tanácsokat a kormányzat bármikor feloszlathatta és időközi bizottságokkal helyettesíthette; az 1931-ben hatalomra került Iorga-kormány ezt rendszerre tette, és harcot indított mindenféle regionalizmus ellen, az 1932–33-tól kibontakozó antirevizionista légkörben pedig a területi és nemzetiségi kérdés decentralizációval való kezelése végleg lekerült a napirendről.²⁴ A korszak legkidolgozottabb decentralizációs alternatívája, Romul Boilă 1931-es, tartományi öngazgatásra épülő alkotmánytervezete – amely a külügy kivételével a legtöbb ügykör igazgatását tartományi szervekre bízta volna – magánkezdeményezés maradt: még a Nemzeti Parasztpártnak sem vált hivatalos dokumentumává.²⁵

Az 1936. március 27-i új közigazgatási törvény ismét a centralizáció irányába mozdult el: fenntartotta a megyei és községi struktúrát, a prefektust ismét királyi rendelettel nevezték ki.²⁶ A motivációk a központi hatalom erősítését célozták: az 1930-as évek belpolitikai instabilitása, a szélsőséges mozgalmak felemelkedése és II. Károly személyes hatalmi ambíciói közepette a közigazgatás centralizációja a politikai bizonytalanságra adott válasz volt, s előkészítette a jóval radikálisabb 1938-as átszervezést.

5. Az 1938-as reform: a (királyi) tartományi rendszer és a királyi diktatúra

Az 1938-as közigazgatási reform a XX. századi romániai közigazgatás-történet egyik legradikálisabb átszervezése volt. Politikai hátterét II. Károly 1938. február 10-i államcsínyre adta, amellyel a király feloszlatta a parlamentet, betiltotta a politikai pártokat, és kihirdette autoriter rendszerét; a február 20-án elfogadott új alkotmány jogi keretet adott a király személyes hatalmának.²⁷ Az 1938. augusztus 14-i közigazgatási

²² Bente, 2017, 14.

²³ Bente, 2017, 14.

²⁴ Bárdi, 1998, 118–120.

²⁵ Bárdi, 1998, 119–120.

²⁶ Bente, 2017, 15.

²⁷ Hitchins, 1994, 421.

törvény e politikai átalakulás térbeli manifesztációja volt: legfontosabb újdonságként bevezette a megye fölötti szintet képviselő (királyi) tartományt (ținut). Romániát tíz tartományra osztották, élükön a király által hat évre kinevezett királyi helytartó (rezident regal) állt, aki széles körű végrehajtó hatalommal rendelkezett; a megyék alárendelt egységként maradtak fenn, ám a politikai-igazgatási súlypont a tartományi szintre helyeződött át.²⁸

A tartományhatárok meghúzása ezúttal sem volt mentes a politikától. Bár hivatalosan a gazdasági racionalitás, a földrajzi egység és a történelmi tradíciók voltak az irányadó szempontok, a határvonalak alapvetően a román etnikai dominancia biztosítását szolgálták. A magyar kisebbség szempontjából különösen a gyulafehérvári székhelyű Maros tartomány (Ținutul Mureș) érdemel említést, amely Erdély nagy részét – a Székelyföld nagyobb részét is beleértve – foglalta magában: a magyar többség a tartomány egészében feloldódott a román többségben, így a kisebbségnek nem maradt olyan közigazgatási egysége, amelyben többséget alkotott volna.

A reform élete rendkívül rövid volt: az 1940. évi területi veszteségek (Besszarábia és Észak-Bukovina szovjet bekebelezése, Észak-Erdély visszatérése Magyarországhoz a második bécsi döntéssel, Dél-Dobrudda átadása Bulgáriának) szétzilálták a rendszert, és az 1940. szeptember 21-i rendelet visszaállította a megyei struktúrát, immár 58 megyével.²⁹ A kétéves kísérlet mégis fontos tanulságot hordoz: megmutatta, hogy a román politikai elit a modernizációt és a centralizációt egyaránt a területi-közigazgatási reformokon keresztül kívánta elérni, s hogy a személyi hatalom érdekében hajlandó volt szakítani a megyék hagyományával is.

6. A háborús évek és az átmenet (1940–1950)

A második bécsi döntéssel (1940. augusztus 30.) Észak-Erdély Magyarországhoz került, s a következő négy év a térség közigazgatás-történetének sajátos korszaka. Bárdi Nándor korszakolása szerint a magyar fennhatóság időszaka közigazgatási szempontból négy szakaszra bontható: a bécsi döntés és a magyar csapatok bevonulása közti napokra, az észak-erdélyi katonai közigazgatás időszakára (1940. szeptember 13. – november 26.), a polgári közigazgatás korára Magyarország német megszállásáig (1944. március 19.), végül a Sztójay- és Lakatos-kormányok „háborús végjátékának” hónapjaira.³⁰ Jelen tanulmány tézise szempontjából a magyar közjáték tanulsága az, hogy az impériumváltás a térhez való politikai viszonyt is megfordította: a kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politikai elit a két világháború közti, egyetemes jogegyenlőségre és kisebbségvédelemre épülő értékrend helyett a magyar nemzetépítés érdekeit tette elsődlegessé, a meghatározó stratégiai célja pedig – Bárdi megfogalmazásában – az erdélyi magyar szupremácia megszerzése és megőrzése vált.³¹

²⁸ Săgeată, 2013, 8.

²⁹ Săgeată, 2013, 9.

³⁰ Bárdi, 2006, 43–44.

³¹ Bárdi, 2006, 58, 65.

A közigazgatás és a térfelosztás ebben a keretben is a nemzetpolitika eszközeként jelent meg, immár fordított előjellel. Balogh Artúr még 1939-ben, a magyar Miniszterelnökség megbízásából kidolgozott, Erdély Magyarországon belüli autonómiájára vonatkozó tervezetében a belső közigazgatási határokat a nyelvhatárhoz igazította volna, a magyar hegemoniát pedig – többek között – a választókerületek „célszerű kijelölésével” kívánta biztosítani: a terv a közigazgatási térfelosztást nyíltan etnopolitikai eszközként kezelte.³² A berendezkedő magyar nemzetiségpolitika a gyakorlatban a kölcsönösség elvére épült: az Erdélyi Párt 1941-es programja a románság nyelvhasználati és politikai jogait csak olyan mértékben kívánta biztosítani, „amilyenben a romániai magyarság e jogokkal rendelkezik”.³³ A közigazgatás nemzetiesítő funkcióját jól mutatja az 1940. októberi kolozsvári *Erdélyi értekezlet* vitája, amelyen a közigazgatást mint „szolgálatot”, a nemzetiségek megnyerésének eszközét fogalmazták meg, a román tannyelvű állami iskolahálózatba pedig mintegy kétezer, románul is beszélő magyar tanítót helyeztek, egy Magyarországhoz lojális román generáció felnevelésében bízva.³⁴ A dilemma feloldhatatlanságát a korszak egyik vezető erdélyi politikusa, Albrecht Dezső fogalmazta meg 1943-ban: a magyarság adminisztratív eszközökkel való megerősítése és a tárgyilagoss, a nemzetiségeket megnyerő közigazgatás „tragikus ellentmondásban” áll egymással, ezért a nemzetépítés kérdését külön kell választani a közigazgatástól.³⁵ Az észak-erdélyi közjáték tehát tükörképszerűen igazolja a tanulmány kiinduló tézisé: a közigazgatási tér politikai konstrukciója nem a román államépítés kizárólagos sajátossága volt, hanem a korszak nemzetállami logikájának általános technológiája.

A második világháború éveiben a polgári közigazgatás egyebekben a katonai diktatúra körülményei között alárendelt szerepet játszott, jelentős strukturális változtatásra nem került sor. A párizsi békeszerződés (1947. február 10.) visszaállította a magyar–román határt, így Észak-Erdély újra Romániához került, Besszarábia és Észak-Bukovina viszont véglegesen a Szovjetunió része lett. Az 1945. évi 86. számú Nemzetiségi Statútum a 30%-nál nagyobb kisebbségi arányú területeken lehetővé tette a kisebbségi nyelvhasználatot a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, ez azonban csak átmenetileg érvényesült. 1947. december 30-án kikiáltották a Román Népköztársaságot: a közigazgatás-szervezésben a francia mintára épült rendszer fokozatosan átadta helyét a szovjet mintának.

7. Az 1950-es szovjet típusú reform: a rajonálás és a tartományi rendszer

7.1. Politikai kontextus és térbeli logika

Az 1950. szeptember 6-án hatályba lépett 1950. évi 5. törvény a XX. századi román közigazgatás-történet legradikálisabb átszervezése volt: a falu–község/

32 Bárdi, 2006, 49.

33 Bárdi, 2006, 52.

34 Bárdi, 2006, 49–51.

35 Bárdi, 2006, 58.

város-járás-megye struktúrát a szovjet mintára szervezett község/város-rajon-tartomány hierarchia váltotta fel. A reformot előkészítő szakértői anyag szovjet közreműködéssel készült, ami önmagában is jelzi a reform vezérelt jellegét; a Munkáspárt Központi Vezetőségének 1950. május 15–17-i ülésén a „rajonálás” (raionare) melletti érvelés kifejezetten a sztálini mintára hivatkozott mint a politikai legitimáció forrására.³⁶ A reform stratégiai célja a kommunista párt területi kontrolljának megerősítése és a tervgazdaság földrajzi alapegységeinek létrehozása volt.³⁷

A reform 58 megye, 424 járás és több mint hatezer község helyett 28 tartományt (regiune), 177 rajont, 148 várost és mintegy négyezer községet hozott létre.³⁸ Erdély területén 11 tartomány jött létre, amelyek közül 9 román többségű volt. A reform a Székelyföldet két román többségű tartomány – Maros és Sztálin (Brassó) tartomány – között osztotta meg. A négy szintű struktúra szovjet típusú vertikális koordinációt biztosított, amelyet minden szinten a párt területi szervezete kísért.

7.2. Motivációk: hatalomszervezés, tervgazdaság, nemzetiségi atomizáció

Az 1950-es reformot több szándék együttesen formálta. A kommunista hatalomszervezés jegyében a régi tisztviselői gárdával működő megyei rendszer helyébe újonnan kialakított, párthű káderekkel feltöltött rajon-tartomány rendszer lépett. A gazdasági átszervezés célját szolgálta, hogy a tartományok a tervgazdaság ipari-gazdasági végrehajtási egységeiként funkcionáltak, a nagyobb egységek lehetővé tették a koncentrált erőforrás-allokációt. A magyar kisebbség szempontjából a legsúlyosabb következményekkel a harmadik szándék, a nemzetiségi atomizáció járt: Marosvásárhely, Csíkszereda és Gyergyószentmiklós Maros tartományba került, míg Sepsiszentgyörgy, Kézdivásárhely és Székelyudvarhely a Brassó központú Sztálin tartomány részévé vált, ami a székelyföldi magyar tömb adminisztratív szétdarabolását és politikai súlyának gyengítését jelentette.³⁹

A tartományok elnevezése is jelzésértékű volt: a „Sztálin tartomány” név a szovjet inspirációt tette nyilvánvalóvá, a többségében földrajzi-tervgazdasági szempontú (folyókra, hegységekre, gazdasági központokra utaló) nevek pedig a régi történelmi-etnikai regionalitás (Erdély, Székelyföld, Bánság) helyébe egy új, „tudományosan” megtervezett teret állítottak. Ez a látszólag depolitizáló elnevezési gyakorlat valójában nagyon is politikai üzenetet hordozott: a tér felosztása politikai szempontokat tükrözött, csak új formában. A területi átszervezés ráadásul a helyi állami szervek teljes intézményi modelljének lecserélésével fonódott össze: az 1936-os szovjet, ún. „sztálini” alkotmányt másoló 1948-as alaptörvényben intézményesített, kettős alárendeltségben működő néptanácsok képviselőit az 1950. évi 6. törvény alapján, 1950. december 3-án választották meg először – olyan választási mechanizmus keretében, amely az „arra méltatlanok” kizárásával, a kinevezett választási bizottságokkal, a pártszervek és a

36 Gulyás, 2010, 165–166.

37 Bottoni, 2008, 23–25.

38 Săgeată, 2013, 11; Gulyás, 2010, 166.

39 Gulyás, 2010, 166–167.

tömegszervezetek jelöltállítási monopóliumával, valamint a visszahívhatóság intézményével a központi pártakarat érvényesülését garantálta.⁴⁰

8. Az 1952-es reform és a Magyar Autonóm Tartomány

8.1. Szovjet nyomás és a MAT létrehozása

Az 1952-es reform a korszak egyik legellentmondásosabb fejezete: mindössze két évvel az előző átszervezés után látszólag részleges módosítást hajtottak végre, amelynek legfontosabb újdonsága azonban a Magyar Autonóm Tartomány (MAT) létrehozása volt – egy különleges közigazgatási egység, amely a Székelyföld magyar többségű területeit foglalta magában, és amelyet a sztálini „szocialista területi autonómia” mintájára szerveztek meg.⁴¹ Az elsődleges hajtóerő a szovjet politikai nyomás volt: Sztálin ragaszkodott ahhoz, hogy az új román alkotmány tartalmazzon az autonóm tartomány létrehozását, az 1936-os szovjet alkotmány modelljét ültetve át a román gyakorlatba; a tartomány határaitra vonatkozó részletes elképzelést szovjet szakértők dolgozták ki.⁴²

A MAT létrejöttének moszkvai hátterét Bottoni forrásközlése világítja meg: Gheorghiu-Dej 1951-ben maga kért segítséget Sztálintól az új alkotmány előkészítéséhez, a magyar (vagy székely) autonóm tartomány fogalma pedig első ízben a Visinszkij által 1952 májusában javított szövegváltozatban bukkan fel; a bukaresti alkotmány-előkészítő bizottság még 1952 júniusában is a MAT nélkül, húsz tartománnyal számolt, ami arra utal, hogy a szovjet vezetés lényegében ráerőltette az autonóm tartományt a vonakodó román pártvezetésre.⁴³ A Politikai Bizottság 1952. július 10-i ülésén már csak a részleteken igazítottak: itt hangzott el Gheorghiu-Dej javaslata, hogy a tervezet „Székely Autonóm Tartomány” elnevezését „Magyar Autonóm Tartományra” cseréljék.⁴⁴ Az autonómia határait ugyanakkor pontosan kijelölte a főtitkár elutasító reakciója arra a felvetésre, hogy a szovjet autonóm köztársaságok mintájára a bírósági eljárás magyar nyelven folyjék: a testület meglegedett a román nyelvű eljárással és az anyanyelvhasználat lehetőségével – a MAT, ahogy Bottoni fogalmaz, nem önrendelkezést jelentett, hanem olyan területet, ahol a helyi politikai, kulturális és gazdasági pozíciókat magyar sztálinisták foglalták el.⁴⁵

A tartomány térbeli kereteit szovjet szakértői munka jelölte ki. A két, román közigazgatási kérdésekért felelős szovjet tanácsadó, P. Arhipov és P. Tumanov 1951. szeptember 7-i, közvetlenül Gheorghiu-Dejnek eljuttatott feljegyzése két területi változatot vázolt fel: egy „minimális”, Marosvásárhely központú, nyolc rajonból álló egységet (mintegy 612 000 lakossal, 79%-os magyar aránnyal), amely lényegében a megvalósult

40 Veress, 2002, 195–203.

41 Bottoni, 2008, 10–11.

42 Bottoni, 2008, 26–30, 44–45; Gulyás, 2010, 167–168.

43 Bottoni, 2003, 198–199.

44 Bottoni, 2003, 222.

45 Bottoni, 2003, 199, 224.

MAT-ot vetítette előre, illetve egy ambiciózusabb, Kolozsvár központú tartományt, amely a Mezőség nagy részével együtt közel 900 000 lakost fogott volna át, ám csupán 60%-os magyar többséggel; a szakértők a kompakt székely egységet ítélték kivitelezhetőbbnek, Kolozsvár „feladása” pedig a román államépítés szempontjából is elfogadhatatlan lett volna Bukarest számára.⁴⁶ Az Alkotmány MAT-ra vonatkozó 19. cikkelyét végül Moszkvában Molotov és személyesen Sztálin fogalmazta át – ahogyan a szovjet vezető az ugyancsak 1952-ben átírt lengyel Alkotmányt is saját kezűleg „szerkesztette” –, ami jól mutatja, hogy Sztálin hatalma utolsó éveiben a nemzeti formák tiszteletben tartására építő, etnicizáló birodalmi politikát folytatott.⁴⁷

A MAT az 1952. szeptember 21-én elfogadott új Alkotmány alapján jött létre, központja Marosvásárhely volt, területe mintegy 13 500 négyzetkilométer, lakossága meghaladta a 731 000 főt, amelynek 77,3%-a vallotta magát magyarnak.⁴⁸ A tartomány lefedte a történelmi Székelyföld nagyobb részét: az 1950-es felosztással két tartomány között szétozott székely-magyar népesség újra egyetlen közigazgatási egységbe került. Ugyanakkor a MAT nem foglalta magában az összes magyarlakta erdélyi területet: Aranyosszék, Kalotaszeg, Dél-Erdély, valamint Kolozs, Bihar, Szatmár és Máramaros magyar közösségei kívül maradtak. Ez a differenciált autonómia – amely a magyarság egy részének formális autonómiát adott, miközben a többit adminisztratív elszigetelte – a sztálini nemzetiségpolitika tipikus gyakorlatát követte.

8.2. Motivációk és az „üvegház”-hatás

A reform motivációi több síkon ragadhatók meg. A MAT mindenekelőtt szovjet kül-és belpolitikai eszközként szolgált: „kirakatküldés” elsősorban nemzetközi volt, azt kellett bizonyítani, hogy a szocialista rendszer megoldja a kisebbségi kérdést. Legalább ilyen fontos volt a belpolitikai egyensúlyozás: a Gheorghiu-Dej vezette román pártvezetés tisztában volt azzal, hogy a MAT-koncepció hosszú távon nem szolgálja a román nemzetállami célokat, rövid távon azonban a szovjet támogatás megőrzése elengedhetetlen volt – a MAT így formális autonómia lett, valódi politikai súly nélkül. A harmadik síkot a közvetlen kontroll jelentette: az autonóm tartomány paradox módon növelte a központi állam ellenőrzését a magyar kisebbség fölött, mivel a tartomány – magyar nemzetiségű, de párthű – vezetőit a központi pártvezetés nevezte ki, és a magyar kisebbség ügyeinek kezelése egyetlen, központosított csatornára terelődött.⁴⁹

A MAT egyik – valószínűleg nem szándék nélküli – mellékhatása a magyar kisebbség adminisztratív megosztása volt: a tartomány területén kívül eső magyar közösségek más nemzetiségpolitikai elbírálás alá estek, Erdély magyar kulturális központja, Kolozsvár pedig jelentős veszteségeket szenvedett.⁵⁰ A MAT így „üvegház”-jellegű képződmény volt: területén belül működhetett a magyar nyelvű oktatás és kultúra, miközben a területén kívüli magyarság a románosítási politika célpontjává vált. A formális térbeli „elismerés” tehát egyúttal elszigetelést is jelentett: a határvonalak meghúzása

46 Bottoni, 2005, 319–321.

47 Bottoni, 2005, 322–325.

48 Bottoni, 2008, 53, 56.

49 Bottoni, 2008, 15, 68.

50 Bottoni, 2008, 63–66.

egyszerre fejezett ki politikai elismerést és politikai megosztást. Az itt is használt üvegház-metaphora Bottoni munkadefiníciója, aki a tartomány történelmi szerepének értelmezésére három munkahipotézist különít el – a MAT mint az elégedetlen kisebbségnek tett „lényegtelen engedély” (kirakat), mint bármikor felszámolható „magyar gettó”, illetve mint üvegház –, amelynek értelmében a tartomány mesterséges, felülről létrehozott szerkezetként tette lehetővé a magyar nyelvű kultúra és egy sajátos, egalitárius és népies habituális rend fennmaradását: ebben nevelkedett az 1950-es években a „kisebbség többsége”.⁵¹

9. Az 1956-os módosítás: átmeneti finomhangolás

Az 1956-os, rendeleti szintű módosítás néhány kisebb területi átsorolással járt (többek között két tartomány megszüntetésével), jelentősége elsősorban abban állt, hogy az 1950-es felosztás strukturális stabilitását demonstrálta.⁵² Politikai kontextusában fontos szerepet játszott Sztálin halála és az olvadás időszakának kezdete. Az 1956-os magyar forradalom – amelynek a MAT magyar népességére gyakorolt hatását a román hatóságok aggodalommal figyelték – a későbbi szigorítás politikai katalizátora lett.⁵³

10. Az 1960-as reform: a Maros-Magyar Autonóm Tartomány és az autonómia kiüresítése

Az 1960-as átszervezés a magyar autonóm tartomány politikai jelentőségének felszámolását célzó folyamat csúcspontja volt. Az 1956-os forradalom utáni években a pártvezetés szisztematikusan szűkítette a MAT mozgásterét: a kulcspozíciókba fokozatosan román nemzetiségű káderek kerültek, csökkent a magyar nyelv használata a tartományi adminisztrációban, a politikai megtorlások pedig közvetlenül érintették a tartomány értelmiségét.⁵⁴ Az 1960. december 27-i törvény e folyamat formalizálása volt: átalakította a tartomány területét, nevét pedig Maros-Magyar Autonóm Tartományra (MMAT) változtatta.

A változások térbeli logikája egyértelmű volt: a magyarság arányának csökkentése a tartomány határain belül. A déli, kompakt magyar többségű Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonokat Brassó tartományhoz csatolták, cserébe a tartomány nyugati határát vegyes, illetve román többségű mezősgéi és Kis-Küküllő menti területekkel bővítették ki. A beavatkozás mértékét jól jelzi, hogy a MAT 77%-ot meghaladó magyar arányát a MMAT 61,1%-os magyar aránya váltotta fel, a magyar és román többségű

⁵¹ Bottoni, 2005, 342–345.

⁵² Gulyás, 2010, 168.

⁵³ Bottoni, 2008, 257–263, 278–281.

⁵⁴ Bottoni, 2008, 299–312, 368–398.

rajonok aránya kiegyenlítődt. ⁵⁵ A hivatalos érvelés a gazdasági-földrajzi racionalításra hivatkozott – Brassó mint ipari központ természetes vonzáskörzetére –, ez azonban inkább köntös volt a politikai szándékhoz: az autonómia tartalmi kiüresítéséhez. Az átszervezés egyúttal a szocialista iparosítás demográfiai politikájába illeszkedett, amelynek nyomán a következő évtizedekben Marosvásárhely etnikai összetétele is fokozatosan átalakult. ⁵⁶

Háromszék elcsatolása szimbolikusan is fontos esemény volt: megbontotta a Székelyföld közigazgatási egységét, és a hagyományos székely térség egyik magját idegen keretek közé szorította. A magyar történetírás ezt a folyamatot a román nemzetiségpolitika tervezett, szisztematikus „felaprózásaként” értelmezi. ⁵⁷ A térbeliség szempontjából az 1960-as reform az 1952-es „egyesítés” ellentétes folyamata volt: megkezdődött az újraszétaprózás, ezúttal a román nemzetállami logika jegyében.

11. Az 1968-as megyésítés: visszatérés a megyei rendszerhez

11.1. Politikai háttér és a reform előkészítése

A Románia területének közigazgatási megszervezéséről szóló 1968. évi 2. törvény a romániai közigazgatás-történet egyik legjelentősebb reformja: visszaállította a megyei rendszert a szovjet típusú tartomány–rajon struktúra helyett, és máig hatóan meghatározza az ország területi berendezkedését. A reform politikai háttére Nicolae Ceaușescu hatalmának konszolidációja volt. Novák Csaba Zoltán kutatásai szerint Ceaușescu 1967-ben hatalmi pozíciójának megszilárdítása és a pártvezetés átalakítási koncepciójának gyakorlatba ültetése végett szánta el magát a terület-átrendezési reformra: a tartományoknál kisebb, átláthatóbb megyék a hatékonyabb, decentralizált iparfejlesztést hivatottak szolgálni, az átszervezéssel járó kádermozgás révén a pártvezetés hosszú távon lojális elitcsoportokat helyezett pozícióba, a lokális elitek és a lakosság mozgósítása pedig propaganda-szempontból is emelte a párt népszerűségét. ⁵⁸

A reform előkészítése és lebonyolítása a párt nemzetiségpolitikájában is fontos szerepet játszott. Az előkészítés azt az ötvenes évektől működő elvet követte, miszerint a nemzetiségi kérdés Romániában megoldódott, tehát a kisebbségi lét sajátosságait nem kell külön érdekként megjeleníteni; országos viszonylatban a nemzetiségi kérdés az első fázisban csak annyiban merült fel, hogy a decentralizált megyei intézmények majd biztosítják a megfelelő sajtót és iskolahálózatot a nemzetiségek számára. ⁵⁹ Az előkészületeket ugyanakkor a pártvezetésen belüli hatalmi harc, mindenekelőtt a Ceaușescu–Drăghici-ellentét is meghatározta: Ceaușescu 1965 után jelentős energiákat fordított a Dej-korszakhoz kötődő lehetséges ellenfelei – köztük a legveszélyesebbnek

55 Gulyás, 2010, 169–170.

56 Gulyás, 2010, 170.

57 Zahorán, 2013, 172.

58 Novák, 2010, 91.

59 Novák, 2010, 91–92.

tartott Alexandru Drăghici egykori belügyminiszter – eltávolítására, és a közigazgatási reform körüli viták e küzdelem terepévé is váltak.⁶⁰

11.2. A Székelyföld-kérdés: tervezetek és viták

A megyei átszervezés nemzetiségpolitikai szempontból legérzékenyebb kérdése a döntő többségében magyarok lakta Székelyföld besorolása volt, amely adminisztratív és gazdasági kérdésként egyaránt megjelent: egyrészt az volt a tét, hogy a Székelyföld nagyobb része képezhet-e egyetlen közigazgatási egységet, másrészt az előkészítő viták középpontjába került a térség kedvezőtlen gazdasági helyzete, a beruházások és az ipari fejlesztések hiánya.⁶¹ Az első tervezet a Székelyföldet az Udvarhely–Csík elnevezésű „nagy székely megye” és Maros megye között osztotta volna fel: a 7459 négyzetkilométeres Udvarhely–Csík megye 364 196 lakost számlált volna, közel 95%-os magyar többséggel, megyeközpontként a központi fekvésű Csíkszeredával.⁶²

Az előkészítési viták jegyzőkönyvei alapján három érvrendszer bontakozott ki: az 1950 előtti régi megyék visszaállítása, egy nagy székely megye létrehozása, valamint a „kis székely megye” koncepciója, Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonok Brassóhoz csatolásával.⁶³ A nagy székely megye támogatói – köztük a pártvezetés több jelentős tagja – a legfontosabb érvként az etnikai elvet, a térség magyar lakosságának közös érdekeit hozták fel, míg egy kevésbé markáns nemzeti irányvonal határozottan elutasította a nemzetiségi különérdek figyelembevételét. Az üléseken maga Ceaușescu is a nagy székely megye mellett foglalt állást, elismerve, hogy a gazdasági érdekek a tervezet ellen szólnak: *„Az lenne természetes valóban, hogy Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely Brassó megyéhez tartozzanak, de a javaslatok a nemzetiségi szempontokból indultak ki, és pedig, hogy lehetőséget teremtsünk arra, hogy a székelység egy megyében maradjon.”*⁶⁴

Az előkészítő viták sajátos színfoltja volt a Drăghici által képviselt érvrendszer, amely az 1950 előtti megyékből indult volna ki, és amely szerint az Udvarhely–Csík megye tervezete mesterségesen létrehozott „gettót” eredményezne; Drăghici szerint a térség elszigetelődésének felszámolása nem a közigazgatási határokon, hanem az iparosításon múlik.⁶⁵ A döntő, 1967. december 30-i ülésen a Ceaușescu mögött felsorakozó pártvezetés – a magyar származású Fazekas Jánost is beleértve – egyhangúan elutasította Drăghici vádjait; Fazekas a nagy székely megye mellett foglalt állást, és két további javaslatot tett: megyeszékhelynek Udvarhelyt, a megye nevének pedig a kezdeti Udvarhely–Csík helyett a Hargita elnevezést ajánlotta, amelyeket az ülés elfogadott.⁶⁶ Az ülés a 35 megyéről szóló tervezetet azzal a megegyezéssel hagyta jóvá, hogy a községek és kisebb területek esetében még lehetségesek változtatások.

60 Novák, 2010, 93.

61 Novák, 2010, 92.

62 Novák, 2010, 92.

63 Novák, 2010, 92–93.

64 Idézi: Novák, 2010, 94.

65 Novák, 2010, 94–95.

66 Novák, 2010, 96–97.

A reformtervezetet 1968. január 14-én tárták a közvélemény elé. Míg az 1950-es és 1952-es reformok során a lakosság többnyire passzívan vette tudomásul a történeteket, ezúttal a párt által ellenőrzött fórumokon (népgyűléseken, tanácskozásokon, a sajtóban) lehetőség nyílt a vélemények elmondására: 1968. január 14. és február 9. között a párt központi szervei 10 606 közös vagy egyéni javaslatot regisztráltak, a régi megyék visszaállításától az új megyeközpontokra tett javaslatokig.⁶⁷ A nyitás e részleges formája nagyfokú aktivitást váltott ki – s mint az alábbiakban látható, a székelyföldi viták az országos szinten is a legerősebbek közé tartoztak.

11.3. Kovászna megye születése

A tervezet bemutatása nagymértékben mozgósította a székelyföldi helyi politikai elitet, az értelmiséget és az érintett települések lakosságát: elevenen élt az 1960-ban felszámolt MAT emléke, és élénken foglalkoztatta a közvéleményt a Székelyföld egy közigazgatási egységben történő megszervezésének lehetősége, miközben a helyi elitcsoportok a lehető legelőnyösebb pozíciók megszerzésére törekedtek.⁶⁸ A kulcskérdés az 1960-ban a MAT-tól elcsatolt Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonok sorsa volt. A brassói pártvezetés – a sepsiszentgyörgyi pártaktíva egy részének támogatását megszerezve – minden eszközt bevetett a két rajon megtartása érdekében: a jelentések tömkelegével igyekezett azt a látszatot kelteni, hogy a lakosság a Brassóhoz való csatlakozást támogatja, miközben más forrásokból kiderül, hogy a népgyűlések résztvevőit ígéretekkkel és fenyegetésekkel befolyásolták, a kedvezőtlen kimenetelűnek ígérkező gyűléseket pedig meg sem tartották.⁶⁹ A visszaélésekre a korszak vezető magyar értelmiségije – többek között Sütő András – is felhívták Fazekas János figyelmét, és helyi értelmiségi csoportok sora kérte a közbenjárását annak érdekében, hogy a két rajon ne kerüljön Brassó megyéhez.⁷⁰

A Kovászna megye körüli vitában a gazdasági tényezők mellett szerephez jutott az etnikai tényező is: a magyar etnikai tömb közigazgatási megbontásának emléke még eleven volt, és a magyarok többsége számára a Brassóhoz csatlakozás terve a székelység megosztására tett újabb kísérletet jelentette.⁷¹ A háromszéki feszültségek híre hamar eljutott a legfelső pártvezetéshez, amely a terepet ismerő küldöttek révén próbálta feloldani a helyzetet. A közvélemény nyomása és a magasabb funkciójú magyar pártaktivisták (Fazekas János, Király Károly) közbenjárása nyomán körvonalazódott a kompromisszumos megoldás: a két vitatott rajonból létrehozandó új megye terve. 1968. február 10-én egy KB-jelentésben hivatalosan is megjelent, hogy Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonokból, valamint néhány Csík rajoni településből létrehozzák Kovászna megyét; az új tervezet végső elfogadására 1968. február 14-én került sor a párt plenáris ülésén.⁷²

67 Novák, 2010, 97.

68 Novák, 2010, 98.

69 Novák, 2010, 99–100.

70 Novák, 2010, 100.

71 Novák, 2010, 101.

72 Novák, 2010, 102.

11.4. Csíkszereda versus Székelyudvarhely

A megyésítés körüli székelyföldi viták másik figyelemre méltó megnyilvánulása a Hargita megye székhelyéért folytatott küzdelem volt. A kezdetben tervezett nagy székely megye székhelyi státusáért három város – Sepsiszentgyörgy, Székelyudvarhely és Csíkszereda – versengett; az udvarhelyiek már az előkészítési viták alatt levélben részletezték a pártvezetésnek városuk történelmi és földrajzi előnyeit.⁷³ Kovászna megye létrehozásával és Sepsiszentgyörgy kiválásával a pártvezetés – a helyiekkel való konzultáció nélkül – megváltoztatta elképzeléseit: a február 11-i hivatalos változat már Udvarhelyt jelölte meg megyeszékhelyként. A csíkiak a döntést megaláztatónak tartották: február 13-án a város gazdasági egységeiből és a környező falvakból érkező emberek körülvették a pártbizottság épületét, s a tüntetés éjszaka és másnap is folytatódott.⁷⁴

A tüntetők küldöttségét – a plenáris ülést megszakítva – 1968. február 14-én maga Ceaușescu fogadta Bukarestben. A pártfőtitkár a találkozótól még úgy vélte, a megfelelő központ Udvarhely, a tekintélyes helyiekből álló küldöttség azonban gazdasági, infrastrukturális, történelmi és méltányossági érvekkel állt elő, sérelmezve a manipulált szavazásokat is. A KB képviselői meghallgatták az érveléseket, a pártvezetés konzultált az érintett városok előjáróival, és még aznap megszületett a Csíkszereda javát szolgáló döntés, amelyet a február 15–16-i Nagy Nemzetgyűlés szentesített.⁷⁵ A csíkszeredaiak tömeges utcai fellépése országos szinten is egyedülálló cselekedetnek számított; az események hátterében ugyanakkor a helyi pártelit és az értelmiség egy része állt, amely a lakosság támogatásával szólt bele a hatalmi alkuba.⁷⁶

Gagy József értelmezésében a csíkszeredai események a romániai regionális hatalom 1968-as átstrukturálódásának sajátos esetét képezik: egy régi (tartományi) elit felszámolódását és egy új, regionális elit kialakulását, amelynek a megmozdulás évtizedekre szóló, alulról jövő legitimációt biztosított – az új megyei elitbe bekerült helyi vezetők a helyi társadalom legitim képviselőiként léphettek fel; többen közülük erre támaszkodva még az 1989-es változások után is karriert futhattak be.⁷⁷

11.5. A reform mérlege és tartós öröksége

Miért engedhetett Ceaușescu az ilyen jellegű „nyomásnak”? Novák értelmezése szerint az új területi koncepciók politikai célja a megváltozott központi hatalmat kiszolgáló lojális elit létrehozása, míg gazdasági célja a decentralizált, erőltetett ütemű iparosítás helyi feltételeinek megteremtése volt; a pártvezetésnek emellett számolnia kellett azzal, hogy a székelyföldi tömbmagyarságot érintő kedvezőtlen döntés sem a gazdasági-politikai célok megvalósításának, sem az ország nemzetközi megítélésének nem tesz jót.⁷⁸ Az új konstellációban Ceaușescunak a Székelyföldön is szüksége volt egy új, lojális politikai elitre, amely az új megyékben jutott pozíciókhoz.

73 Novák, 2010, 103.

74 Novák, 2010, 104–105.

75 Novák, 2010, 105–107.

76 Novák, 2010, 107.

77 Gagy, 1997, 85, 87.

78 Novák, 2010, 108.

A végeredmény kompromisszum lett: a Székelyföld területén három megye jött létre – Hargita (Csíkszereda székhellyel), Kovászna (Sepsiszentgyörgy székhellyel) és Maros (Marosvásárhely székhellyel); a magyarság Hargita és Kovászna megyében alkotott többséget, Maros megyében a magyar és a román arány közel kiegyenlítőddött. Nem alakult meg a nagy székely megye, de Kézdivásárhely és Sepsiszentgyörgy térsége sem került Brassóhoz, hanem egy kisebb, de magyar többségű megyébe tömörült – ebben az esetben, ha mérsékelten is, a nemzetiségi kritériumok megelőzték a gazdaságiakat.⁷⁹ A Székelyföld több megyére osztása ugyanakkor kettős hatású volt: Dennis Deletant értékelése szerint lehetővé tette, hogy a magyarok az addiginál több megyében képezzenek többséget, egyúttal azonban megfosztotta őket attól a lehetőségtől, hogy olyan monolitikus tömböt alkossanak, amely a jövőben határozottabb autonómia követeléssel állhatott volna elő.⁸⁰ A székelyföldi megyésítés arra is rámutat, hogy a helyi, történelmi múltban gyökerező ellentétek és a különböző gazdasági-politikai érdekek – a Sepsiszentgyörgy–Kézdivásárhely-, illetve Csíkszereda–Udvarhely-viták – sokszor felülírták az úgynevezett közös, nemzeti érdekeket, felaprózva a Székelyföld amúgy is minimális politikai erejét.⁸¹

Az 1968-as megyésítés rendkívül tartósnak bizonyult: a megyehatárok – kisebb módosításokkal, különösen az 1981. évi dél-romániai átszervezéssel – máig érvényben vannak.⁸² A tartósság több tényezővel magyarázható: a reform sikeresen ötvözte a megyei tradíciót a modern, racionalizált struktúrával; a megyei rendszer politikailag rugalmasabb volt, mint a tartományi; a reformot követően pedig a gazdaságfejlesztés súlypontja is a megyei szintre került. A két új székelyföldi megye létrejöttét követő rövid időszak a térség életében is fontos volt: az iparosítással új lendületet kapott a modernizáció, új kulturális intézmények alakultak, és a helyi pártelit támogatásával az anyanyelvű kultúra ápolása is új lehetőségeket kapott.⁸³

A reform lezárása egyúttal hatalmi vákuumot, közel egyéves „interregnumot” teremtett: a végleges megyei pártvezetést csak az 1968. decemberi pártkonferenciákon, a megyei néptanácsokat az 1969. március 2-i választásokon alakították ki, miközben a településhatárok kijelölésével a legalsó hatalmi szint pozícióit is újraosztották.⁸⁴ Ceaușescu a folyamatból megerősödve került ki: a csehszlovákiai bevonulás utáni napokban, 1968. augusztus 26–27-én tett székelyföldi körútján mindkét rivális városban népgyűlésen fogadta a lojalitásnyilatkozatokat – az anekdota szerint ekkor hangzott el kijelentése: „En leszek a csíkszeredaiak pártfogója” –, a romániai magyar elit pedig a nyilvánosság előtt a magyar „szellemi életér” kiterjesztéseként, „tavaszi időként” értékelte az átalakítást. Az a hit, hogy az alku hosszú távon is a hatalomban maradáshoz és a székelyföldi magyar társadalom érdekét szolgálta, Gagyí szerint csak mintegy évtized múltán kezdett foszladozni.⁸⁵

79 Novák, 2010, 106–107.

80 Deletant értékelését idézi: Novák, 2010, 108.

81 Novák, 2010, 109.

82 Săgeată, 2013, 17.

83 Novák, 2010, 109.

84 Gagyí, 1997, 88.

85 Gagyí, 1997, 88–89.

12. A térbeliség elméleti vetületei: motivációk és minták

12.1. A motivációk tipológiája

A XX. századi romániai területi-közigazgatási reformok motivációit összegezve több visszatérő minta figyelhető meg. Az integráció és az egységesítés motívuma az 1925-ös reformban dominált, és a háború utáni átmenetben is fontos szerepet játszott. A centralizáció és a központi hatalom megerősítésének igénye szinte minden reformban jelen volt – az 1925-ös és 1938-as reformok a klasszikus centralista logikát követték, az 1950-es a kommunista párt vertikális kontrollját erősítette, míg az 1968-as reform a megyei szinten már bizonyos gazdasági decentralizációnak is teret adott. A nemzetállami konstrukció és a románosítás szempontja végighúzódik a századon – 1925-ben még finomabb, az 1938-as tartományi rendszerben markánsabb, az 1950-es felosztásban (a Székelyföld kettéosztása) erőteljes, az 1960-as átszervezésben (Háromszék elcsatolása) pedig kifejezetten célzott formában; egyedül az 1952-es szovjet vezérlésű reform hozott – paradox módon – formális területi elismerést a magyarság számára. A gazdasági racionalitásra való hivatkozás ugyancsak mindig jelen volt, ám gyakran csupán ideológiai köntösként szolgált a politikai szándék mellett. Végül meghatározó volt a nagyhatalmi minták befolyása – az 1925-ös és 1938-as reformok francia, kisebb részben német mintákat követtek, az 1950-es és 1952-es reformok szovjet másolatok voltak, az 1968-as reform pedig már egyfajta „román út” felé mozdult el.

12.2. Az etnikai-területi határvonalak konstrukciója és a térbeliség mint hatalmi technológia

A reformok talán legfontosabb tanulsága a térbeliség politikai konstruáltságára vonatkozik: az „objektív földrajzi tényezőkre” hivatkozó döntések szinte mindig politikai szándékokat tükröztek. A Székelyföld története kiváló példa erre: a régió közigazgatási kezelésében négy jellemző minta váltakozott – az integráció (1925), az atomizáció (1950), a kontrollált autonómia (1952) és a kompromisszumos megyésítés (1968).⁸⁶ E minták egyszerre jelzik a román politika rugalmasságát és következetességét: különböző eszközökkel, de folyamatosan a román nemzetállam érdekeit szolgálta.

Foucault és Lefebvre klasszikus elemzéseit követve a tér nem semleges közeg, hanem hatalmi viszonyok terméke.⁸⁷ A XX. századi román reformok ezt az elvet meszesmenően illusztrálják: a térbeli határvonalak meghúzása mindig politikai döntés volt, amely meghatározta a hatalmi viszonyokat, az erőforrások allokációját és az etnikai csoportok demográfiai-politikai súlyát. A térbeliség mint hatalmi technológia különösen érzékenyen mutatkozik meg a MAT esetében: a formális autonómia bizonyos nyelvi-kulturális jogokat biztosított, ám elszigetelte a magyarság egy részét a másiktól, és valójában szigorúbb központi kontrollt tett lehetővé. Hasonlóan ambivalens az

⁸⁶ A Székelyföld XX. századi közigazgatási kezelésének mintáihoz lásd Zahorán, 2013, 172–173.

⁸⁷ Foucault, 1980; Lefebvre, 1991.

1968-as három székelyföldi megye: egyrészt biztosítja a magyar többségű „magközpontok” létezését, másrészt elválasztja a Székelyföldet az egyetlen politikai egységként való megjelenéstől.

Végül önmagában is figyelemre méltó a reformok gyakorisága: tizenkét reform száztiz év alatt átlagosan kilencévenkénti átszervezést jelent. Ez egyrészt a politikai rendszer instabilitásáról árulkodik – minden rendszerváltás új területi berendezkedést kívánt –, másrészt a politikai elit azon meggyőződéséről, hogy a megfelelően meghúzott határvonalak alkalmasak a politikai célok elérésére, harmadrészt a döntéshozatal centralizáltságáról: a reformokat felülről, jellemzően érdemi helyi konzultáció nélkül hajtották végre – az 1968-as, ellenőrzött keretek között zajló véleménynyilvánítás e tekintetben részleges kivétel.

13. Összegzés

A XX. századi Románia területi-közigazgatási reformjai a térbeliség és a politika viszonyának sűrített megnyilvánulásai. A tanulmány négy fő következtetést fogalmaz meg. A reformok nem voltak semleges „racionalizáló” intézkedések, hanem politikai célokat szolgáló döntések – a gazdasági racionalitás és a földrajzi egység érvei szinte mindig politikai szándékokat takartak. Emellett a térbeliség központi szerepet játszott a román nemzetállam-építésben, különösen a magyar kisebbség és mindenekelőtt a Székelyföld helyzetének alakításában. Kirajzolódott továbbá, hogy a román politikai elit különböző formákban, ám következetesen érvényesítette a nemzetállami érdekeket, amelyeket időnként a külső (szovjet) nyomás írt felül, mint 1952-ben. Végül a reform mint politikai eszköz gyakori használata a román politikai kultúra jellegzetességének bizonyult.

Az 1968-as reform tartós öröksége paradox helyzetet teremtett. Egyrészt sikeresen ötvözte a hagyományt és a modernitást, és bizonyos kompromisszumokat biztosított a kisebbségek számára; másrészt hosszú időre lezárta a területi-közigazgatási innováció lehetőségét: az 1989 utáni demokratikus átmenet sem hozott radikális átszervezést, és a 2013-as regionalizációs kísérlet is megbukott. Bármilyen jövőbeli reform azonban nem hagyhatja figyelmen kívül a XX. század tanulságait: a térbeliség politikai konstruáltságát, az etnikai viszonyok sérülékenységet, valamint a központosító és decentralizáló logikák tartós ellentmondását.

Irodalomjegyzék

Bárdi, N. (1998) 'Az erdélyi kérdés mint közigazgatási probléma. Három rendezési terv az első világháború után', *Magyar Kisebbség*, 1, 114–122.

Bárdi, N. (2006) 'A múlt, mint tapasztalat. A kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politika szemléletváltása 1940–1944 között', *Limes*, 2, 43–70.

- Bente, C. (2017) 'Legile administrative românești din perioada interbelică', *Revista Administrativă*, 1, 28–47.
- Bottoni, S. (2003) 'Források a Magyar Autonóm Tartomány geneziséről', *Magyar Kisebbség*, 2–3, 198–240.
- Bottoni, S. (2005) 'A sztálini „kis Magyarország” megalakítása, 1952', in Bárdi, N. (szerk.) *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*. Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó, 307–353.
- Bottoni, S. (2008) *Sztálin a székelyeknél. A Magyar Autonóm Tartomány története (1952–1960)*. Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó.
- Calcan, G. (2016) *Unificarea administrativă a României întregite (1918–1925). Integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în structurile administrației românești*. Cluj-Napoca: Mega Kiadó.
- Foucault, M. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*. New York: Pantheon Books.
- Gagyí, J. (1997) '„És miként a fának szerves tartozéka...”', *Beszélő*, 2, 84–89.
- Gulyás, L. (2010) 'A tartományi rendszer és a nemzeti kérdés Romániában 1950–1968', *Tér és Társadalom*, 24(3), 163–176.
- Hajdú, Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Hitchins, K. (1994) *Rumania 1866–1947*. Oxford: Clarendon Press.
- Iancu, G. (1988) *Contribuția consiliului dirigent la consolidarea statului național unitar român (1918–1920)*. Cluj-Napoca: Dacia.
- Lefebvre, H. (1991) *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Livezeanu, I. (1995) *Cultural Politics in Greater Romania: Regionalism, Nation Building, and Ethnic Struggle, 1918–1930*. Ithaca: Cornell University Press.
- Manzinger K. és Dajkó F. D. (2021) 'A Trianonban szétvágott vármegyék átszervezése az 1920-as években Magyarországon és a szomszédos államokban – Állam- és nemzetépítési törekvések', *Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum*, 37, 43–66.
- Novák, Cs. Z. (2010) 'A Székelyföld és az 1968-as közigazgatási reform', *Székelyföld*, 14(9), 91–109.
- Roucek, J. S. (1930) 'Reorganization of the Governmental Structure of Roumania', *American Political Science Review*, 25(3), 700–703.
- Săgeată, R. (2013) *Organizarea administrativ-teritorială a României. Evoluție. Propuneri de optimizare*. București: Editura Universitară.
- Veress, E. (2002) 'Az 1950-es néptanácsi képviselőválasztás mechanizmusa', in *Areopolis. Történelmi és társadalomtudományi tanulmányok*. Székelyudvarhely: Litera Könyvkiadó, 195–203.
- Zahorán, Cs. (2013) 'Románia magyar szíve', *Pro Minoritate*, 1, 170–203.