

MIRU GYÖRGY

Kísérlet az állam körül

Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmuskori alkotmányosság továbbfejlesztésére

1861-ben, a rövid időre ismét regenerálódó alkotmányos élet évében a politikai vitákban formálódó nézetekhez képest kissé eltérő szemléletű névtelen röpirat jelent meg *Kísérlet az állam körül* címen. A politikai reform bürokratikus modelljét közvetítő szerző ugyan nem vitatja a nép felségi jogait, de a tömegek politikai érettségét, műveltségét mégsem tekinti elegendőnek ahhoz, hogy biztosítsa a politikai intézmények szakszerű és eredményes működését. Ezért a népet mintegy intézményesített szellemi gyámság alá helyezve, a törvény-előkészítést és a törvénykezdeményezést az Akadémia jelöltjeiből kiválasztott, különböző szakterületeken járatos tudósokból álló államtanácsra bízna. Ezáltal a tanács súlya vetekedne a képviselőtestületével. A korteskedés káros következményeinek csökkentésére az országos képviselőket a megyei képviselőtestület tagjaival, a megyei képviselőket a járási képviselőtestület tagjaival, a járási képviselőket pedig a községi képviselőtestület tagjaival választatná meg. A községben képviselő lehetne az a 20. életévét betöltött személy, akit a 48-as törvények nem zárnak ki a választhatóságból. A választójogot adócenzus helyett a tanodai képzettségtől tenné függővé, ami feltételezné az iskolarendszer fejlesztését. Minél magasabb fokú iskolát végzene valaki, annál nagyobb közösség (község, járás, megye, ország) ügyeibe szólhatna bele. Az államtanács kezdeményező szerepét csak akkor szüntetné meg, ha az országos képviselők egyetemi végzettségűek lennének.

A röpirat szerzője csökkentené a felsőház jogkörét is, amelynek alapvető funkcióját a főúri reprezentáció biztosításában látja, a közigazgatásban érdekelteket pedig kizárná soraiból. A felelős minisztereket is az államtanács tagjaival jelölné, akiket azután a törvényhozás választana meg. A hatalmi egyensúly reményében az államtanács, a törvényhozó testület és a minisztérium elnökét (nádor) a király nevezné ki, de csak az államtanács által felterjesztett és a törvényhozó testület által elfogadott jelöltekből. A felsőház elnöke viszont elképzelési szerint nem lenne választott tisztségviselő.

A közelmúlt jelentős igazgatási reformjai után a tervezet szerzője is érinti a közigazgatás kérdéseit. A megye, amelynek élén az államtanács jelöltjeiből a törvényhozás által választott, széles kinevezési jogkörrel rendelkező, a királyság intézményével analógiába állított főispán állna, az országos intézmények szerkezetét és mechanizmusait képezné le (tanács, képviselőtestület, urak háza, megyei kormány), csakúgy mint a megyéket alkotó járások és a járássokba szervezett községek. Az államtanács párhuzamos szervének, a megyetanácsnak tagjait a megyei akadémiák jelölnék ki, és a járásokban, valamint a községekben is működnének tanácsok. A tízezer főnél népesebb városok és a tízezer főnél kevesebb lakosú volt szabad királyi városok önállóan, míg a kisebb városok a falvakkal együtt alkotnának járásokat, a megyékkel egyenrangú Budapest pedig több járásból állna. Az igazságszolgáltatás szervezetét három fokozatra – járási, megyei, országos – tervezi, amelyben a bírák csak törvényes úton lennének elmozdíthatók.

A szerző röpiratában úgy vélekedik, hogy szükség van egy művelt és jól megfizetett magyar bürokráciára, ami a szakszerűséget képviselné: „nem követnénk el erőszakot a történelmen, ha a XIX. század haladását kielégítő szakrendszerre, munkafelosztásra fektetnők majdán a magyar államot” – írja.¹ Átalakított államintézményeivel az a célja, hogy elmozdítsa a polgáro-

¹ [Schvarcz Gyula] *Kísérlet az állam körül*. Pest, 1861. 29. (a továbbiakban: Schvarcz 1861.)

sodást és megteremtse a civilizálódás feltételeit, miként összefoglalóan megjegyzi, „*Adja meg hát mindenkinek a magát az állam: utat a tehetségnek, hatáskört a tapasztalatnak, jutalmat az érdemnek, s hagyja csillogni a pusztá főrangot...*”², de munkáját azzal a megszorítással adja közre, hogy az akkori viszonyok közt az általa javasolt centralizált rendszer nem vezethető be, mert a német nyomással szemben csak a municipiumok képesek hatékony ellenállásra, bár azokról nincs igazán jó véleménnyel.

A röpirat szerzőségét mind Petrik, mind pedig Szinyeyi Schvarcz Gyulának tulajdonítja, aki ekkor igen fiatal volt még, a megjelenés évében töltötte be huszonharmadik életévét.³ A német származású katonatiszt apját kisgyermekként elvesztő Schvarcz neveltetésével, szellemi környezetével a magyar nemességéből származó, olvasott és művelt anya, Horhy Katalin, illetve egy botanikai szakmunka elkészítésén fáradozó, Esterházy János gróf birtokait irányító, egész könyvtárat összegyűjtő, európai utazásaira unokáját is magával cipelő anyai nagyapa, Horhy Mihály biztosította. A pesti egyetemen folytatott jogi tanulmányai után Münchenben, majd Berlinben is hallgatott előadásokat, végül 1861-ben a jénai egyetemen szerzett bölcsészdoktorátust egy ógörög nyelven írt értekezésével.

A fiatal Schvarczot természettudományos kérdések foglalkoztatták. Geológiai, antropológiai és csillagászati előadásaival, tanulmányaival és könyveivel nemcsak a hazai tudományos életben szerzett elismerést, ami 1864-ben elnyert akadémiai tagságában is megmutatkozott, hanem a külföldi tudományos közvélemény előtt is. A gyors, bár az életművét kritikailag elemző Hornyánszky Gyula szerint nem túl eredeti természettudományos pálya az akadémiai tagsággal el is érte csúcspontját, hisz Schvarcz érdeklődése a hatvanas évek közepén más irányba fordult.⁴ Tudománytörténeti vizsgálatai közben, az ókori görögök geológiai ismereteit tanulmányozva figyelt fel gazdag politikai irodalmukra. Ez alapján hosszú távú tudományos programot jelölt ki magának, amely megvalósításához a hetvenes években kezdett hozzá. Az időközben kitáguló koncepció szerint Schvarcz a demokrácia elméletét akarta kidolgozni, a fogalmak tisztázásával és azok összefüggéseinek feltárásával, azért hogy irányeszmékként szolgáljon a gyakorlati politika, a demokráciát világméretben megvalósító politika számára. Demokráciaelméletét a valaha létezett demokratikus rendszerek, mindegyiknél az ókori demokráciák vizsgálatán keresztül kívánta kimunkálni. Történeti, nem csak demokrácia-történeti közelítései, kérdésfeltevésai így meghatározóan politikai indíttatásúak lettek, de ekközben számos új szempontot, művelődéstörténetit, társadalomtörténetit, mentalitástörténetit s alkotmánytörténetit alkalmazott a történeti anyag vizsgálatában.⁵

Ókori történeti tárgyú munkáiban a társadalmi változásokat a politikai intézmények átalakulásával szoros kölcsönhatásban szemlélte, s nagy jelentőséget tulajdonított a történeti folyamatok elemzésekor az egyes alkotmánytörténeti korszakok természetének. Államtörténeti, alkotmánytörténeti, összehasonlító alkotmánytannal, államformatannal foglalkozó tanulmányai, saját államtípológia kidolgozására tett kísérlete az önálló politikatudomány megteremtésének igényével születtek. Ezen írásaiban, ha kritikai vagy történeti elemzések keretében is, de olyan kérdéseket vizsgált, mint a képviselői rendszer, a miniszteri felelősség, a hatalmi ágak elválasztása vagy a szabadságjogok érvényesülése. Azzal, hogy a politikai rendszereket, s nem csupán az egyes államformákat, több szempont alapján osztályozta, megpróbálta kora divatos államformatani rendszerezéseit meghaladni. A politikát szinte teljesen kitöltő állami intézmények strukturális összefüggéseit és azoknak a társadalom céljaihoz való

² Schvarcz 1861. 21.

³ Magyar könyvészet 1860-1875. Összeállította: Petrik Géza. Budapest, 1885. 330.; Szinyeyi József: Magyar írók élete és munkái. 12. kötet Budapest, 1908. 729.

⁴ Hornyánszky Gyula: Schvarcz Gyula rendes tag emlékezete In: MTA elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek. 17. kötet 15. sz. Budapest, 1917. 4. (a továbbiakban: Hornyánszky 1917.)

⁵ Schvarcz Gyula: Az atheni állam és társadalom jelentősége az emberi haladásra nézve Kleisthenestől Ephialtesig (507 - 461-2-ig Kr. e.). Budapest, 1887. 72-73. (a továbbiakban: Schvarcz 1887.a.); Hornyánszky 1917. 37-38.

kapcsolódását akarta feltárni. Szintén hatalmas empirikus anyag birtokában igyekezett ki-munkálni a jogállam és társadalomszervező aktivitásával azon is túllépő demokratikus állam vagy kulturális állam alapelveit. A kultúr-demokrácia Schvarcz ideális államának modellje volt, ahol az állam működése az emberi és anyagi erőforrások fejlesztésére irányul. A tömeg-demokráciák pusztán egyenlőségével szemben a kultúr-demokráciában az állampolgárok műveltségen alapuló egyenjogúsága valósul meg, bár a magasabb képesítés és a szakképzettség előnyt élvez a hivatalok betöltésénél. Az állami támogatás az infrastruktúrán, a gazdaságon és a szociális szférán túl kiterjed az oktatásra, a tudományos életre, sőt még a művészetekre is.⁶

A hatvanas évek közepén még határozottabb fordulat következett be Schvarcz pályáján. Nemcsak a természettudományokról távolodott el, hanem kilépett a tudomány zárt világából, s közvetlenül is társadalomformáló, politikai szereplehetőségeket keresett. Szent-Katolna álnéven megjelentette tanulói és európai utazásai során szerzett élményeiről szóló, irodalmiaskodó beszámolóját (*Magyar író külföldön*), majd a megélt politikai közéletben lapot indított *Új Korszak* címen, azzal a szándékkal, hogy befolyásolja a magyar oktatáspolitikát. Még az évben az országgyűlési választásokon képviselőjelöltként lépett fel Terézvárosban, ahol persze alulmaradt az emigrációból hazatért Gorove Istvánnal szemben. A hetente megjelenő *Új Korszak* több volt, mint szaklap. Inkább a korabeli szemle-kísérletek sorába illeszkedett, hisz közvetítette a hazai és külföldi tudományos eredményeket, beszámolókat közölt tudományos fórumokról, szervezetekről, könyvismertetéseket és szaktanulmányokat jelentek meg benne. Elsődleges feladata a hazai közoktatásügy és nevelésügy reformjának előkészítése volt. Számos szakember szólalt meg ebben a kérdésben a lap hasábjain, s maga Schvarcz is vezércikkében fejtette ki álláspontját, s közölte 145§-ból álló, az oktatás teljes reformjára vonatkozó törvénytervezetét.

A lap nem volt hosszú életű, 1865. július 3. és 1866. június 25. közt jelent meg, majd 1868-ban Schvarcz megpróbálta havi lapként újraindítani, sikertelenül. Ennek ellenére a tanügy központi kérdés maradt számára, röpiratok, újságcikkek sorát szentelte a témának, 1868 őszétől pedig majd tíz éven át a parlamentben is számos beszédet mondott ebben az ügyben, s megjelentette a magyar oktatásügy történetét és helyzetét bemutató, valamint saját reformtervét részletesen ismertető monográfiáját (*A közoktatásügyi reform mint politikai szükséglet Magyarországon*, 1869.).

Schvarcz a fellelhető statisztikák és saját gyűjtései alapján próbálta feltérképezni a társadalom helyzetét, főként az egyes társadalmi csoportok (osztályok) gazdasági erejére, moráljára, értékadó mintáira, politikai beállítódására és kapcsolataira volt kíváncsi, tehát egy sor olyan jellemzőre, ami statisztikai módszerekkel nehezen volt mérhető. Ugyanis abból a szempontból vizsgálta a társadalmat, hogy milyen mértékben válhatnak egyes csoportjai aktív részecskévé a polgárosodás folyamatának. Az európai mintákat figyelve, a rendi maradványokra szétesett, „szervetlen társadalmi anyaghalmból” egységes, a jogegyenlőség alapján álló, „független állampolgári egyéniségekből” szerveződő és persze nemzeti kohézióval rendelkező modern társadalom, elsősorban egy polgári középosztály létrejöttét szorgalmazta. Fontosnak tartotta a polgárság kialakulását, megerősödését, s ebben számított a nemzetiségek elítélésére, értelmiségére, zsidó és német polgári elemekre. Polgárság híján az értelmiségtől várta a középosztályi feladatok átvállalását, a társadalom integrálását, ezért álláslehetőségeik és létszámuk bővítésének előmozdítására bízta az államot.

A közművelődés és azon belül is a tanügy azért vált Schvarcz számára középponti kérdéssé, mert attól várta a társadalom polgári irányú fejlődésének felgyorsulását és demokratizálódását. A kiemelt mobilizációs tényezőként kezelt tudáshoz és műveltséghez való hozzáférést intézményesen kívánta biztosítani, mert a tudás megszerzését nem annyira az egyéni igények és képességek különbözőségétől, hanem szociális feltételektől tette függővé. Az állami kezdeményezés híve volt, de nem kívánta a felekezettek, nemzetiségek, társulatok és magánszemélyek iskolaállítási jogait korlátozni. Az állami alapítású, korszerűen felszerelt, re-

⁶ Schvarcz Gyula: *Politika elemei*. Budapest, 1881.

formált tantervű és szervezettű nemzeti intézményekkel, mintatanodákkal versenyre akarta kényszeríteni a többi iskolafenntartót, hogy iskoláikat a kor igényeihez igazítsák. ingyenessé és egységessé akarta tenni a szervezetenleg egymásra épülő oktatási intézményeket, ingyenesen kívánta a tanulókat tankönyvekhez juttatni, komoly ösztöndíjakat szánt a jól tanulóknak, s tanulóversenyekkel akarta jobb teljesítményre ösztönözni őket. Korszerűsíteni szerette volna az oktatás által közvetített műveltséganyagot, nagy hangsúlyt helyezett a természettudományokra, a gazdasági és állampolgári ismeretekre. Magas szakmai követelményt támasztott a tanítókkal, tanárokkal és szakfelügyelőkkel szemben. Inkább az egzakt, a pozitív ismeretek tanítását tekintette fontosnak, mint a tananyag elsajátításán keresztül érvényesülő nevelési célokat. Mindegyik általa leírt iskolatípusnak meghatározott feladatot szánt a társadalomalakítás folyamatában, s reformterveit a művelődés más intézményeire is kiterjesztette.⁷

Schvarcz a művelődésben a polgárosodási folyamat katalizátorát látta, s arra is felfigyelt, hogy a politikai kultúra alacsonyabb foka miatt az állam jellegének, intézményrendszerének komoly befolyása van a közművelődésre, s magára a társadalom átalakulására. Az államintézmények felé fordulását az a felismerés inspirálta, hogy a társadalom demokratikus fejlődését célzó közművelődési reformok csak állami kezdeményezés által válhatnak hatékonyvá, illetve az állam megfelelő társadalmi szerepvállalásához maguk az államintézmények is átalakításra szorulnak. Az állam intézményeit műveltségi alapon akarta újjászervezni, hogy megteremtse a demokratikus kultúrát. Már a közművelődés állami ösztönzését kezdeményező nagy munkája végén felvázolta az államintézmények reformjára vonatkozó elképzeléseit.⁸ Számos állam alkotmányának tanulmányozása és ismertetése mellett megkezdte a magyar alkotmány reformjára vonatkozó nézetecink publikálását. *Államintézményeink és a kor igényei* című nagyszabású munkája 1871-től jelent meg 5 füzetben, majd 1879-ben teljes kötetben. Schvarcz 1872-es politikai programja is tartalmazott intézményi reformokat, s a parlamentben is gyakran fellépett alkotmányjogi javaslatokkal. Ugyanis az 1872-es választások előtt, már korábban lazítva az Országos 48-as Párthoz fűződő politikai kapcsolatait, Reformpárt szervezésébe fogott. E párt programszerűen is felhagyott a meddőnek talált közjogi harccal, s alapítói azt szerették volna elérni, hogy a képviselők eszméi orientációk és programok körül csoportosuljanak. Elfogadták a 67-es alapot, de fenntartották ellenzéki álláspontjukat, azért, hogy a kormányt a polgárosodás igényelte reformok megvalósítására sarkallják. Schvarcz a 67-es ellenzékiesség, illetve a 67-es alapú reformpolitika útjait kereste, bár pártja nem vált tartós politikai alakzattá, s a Ghyczy-féle középpárton keresztül eljutott a Szabadelvíví Pártba. Schvarcz azonban sokáig ott sem haladt együtt a többséggel, a gazdasági kiegyezés körül kibobbant azon miatt kilépett, s a független szabadelvívűekhez csatlakozott, majd az újabb választásokon elvesztette mandátumát.

A haladáselvű Schvarcz egyik történeti tárgyú munkájában a szellemi műveltség állami értékesítésében, az állampolgári jogegyenlőségben és a törvények uralmában látta a haladás biztosítékát.⁹ A jogegyenlőség mellett tehát a jogbiztonság lényeges feltételének tekintette, hogy az állam jogállamként működjön. A jogot elsősorban létező, tételes jogként fogta fel, ami szorosan kapcsolódik az állam létehez, hisz az államélet és az állam kötelékébe tartozó

⁷ Schvarcz Gyula: Néhány előleges pont a hazai közoktatásügy legégetőbb szükségleteiről. Pest, 1865. (a továbbiakban: Schvarcz 1865.); Schvarcz Gyula: A közoktatásügyi reform mint politikai szükséglet Magyarországon. Pest, 1869. (a továbbiakban: Schvarcz 1869.); Schvarcz közoktatásügyi terveit és tevékenységét méltatja Nagy László: Schvarcz Gyula mint kultúrpolitikus. Budapest, 1902.; Hornyánszky 1917. 11-19.; Lásd még Kóte Sándor: Közoktatás és pedagógia az abszolutizmus és a dualizmus korában (1849-1918). Budapest, 1975. 28-33.; Balogh István: A paraszti művelődés In: A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában 1848-1914. Szerkesztette: Szabó István. Budapest, 1965. II. kötet, 516-517.

⁸ Schvarcz 1869. 507-513.

⁹ Schvarcz Gyula: Lucius Cornelius Sulla a római alkotmányjog történelmében. Budapest, 1887. 79-80. (a továbbiakban: Schvarcz 1887.b.)

egyének viszonyait szabályozza, érvényességét, kikényszeríthetőségét pedig maga az államhatalom biztosítja. A szokásjogot történeti munkáiban a hagyományok, a rögzült szokások és a hatalmi viszonyok konzerválásának eszközeként ábrázolta és szembeállította a törvényi joggal, ami épp a szokásjog ellenében vezet be az új intézményeket.¹⁰ Úgy vélte, hogy önálló jogalkotással, a törvényekben megjelenő racionalitás által lehet a társadalmat és az alkotmányt átalakítani. A törvényi jogot az államban megtestesülő szuverenitás kifolyásának tartotta, s a független törvényhozást az állam elismerésén túl az állami szuverenitás fontos kritériumának tekintette. Hitt a törvények, az állam által garantált jog valóságformáló szerepében, így nagy gondot fordított a törvényelőkészítésre és a törvényhozás menetére, s arra, hogy a törvények pontos, zárt, hézagmentes jogrendszert alkossanak. Ezért is szorgalmazta a kodifikációt, a törvénykönyvek elkészítését, az eljárás pontos szabályozását, a rendszeres alaptörvények kibocsátását.

A közjog vagy államjog területén a kodifikációt, a normák rendszerbe foglalását és rögzítését az alkotmánylevél kiadása jelentette. Schvarcz az alkotmányt igazán a kartális alkotmánnyal azonosította, olyan alaptörvényként értelmezte, amely „az állam alkotmányának összes irányadó elveit egy rendszeres egészben fejezi ki”, s irányt mutat az összes többi azután alkotandó törvénynek. Idegenkedett viszont a történeti jogszemlélettől és a történeti alkotmányt sem méltatta annyira, mint kortársai többsége. Használta az alkotmány fogalmát tágabb értelemben is, az államjogi intézmények egészét, azaz magát a politikai rendszert értette alatta.¹¹ Schvarcz szerette volna, ha Magyarországon is rendszeres alaptörvénybe foglalják az alkotmányos elveket, a felelős kormányrendszert, a népképviselőket, az állam szervezetét, az államhatalmak egymásközi viszonyát, az alkotmány korszerű garanciáit és az egyéni szabadság biztosítékait. A rendszeres alaptörvény egyben az intézmények korszerűsítésének és tervszerű átalakításának feltételét is jelentette számára. Épp emiatt marasztalta el a kiegyezést követő törvényalkotást. Azt javasolta, hogy az alaptörvény egyes szakaszainak módosítását az országgyűlés bármikor kezdeményezhesse, de csak akkor váljon a tervezet törvénnyé, ha a következő országgyűlés mindkét háza változatlan formában fenntartja.¹²

Schvarcz több ponton szakított a hagyományos hazai közjogi szemlélettel, és főként a német államtudományi törekvések hatására az állami szemlélet és fogalomrendszer meghonosításán fáradozott. Az alkotmányt az uralkodó és az ország autoritásának viszonylatában értelmező nézetekkel szemben az új felfogás az államot tekintette az egységes magyar közjog alanyának, s figyelmét főként az állam és az állampolgár viszonyára fordította. Schvarcz úttörő kezdeményezését Nagy Ernő folytatta, aki először tárgyalta a magyar közjogot az új szemlélet alapján.¹³ Schvarcz elismerően nyilatkozott munkájáról, míg másrésről az éles bírálatot váltott ki.¹⁴ Az állami szemlélet ugyanakkor a nyolcvanas évek második felétől egyre gyorsabban terjedt a politikában is.¹⁵

¹⁰ Schvarcz 1887.a.; Schvarcz 1887.b.

¹¹ Schvarcz Gyula: Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban. Budapest, 1880. 10., 13. (a továbbiakban: Schvarcz 1880.); Schvarcz Gyula: Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténeti előzményeire. Budapest, 1887. 3-4., 30-31. (a továbbiakban: Schvarcz 1887.c.); Lásd még Schvarcz Gyula Alkotmány szócikkét a Pallas Nagy Lexikona 1. kötetének (Budapest, 1893.) 380-381. lapján. (a továbbiakban: Pallas)

¹² Schvarcz Gyula programja. Pest, 1872. 26-29. (a továbbiakban: Schvarcz 1872.); Schvarcz Gyula: Államintézményeink és a kor igényei. Budapest, 1879. 243-246., 295-297., 314-322., 492-497. (a továbbiakban: Schvarcz 1879.); 1872-es programjában még bizonytalan volt abban, hogy az alkotmányt milyen formai feltételek mellett lehessen módosítani. Vö. Schvarcz 1872. 27.

¹³ Nagy Ernő: Magyarország közjoga. (Államjog.) Budapest, 1887.

¹⁴ Schvarcz Gyula: Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről. Magyar Igazságügy, 1887. 27. kötet 354., 28. kötet 23-35. (a továbbiakban: Schvarcz 1887.d.); Concha Győző: Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Államjog) Magyar Igazságügy, 35. kötet

¹⁵ Az egész kérdésre lásd Péter László: Ország és királya a harvanhetes kiegyezésben. In: Péter László: Az Ellbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Budapest, 1998. 219-263.

Az állampolgári jogok

Schvarcz alapjogokon az állampolgároknak azokat a legtöbbször alaptörvényekbe foglalt egyéni jogait értette, „amelyek az állampolgári szabadságot és jogegyenlőséget, valamint az emberszerzetet követelményeit vannak hivatva megvédeni az állambatalom közegeinek netáni túlkapásaival szemben.” Az alkotmány által garantált állampolgári jogok közé sorolta az egyéni szabadságot, olyan negatív jogot, amely az állami beavatkozástól védi az állampolgárt, különválasztotta ettől a tartóztatást és a büntetethőséget törvényes eljáráshoz kötő személyszabadságot.¹⁶ A magánszféra védelmét jelentette még a lakás és a levéltitok sérthetetlensége is. Ezekon kívül Schvarcz alapjog katalógusa tartalmazta a gyülekezési jogot, az egyesülési és társulási jogot, a lelkiismereti szabadságot, a sajtószabadságot és a kérvényezési jogot.¹⁷

Schvarcz elégedetlen volt azzal, hogy csak az áprilisi törvények Előbeszéde utalt a jogegyenlőségre és sem az 1848-as, sem pedig az 1867-es törvényhozás tételesen nem mondta azt ki.¹⁸ Úgy vélte, hogy míg 1848-ban a közvéleményt és a törvényhozást átjárta a jogegyenlőség szemlélete, az alkotmány restitúciójával az már nem állt helyre, sőt 1867 után azzal ellentétes folyamatok is kibontakoztak. Ezért szükségesnek tartotta a jogegyenlőség törvényben történő megerősítését, akárcsak az egyéni szabadságjogok deklarálását és a rendi maradványok felszámolását.¹⁹

A törvényelőtti egyenlőség és a teljes polgári jogegyenlőség csak úgy biztosíthatná az egyéni szabadságot, vélte Schvarcz, ha törvény születne a kérvényezési, a gyülekezési, a társulási és egyesülési jogról, valamint a személyes szabadságról, a vallásszabadságról és sajtószabadságról is. Ha a vallásfelekezetek egyenjogúságát, autonómiáját és az autonómia szervezetét törvény szabályozná, akkor szerinte a főfelügyelet jogcímén történő állami beavatkozást ki lehetne zárni a felekezetek életéből. A katolikus autonómia megteremtését azért is sürgette, hogy az autonómia rendelkezésére bocsáthassák a magánalapítású egyházi alapokat, míg a többi, az állami vagyonból vagy nem kizárólag katolikus célokra alapítottakat, oktatási célokra fordíthatják. A katolikus egyház alapítványainak teljes kisajátítását igénylőkkel szemben azzal érvelt, hogy akkor az összes egyház javára tett alapítványokat le kellene foglalni, amit nem tartott célszerűnek. A felekezeti autonómiák kialakításától tette függővé az állam és az egyház viszonyának törvényhozási rendezését, valamint az egyház és a tanügy szétválasztását. Nem szorgalmazta a felekezeti iskolák eltörlését, de szerette volna, ha legalább az állami közoktatásügy felszabadul az egyházi befolyás alól.

Schvarcz támogatta a polgári házasság törvénybe iktatását is. A tanszabadság, a véleményszabadság mellett külön kiemelte a sajtószabadság fontosságát. A magas hírlapi kaució eltörlésével akarta megkönnyíteni a lapalapítást, de a magánbecsületet és a családi viszonyokat sajtótörvénybe foglalt szigorú rendelkezésekkel igyekezett védelmezni. Az egyéni jogok egyes elemeit a büntetőjog védelme alá kívánta helyezni, s 1869-ben törvényjavaslatot

¹⁶ Schvarcz Nagy Ernő könyvéről írt bírálatában figyelmezteti a szerzőt, hogy nem hangsúlyozza eléggé az egyéni és a személyes szabadság különbségét. Ugyanakkor megdicséri azért, hogy a személyszabadság védelmének a büntetőtörvénykönyvekben (1878. V. tc., 1879. XL. tc.) biztosított eseteit megemlíti. Hiányolja viszont a gondolatszabadság (sajtószabadság) és a szólásszabadság tárgyalását. Vö. Schvarcz 1887.d. 28. kötet 31.

¹⁷ Schvarcz 1880. 13-14.; Lásd még Schvarcz Alapjogok szócikkét: Pallas 1. kötet 278-283.

¹⁸ Magyar törvénytár 1836-1868. Budapest, 1896. 217.

¹⁹ Schvarcz 1872. 19-20.; Schvarcz 1887.d. 27. kötet 255-262., 345-346.; Schvarcz Gyula: Adalék a magyar állampolgári társadalom egységes természetének elméletéhez. Budapest, 1889. 16-24., 62-65.; „mi biztosíthatja, sőt mi adhatja meg az egyéni szabadságot, ha nem tüzetes törvény, oly államokban, mint Magyarország, – hol a hatalom százados törvénytelen túlkapásaiból egybetorlódtott 'joggyakorlat' és az e részben oly hiányos 48-iki törvények észjogi értelmezése minden lépten nyomon csak összekötőzéseknek, ha nem erőszakoskodásoknak teszik ki napjainkban is az egyéni szabadság legéletbevágóbb érdekeit?” Schvarcz 1872. 20.

nyújtott be a halálbüntetés politikai vétségek esetén történő alkalmazása ellen. A magán-szféra biztonságát, a társadalom megszerveződését szolgálta az autonómiák körének további bővítése, a választójog kiterjesztése, az öngazgatás erősítése és a nemzetiségek jogainak, elsősorban közművelődési igényeiknek elismerése.²⁰

Schvarcz Gyulának a szabadságjogok törvényi rendezésére vonatkozó követelése jórészt az egész korszakon át érvényesek maradtak. Később sem hoztak törvényt a jogegyenlőségről, habár a törvényelőtti egyenlőséget a polgári törvénykezési rendtartás (1868. LIV. tc.) kimondta és a bírósági gyakorlat érvényesítette. A jogegyenlőség felé mutattak más törvényi rendelkezések is, mint például a zsidók polgári és politikai egyenjogúságának biztosítása (1867. XVII. törvény), de az izraelita vallás recepcióját csak az egyházpolitikai reformok hozták meg. Hiába javasolta Deák Ferenc 1873. június 28-i parlamenti beszédében állam és egyház teljes szétválasztását, a polgári házasság és anyakönyvezés, a felekezeten kívüliség lehetőségét is biztosító szabad vallásgyakorlat csak a század utolsó évtizedében valósult meg.²¹ Ám sem a vallások egyenlősége, sem pedig állam és egyház elválasztása nem realizálódott teljes egészében a dualizmus korában. Nem vezettek eredményre a katolikus autonómiáról folytatott tárgyalások, s a bevett felekezetek mellett működtek elismert és el nem ismert, azaz jogokkal nem rendelkező, hatósági szabályozás alatt álló felekezetek. Az 1868. XLIV. törvény nemzeti hovatartozásra való tekintet nélkül deklarálta az állampolgári egyenjogúságot, azonban a köztudatba nemzetiségi törvényként bevonuló törvény egyes, főként az egyéni autonómián túlmutató rendelkezései vagy végrehajthatlanok maradtak, vagy a későbbi jogalkotás során sérültek.

A gyűlékezési és egyesülési jogot csak rendeletek szabályozták, amelyek gyűlések tartását előzetes bejelentéshez és rendőrhatalom engedélyezéséhez, míg az egyesületek megalakítását végső soron belügyminiszteri engedélyhez kötötték. A gondolatok és vélemények írásbeli terjesztését a sajtójog szabályozta. 1867-ben újra életbe léptették az 1848. XVIII. törvényt, megtartva a politikai lapokra kirótt kauciót és a sajtóvétségek szankcióját. A parlament felhatalmazása alapján Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter szabályozta a sajtócsküdszékceket, de az 1848-as rendezéstől eltérően csak 5 helyen állított fel esküdszékceket. Megszüntette a vádcsküdszékceket, az esküdszékceket összeállító bizottság tagjait pedig a kormány nevezte ki. Az 1880. szeptember 1-jén hatályba lépő büntetőtörvénykönyv (1875. V. tc.) felváltotta a sajtótörvény büntető tényállásait, s büntetőjogi védelemben részesítette a dualizmus intézményeit. A sajtócsküdszékcek túlzott centralizációját és különállását az esküdszékci törvény (1897. XXXIII. tc.) és a bűnvádi perrendtartás (1896. XXXIII. tc.) számolta fel. A kormány hatékony eszközökkel rendelkezett a sajtópercek befolyásolására, s a lapterjesztés akadályozása mellett e percekkel ellenőrizhette a politikai sajtót.²²

²⁰ Az 1869-dik év április 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. (a továbbiakban: Képviselőházi napló 1869-1872.) 2. kötet Pest, 1869. 33-34.; Schvarcz 1872. 20-24.; Korunk, 1872. 150. sz.; Schvarcz 1879. 484-491.

²¹ Deák Ferenc beszédei. VI. kötet. Összeállította: Kónyi Manó. Budapest, 1903. (2. kiadás) 408-415.

²² A jogegyenlőség 1848-as és 1867 utáni helyzetére vö. Péter László: Volt-e magyar társadalom a XIX. században? A jogrend és a civil társadalom képződése. In: Változás és állandóság. Tanulmányok a magyar polgári társadalomról. Hollandiai Mikes Kelemen Kör, 1989. 66-73. (a továbbiakban: Péter 1989.); A szabadságjogok dualizmuskori érvényesüléséről Pecze Ferenc: A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918 In: A magyarországi polgári államrendszerek. Szerkesztette Pölöskei Ferenc – Ránki György. Budapest, 1981. 223-274. (a továbbiakban: Pölöskei – Ránki 1981.); Bianchi, Leonard: A polgári szabadságjogok Magyarországon a dualizmus időszakában. In: Jogtörténeti Tanulmányok II. Budapest, 1968. 157-170.; Halmi Gábor: Az egyesülés szabadsága. Az egyesülési jog története. Budapest, 1990. 41-46.; Sarlós Béla: A sajtószabadság és eljárási biztosítékaiknak fő vonásai. In: Jogtörténeti Tanulmányok II. Budapest, 1968. 193-202.; Sarlós Béla: A kiegyezés magyarországi jogpolitikája. Századok, 1968. 5-6. sz. 982-986.; Péter 1989. 73-86.; Mikó Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika Kolozsvár, 1944.

A képviselet

Az állampolgárok politikai részvételét mindenekelőtt a szavazatjog biztosította. A hatalomértelmezésben történt újkori változások hatására a liberálisok a hatalom forrásának, a szuverenitás letéteményesének a népet tekintették. A nép a hatalmat legcélszerűbben képviselői útján gyakorolhatta. Schvarcz a képviseleti rendszer lényegét abban látta, hogy helyettesíti „az összes, vagy legalább lehetőleg összes felségi jogok gyakorlását illetőleg az üggyűléseket.”²³ A választási rendszer anomáliáinak kiküszöbölésére egy sor intézkedést javasolt már a választójogi törvényjavaslat 1872-es vitájában,²⁴ politikai programjában és szakmunkájában is. Az országos szintű önkormányzat életbe léptetése érdekében azokat akarta szavazatjoghoz juttatni, akik tudtak írni és olvasni. A műveltségi képesítvényhez kötött szavazatjog már feltűnt ifjúkori úti beszélgetéseiben, közoktatási munkáiban pedig az írni és olvasni tudást jelölte meg az általános szavazatjog feltételeként.²⁵

Schvarcz kora meghatározó folyamatának tekintette a szavazatjog kiterjesztését, ezért elutasította annak mindenfajta megszorítását, egyúttal szorgalmazta a korlátozások feloldását. A cenzust nem tartotta célszerű intézménynek a választói függetlenség meghatározására, mert szerinte a függetlenség feltétele nem az anyagi erőben, hanem magában a személyben van. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta, szemben a korai liberálisok felfogásával, hogy a vagyon és a műveltség nem feltétlenül esik egybe, s önmagában a vagyon nem jelent biztosítékot a politikai érettségre. Az általános választójog révén akarta az állampolgárok minél nagyobb részét politikai szerephez juttatni. Az általános választójog jogalapját nem feltétlenül az általános védkötelezettségben és a köztcherviselésben kereste, hanem abban az elvben, miszerint ha valaki valamelyik állam kötelékének, törvényeinek aláveti magát, jogosult befolyást követelni törvényhozására is.²⁶ Úgy vélte azonban, hogy az általános szavazatjog is képesítvényektől kell függjön, amit az életkor és az önállóság kritériumán túl az írni és olvasni tudásban mint műveltségi minimumban határozott meg. Ez alapján az 1848. V. törvényt úgy módosította volna, meghagyva a választójog élvezetében mindazokat, akik 1848 óta eltelt választások bármelyikén már szavazatjoggal rendelkeztek, hogy választó legyen minden 24 év feletti, bűnfenyítő ítélet, büntetés, gyámi vagy gazdai hatalom, csődeljárás alatt nem álló, az alkotmányra fel nem esketett közös hadseregben nem szolgáló férfi, ha írni és olvasni tud. Mindettől persze azt is remélte, hogy megnő a társadalomban a műveltség iránti igény, és nagyobb megbecsülésben fog részesülni a tudás.²⁷

²³ Schvarcz Gyula: Melyik görög állam közelítette meg leginkább a képviseleti rendszer alap gondolatát? Budapest, 1886. 9.

²⁴ Képviseleti napló 1869-1872. 21. kötet Pest, 1872. 303-313.; 22. kötet Pest, 1872. 132-139.

²⁵ Szent-Katolna [Schvarcz Gyula]: Magyar író külföldön. I-II. Pest, 1865. II. 489. (a továbbiakban: Szent-Katolna 1865.); Szent-Katolna [Schvarcz Gyula]: A közoktatásügy érdekei Európában és a parlamenti reform. II. Új Korszak, 1865. 10. sz.; Schvarcz 1865. 27-28.; Schvarcz 1869. 2. fejezet 128-129.; 1868. március 3-i levelében Kossuth is úgy vélekedett Schvarcz közoktatási terveire reflektálva, hogy ha az állam biztosítja az ingyenes és kötelező oktatás feltételeit, akkor a szavazatjogot semmi másra nem szabad kötni, csak az életkorhoz és az elemi szintű ismeretekhez. Irányi Dánielnek is azt írta 1870. február 17-én, hogy egyetért Schvarcz javaslatával, mondván az „nemcsak census, hanem suffrage universel közművelődési garanciával.” Vö. Kossuth Lajos iratai. Sajtó alá rendezte Kossuth Ferenc. VIII. kötet. Budapest, 1900. 164-165., 254.

²⁶ Schvarcz 1879. 57-67.; Mill is a szavazatjog kiterjesztése mellett érvelt, de a jogosultság feltételét az írni, olvasni és számolni tudásban, illetve az adózásban való részvételben látta. A vagyon és a műveltség közvetlen kapcsolatát ő is kétségbe vonja. Mill, John Stuart: A képviseleti kormány. Pest, 1867. 162-188. (a továbbiakban: Mill 1867.)

²⁷ Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 70-80., 91-95.; Az 1872-es választójogi vitában az 1848. V. törvény életkori képesítvényét nem akarta módosítani. A népfélség közoktatás alapján történő megszerzésének gondolata feltűnt már korai írásában. Vö. Szent-Katolna 1865. II. 489.

Amikor 1872-ben a választójogi törvény módosításának vitájában Schvarcz hasonló tervvel rukkolt elő, Irányi Dániel az általános szavazatjog híveként azon kételyének adott hangot, hogy az országot jellemző közművelődési helyzet miatt csökkenni fog a választók száma.²⁸ Schvarcz is tisztában volt vele, hogy a szavazatjog bővítése feltételezi az oktatás ingyenessé és kötelezővé tételét, sőt azt is javasolta, hogy felnőttoktatással, a sorhadi szolgálatot teljesítők oktatásával, olvasóköri szervezésével tegyék lehetővé a képesítvény megszerzését. A jogsértés elkerülése érdekében kijelentette, hogy mindenkinek anyanyelvén kell bizonyosságot adnia írás és olvasás tudásáról.²⁹ Munkált azonban benne a liberálisoknak a politikailag éretlen tömegetől való félelme is. Ennek áthidalására kapcsolta össze az általános szavazatjogot a műveltséggel, s vélte úgy, hogy az oktatási rendszer reformjával az meg is valósítható. Demokratikus lendülete mégis megtört a nők szavazatjogának kérdésében. Schvarcz ismerte Mill elképzelését a nők választójogáról, s utalt arra is, hogy a magyar parlamentben Kállay Ödön már javaslatot tett arra, illetve kezdeményezte az özvegyek választójogát.³⁰ Schvarcz mégsem adott volna a nőknek szavazatjogot, mert iskolázatlannak tartotta őket, szerinte döntéseiket az érzelmek befolyásolnák, s a családon belüli függőségük is aggasztotta, igaz, az özvegyek jogosultságát sem támogatta.³¹

Nem tervezett külön képesítvényt a választhatóság szempontjából, bár a képviselőház tagjainak felkészültségével, szaktudásával elégedetlen volt, de úgy gondolta, a közoktatás, főként a felsőoktatás fejlesztésével az is javulhat. Az összeférhetlenséget nemcsak a megválasztott képviselők, hanem már a jelöltek esetében is vizsgálni akarta, hogy a választási időszakban se fordulhasson elő visszaélés. Olyan inkompatibilitási törvényt akart, ami mindazokat kizárja a választhatóságból, akik az országgyűlés összehívása előtt egy évvel kormánykezeléstől függő hivatalt viseltek, a kormánnyal szerződéses viszonyban álltak, vagy kormánytámogatásban részesültek, illetve papi hivatást teljesítettek.³² Schvarcz a közvetlen választás híve volt, úgy vélte, a kétfokú választás önmagában nem biztosítja a nagyobb műveltséget és függetlenséget, ugyanakkor rombolja a képviselőkre vetett bizalmat.³³

Schvarcz 1873-ban törvényjavaslatot nyújtott be a választójog módosításáról. Ebben ugyan eltért korábbi javaslatától, de az értelmiség befolyását igyekezett biztosítani. A városokban, ahol feltételezése szerint a közügyek iránt nagyobb volt az érdeklődés, közvetlenül választó lett volna minden 24. évet betöltött, atyai, gyámi, gazdai hatalom, büntetés és ítélet alatt nem álló magyar állampolgár, ha tagja az országgyűlésnek vagy valamelyik törvényhatósági bizottságnak, vagy ha tisztségviselő, avagy valamilyen értelmiségi foglalkozást folytat. Rajtuk kívül az írni-olvasni tudó háztulajdonosok, iparosok, kereskedők lettek volna még választók, ha az illető városban 5 év óta rendelkeznek házzal, bejegyzett iparral vagy céggel. Vidéken közvetlen választójogot csak az értelmiségiek kaptak volna, belcélrtve a tör-

²⁸ Képviselőházi napló 1869-1872. 22. kötet 127-128.; P. Szathmáry Károly is, kissé helyesírási problémává redukálva a kérdést, azon a véleményen volt, hogy Schvarcz javaslatának nincsenek meg a feltételei. Uo. 37.

²⁹ Szent-Katolna [Schvarcz Gyula]: A közoktatásügy érdekei Európában és a parlamenti reform. II. Új Korszak. 1865. 10. sz.; Schvarcz 1879. 81-91., 131.; Képviselőházi napló 1869-1872. 22. kötet 313.

³⁰ Mill 1867. 183-188.; Képviselőházi napló 1869-1872. 21. kötet 240-241.; Schvarcz 1879. 95.

³¹ Schvarcz 1879. 95-100.; A demokratizmusra történő hivatkozással utasította el az özvegyek választójogát báró Podmaniczky Frigyes is 1872-ben. A nők szavazatjogát szintén műveltségi okokkal indokolva ellenezte P. Szathmáry Károly. Vö. Képviselőházi napló 1869-1872. 22. kötet 17-19., 36.

³² Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 100-108.; Közeli hasonló körre akarta kiterjeszteni az összeférhetlenséget 1868. december 7-én elmondott parlamenti beszédében. Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdert országgyűlés képviselőházának naplója. 11. kötet, Pest, 1868. 417-418.

³³ Schvarcz 1879. 67-70.; Mill is úgy vélte, hogy a kétfokú rendszerrel nagyobb mértékben csökkennek a néphatalom jótéteményei, mint veszélyei. Szerinte a közvetett választás minden előnye elérhető a közvetlen választással, s az utóbbi által el nem érhető előnyök a közvetett választástól sem várhatók. Vö. Mill 1867. 188-197.

vényhatósági bizottsági tagokat is. A 25. évüket betöltött, atyai, gyámi, gazdai hatalom, ítélet és büntetés alatt nem álló, sorhadi szolgálatot nem teljesítő, 2 évig helyben lakó magyar állampolgárok csak közvetett választójogot nyertek volna, ha tudtak írni és olvasni, vagy az adott helyen 10 év óta ingatlanul rendelkeztek. Ők ugyanannyi közvetett választót választottak volna, ahány közvetlen választó a községben volt.³⁴ Ez a javaslat következtelennek tűnik 1872-ben megfogalmazott álláspontjához képest, s a közvetlen választás elvétől is eltér. Feltehetően a korábbi tervezetét ért, még egykor hozzá közel álló politikusok részéről is megfogalmazott bírálókat hatására módosította véleményét.

Szigorú törvényt igényelt a választásoknál alkalmazott jogosulatlan presszió, megfélemlítés, csalás, vesztegetés és a korteskedés ideje alatt elkövetett rágalmozások ellen. Azt állította, hogy ezek a visszaélések nagyobb méreteket öltöttek mint, Angliában, pedig ott köztudottan nagy hagyománya volt a vesztegetéseknek, a választásokat befolyásoló törvénytelen módszereknek.³⁵ Folyamatossá és ellenőrzötté akarta tenni a választói névjegyzékek elkészítését, csökkenteni szeretne volna a választásokat vezető középponti választmány összeállításában és működésében adódó ellentmondásokat.³⁶ További visszaélések lehetőségét kívánta kizárni a szavazás decentralizálásával. A községekben történő voksolás az csélyek kiegyenlítését és a befolyásolás néhány nemének kiiktatását jelenthette volna. A titkos szavazással pedig csökkenteni akarta a vesztegetések és a nyomásgyakorlás alkalmait.

A nyilvánosság elvét hangsúlyozó korban el kellett oszlatnia azokat a kételyeket, ami a titkos szavazás „jellemtorzító” jellegéhez tapadt. Érdekes megjegyezni, hogy Mill azon kérdés alapján, hogy a szavazat valakinek magáért adatott-e saját javára, külön használatra, tehát az akár el is adható, illetve olyan közmegegyezésre, amit a közösség érdekében kell teljesítenie, a nyilvános szavazás álláspontjára helyezkedett. Szerinte a nyilvánosság ellenőrzése a közösség iránti kötelezettségérzést erősíti a választóban. Tisztában volt annak a lehetőségével is, hogy a szavazót nem a közösség, hanem valamelyik befolyásos személy teszi felelőssé, de úgy látta, hogy a kényszerítés, a függés visszaszorulóban van, s így veszélyesebbnek tartotta a választók önzését, saját vagy csoportérdekeik előtérbe helyezését, főként amikor már mindenki részesül a szavazati jogban. Mill szerint ahogy a választó szavazata egyre inkább saját akaratától függ, helyzete mind jobban hasonlít a parlamenti képviselőre, s ezért nélkülözhetetlen a nyilvánosság. Schvarcz persze még a presszióban látta a nagyobb veszélyt, s úgy vélte, a választó inkább titkos szavazás mellett fogja saját meggyőződését követni.³⁷

A képviselők igazolását, a megtámadott mandátumok feletti döntés jogát el akarta vonni mind a képviselőház plénumától, mind pedig a bizottságoktól, mert azt tapasztalta, hogy azokban pártbefolyás érvényesül. A választási bíraskodást, amíg az államtörvénytörvény, egy közjogi bírói fórum meg nem alakul, független bíróságokra kívánta bízni, de ez a lépés feltehetően a kormány által kinevezett, előléptetett bírák függetlenségének növekedését.³⁸

Schvarcz többekkel ellentétben a képviselőt nem akarat-, hanem bizalom-átruházásként értelmezte, s azt is tudatosította, hogy a képviselő nem bírja minden választó bizalmát, miként a parlamentben sem vesz részt minden honatya egy-egy törvény megszavazásában. Mindenesetre a nagyobb bizalom és a választók érdeklődésének fenntartása érdekében a szavazás érvényességét az összírta választók felénk és még egy személynek a szavazatához kötötte. A mandátum elnyeréséhez sem tekintette elegendőnek az egyszerű többséget, hanem

³⁴ Schvarcz 1879. 279-285.

³⁵ Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 109-114., 135-146., 287.; Ruszoly József: A választási bíraskodás története Európában. In: Ruszoly József: Alkotmánytörténeti tanulmányok 2. A választási bíraskodás: közjogi bíraskodás. Szeged, 1992. 5-20. (a továbbiakban: Ruszoly 1992.); Mill szerint az angol politikusok azért nem lépnek fel a megvesztegetések ellen, mert az megnöveli a választási költségeket, s ezáltal csökken a képviselőségre pályázók köre. Vö. Mill 1867. 216-217.

³⁶ Schvarcz 1879. 115-131.

³⁷ Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 132-154.; Mill 1867. 197-211.

³⁸ Schvarcz 1879. 164-168., 286-287.

ahhoz is megkövetelte a jogosultak felének és még egy választónak a voksát. Ezzel a távolmaradók és a kisebbségi szavazók arányát akarta csökkenteni, ugyanis tapasztalta, hogy a vesztes jelöltre leadott szavazatok elvesznek.³⁹

A demokratikus tájékozódású politikai gondolkodókat ez a jelenség élenként foglalkoztatta. Mill szerint nincs egyenlő szavazati jog abban a társadalomban, ahol minden egyes személy nem ér ugyanannyit, mint akármelyik másik, s hozzátette, a demokratikus egyenlőség feltételezi a pártok és osztályok arányos képviseltetését. Mill a kisebbségek arányos képviseltétét kereső több tervezet mellett Thomas Hare (*Treatise on the Election of Representatives*) elképzelését ismertette részletesen, mint lehetséges megoldást. Hare a kisebbségi szavazatok kerületenkénti elforgácsolódásának megakadályozására egy országos szintű szavazást javasolt, azaz mindegyik jelöltre bármelyik szavazó leadhatta voksát. A mandátum elnyeréséhez szükséges meghatározott szavazatszámhoz képest persze egy-egy jelölt több vagy kevesebb szavazatot is kaphatott, ezért Hare szavazói egy második és harmadik jelöltre is voksolhattak, s ha az első helyen megszavazott jelöltjük már az ő szavazatuk nélkül is mandátumot nyert, akkor szavazatuk a második helyen megszavazott jelölt voksait szaporította. Mill, aki sok előnyös elemet fedezett fel Hare tervezetében, a kisebbségek képviseltétét nemcsak a véleménykülönbségek miatt, hanem a hatalommegosztás szempontjából is fontosnak tartotta.⁴⁰

Schvarcz többször foglalkozott Hare tervezetével, de kivitelezhetetlennek tartotta még Angliában is. Nem látta célszerű megoldásnak azt sem, ha minden kerületben minden választó 2, 3 esetleg 4 jelöltre adja le szavazatát. Úgy vélte, a valódi többség elérhetővé válik, ha a jelöltnék a szavazatok nem relatív, hanem abszolút többséget kell megszerezniük. Ezenkívül elképzelhetőnek tartotta, hogy azoknak a jelölteknek, akik egyik kerületben sem nyertek szavazattöbbséggel, a különböző kerületekben szerzett szavazatait összesítsék, és aki így több szavazattal rendelkezik, mint a legkisebb szavazattöbbséggel megválasztott képviselő, az szintén mandátumhoz jusson. Schvarcz szerint ez megfelelne annak az elvnek is, hogy a parlament tagja nem egy kerületet, hanem a nemzetet képviseli. Persze ez a rendszer, amit ő se tartott tökéletesnek, felveti azt a kérdést, hogy egy-egy jelölt hány kerületben indulhat. A magyarországi választásoknál ugyanis gyakorlatban volt, hogy a tekintélyesebb politikusokat több kerületben is elindították. Schvarcz azonban nem tért ki a kerületek esetleges limitálására.⁴¹ A kisebbségi képviselő problémája ismert volt, de a gyakorlati megvalósítás a pártlistákat megelőző korban még tökéletesítésre szorult.

Az arányos képviselő kérdésére a hazai választási rendszerben szorosan összekapcsolódott a választókerületek beosztásával. Schvarcz a választókerületek aránytalanságára, valamint a szavazatarány és a mandátumarány közti eltérésre már az 1869-es országgyűlés választásfelirati vitájában felhívta a figyelmet, s kijelentette, hogy a kormánytöbbség kulcsa Erdély és Horvátország. A kifogásolható választások eredményeit és az egyhangú kerületeket nem számolva a szűkebb Magyarországon 166 356 ellenzéki és 153 904 kormánypárti voksot mutatott ki. Számadatokkal alátámasztott vizsgálatait később a reáluniós kapcsolat ellen írt politikai iratába is beemelte.⁴² A választókerületek új rendezését 1873-as törvényjavaslata is

³⁹ Schvarcz 1879. 150-153., 158-160., 161-162., 171.

⁴⁰ Mill 1867. 131-162.

⁴¹ Szent-Katolna [Schvarcz Gyula]: A közoktatásügy érdekei Európában és a parlamenti reform III. Új Korszak, 1865. 11. sz.; Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet. Pest, 1869. 292.; Schvarcz 1879. 162-164., 168-177.

⁴² Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet 291-292.; Schvarcz Gyula: Magyarország helyzete a reálunióban. Pest, 1870.; Hasonló anomáliákat Keleti Károly is megfigyelt. Vö. Keleti Károly: Hazánk és népe a közgazdaság és társadalmi statistika szempontjából. Pest, 1871. 435-438.; Újabbán Gerő András foglalkozott a kérdéssel felhasználva Schvarcz és Keleti adatait. Gerő András: Az elsőpró kisebbség Budapest, 1988. 9-29. (a továbbiakban: Gerő 1988.)

tartalmazta, majd 1879-ben megjelent munkájában is sürgette a nagy aránytalanságok felszámolását, mivel az pluralitást rejtett magában.⁴³

A megválasztott, legitim képviselők visszahívását azzal utasította el, hogy az csak akkor lenne alkalmazható, ha a képviselők olyan kérdések eldöntésére kapnának mandátumot, amikről a választók előzetesen nyilatkoznak. A képviselők ellenőrzésére elégedőnek találta időnkénti újraválasztásukat. A pártküzdelmek gyakori ismétlődése és a hatékony képviselői munkához szükséges idő miatt elutasította a parlament tartamának radikális csökkentésére irányuló követeléseket, de a képviselők felelősségének ébren tartása érdekében a túl hosszú ciklussal sem értett egyet. A Reformpárt 1872. évi felirati javaslatában az országgyűlések 5 évre emelését hozta szóba, de az alkotmány reformjáról írt munkájában megfelelőnek tartotta a 3 éves időszakot.⁴⁴

Schvarcz elégedetlen volt az országgyűlésben helyet foglaló képviselők felkészültségével, kevésnek találta a szakismeretekkel rendelkezőket, s bírálta hanyagságaikat, mulasztásaikat. Mivel állandóan nagy volt a távolmaradók száma, javasolta a képviselők létszámának leszállítását és az igazolatlanul távollévők napidíjának megvonását. Ettől remélte a parlamenti munka gyorsabbá válását, s igyekezett cáfolni azt a beidegződést, hogy a nagyobb számú képviselő jobban biztosítja a népiérdeket. A létszámcsoökkentést össze akarta kapcsolni a választókerületek új beosztásával, úgy, hogy kerületenként 40-50 000 főre jusson egy képviselő.⁴⁵ Természetesnek tartotta, hogy a képviselők fizetést kapnak, sőt az 5 forintos napidíját 10 forintra kívánta emelni, hogy bárki elvállalhassa a képviselőiséget.⁴⁶

Ezekkel az intézményi reformokkal akarta Schvarcz a népképviselőket szilárdabb alapokra állítani, hogy az feladatának, az állami célok és a társadalmi igények közti közvetítésnek minél jobban megfeleljen.⁴⁷ A dualizmuskori képviselői rendszer azonban nem Schvarcz elképzelési szerint alakult. Egyik szembevetendő jelenség volt, hogy a korszak egészén át alacsony maradt a választójogosultak aránya. Az 1848. V. törvényt az 1872-es sikertelen kísérlet után módosító 1874. XXXIII. tc. csak az értelmiségiek jogait bővítette, általában pedig a vagyoni cenzus adótételekhez igazításával szűkítette a választók körét.⁴⁸ Némi emelkedést az 1899. XV. törvény hozott, ami eltörölte az adóhátralék jogfosztó hatályát, de így is Magyarország Európa legszűkebb választójoggal rendelkező országai közt maradt. Ezért érthető, hogy a századelő politikai válságaiban egyre fontosabb kérdéssé vált a választójog kiterjesztése. A sok kritika ellenére aránytalan maradt a választókerületek beosztása, mivel az is a politikai

⁴³ Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 114-115., 168-169., 171., 203-204., 285.

⁴⁴ Korunk, 1872. 150. sz.; Schvarcz 1879. 177-187.; Millnél is hasonló érvek szerepeltek, hozzáátve, hogy ahol arisztokratikus a képviselő, ott rövidebb, ahol demokratikus, ott hosszabb parlamenti ciklus a célszerű. A képviselők választói iránti felelősségének biztosítékát nem az utasításban találta meg. Azért sem tartotta az utasítást szerencésnek, mert bízott abban, hogy a választók maguknál értelmesebb személyt választanak, s a törvényhozásra ebből fakadó előnyöket a megkötések megsemmisítették volna. Vö. Mill 1867. 221-239.

⁴⁵ Korunk, 1872. 150. sz.; Schvarcz 1879. 160-161., 199-207.; Schvarcz élesen bírálta képviselőtársai politikai műveltségét, s úgy látta, még mindig a táblabíró szemlélet uralkodik a magyar parlamentben. A politikai eliret nem tartotta elég szorgalmasnak és eléggé tanultnak, s ennek tulajdonította a törvényhozás alacsony színvonalát és a politikai hibákat. Vö. Schvarcz 1879. 232-233., 297-314.

⁴⁶ Schvarcz 1879. 187-199., 286-287., 288-289.; Millnél is az az érv szerepel a képviselői állásokkal járó fizetés mellett, hogy ezáltal senkit se fosszanak meg a képviselőiségtől. Az angliai viszonyokat szem előtt tartva azt is felveti, hogy a jelölt a választásokon se vállalhasson anyagi kötelezettségeket. Vö. Mill 1867. 213-214., 217-220.

⁴⁷ Schvarcz 1879. 185.

⁴⁸ Schvarcz a törvénnyel kapcsolatban elismerte, hogy az elrendelte a választási visszaélések megbüntetését, állandó választói névjegyzéket vezetett be és kilátásba helyezte a választási bíraskodásnak a kúriára bízását, ugyanakkor bírálta azt a választójog szűkítése miatt. Külön is sérelmezte, hogy a jogosultságot az adófizetés teljesítésétől tette függővé. Jobb megoldásnak tartotta volna a novelláris módosítás helyett a teljes reformot tartalmazó, új törvény megalkotását. Vö. Schvarcz 1879. 273-279.

stabilizáció fontos eszköze volt. A városokban és a magyar lakosságú vármegyékben lényegesen több szavazat kellett egy mandátum elnyeréséhez, ami a földadó census regionális elterése mellett szintén pluralitást teremtett. Erdély, s különösen a szász székek voltak túlréprezentáltak a dualizmuskori választási rendszerben. E keretek közt nyílt lehetőség a választások befolyásolására, a presszió alkalmazására, vesztegetésekre, a választók etetésére, itatására, a közigazgatási apparátus bevetésére. Segítette a visszaélések elharapózását, hogy nem teremtett hatékony alkotmányos kontrollt a választási bíráskodás sem, mert a választási vétségek törvényi szabályozása sokáig váratott magára, s a mandátumok érvényességének felülvizsgálata a képviselőház plénuma előtt, majd külön erre a feladatra kiküldött bizottságaiban esetenként pártközi alku tárgyává vált. Az 1874. évi választójogi novella (XXXIII. tc.) már megfogalmazta a választási vétségek tényállásait, s kilátásba helyezte a kúria eljárását a kérvénnyel megtámadott mandátumok esetében. Az ezt szabályozó külön törvény többszöri kíséreltet után csak a század végén született meg. Az 1899. XV. törvény a pontosan meghatározott érvénytelenségi okok elbírálását a kúria bírái elé utalta, a többi esetet viszont a bíráló bizottságok hatáskörében hagyta. A rendes bíróság azonban alkalmatlannak bizonyult a napi politika közvetlen hatása alatt álló ügyekben az igazságszolgáltatásra. Tervezték ugyan a kúriából és a közigazgatási bíróságból szervezendő fórum felállítását, de végül a kúria hatáskörét meghosszabbították a mandátumok vizsgálatában (1908. XXXVII. tc.). Az összeférhetetlenséget többszöri kezdeményezés után csak az 1875. I., majd az állandó panaszok hatására az 1901. XXIV. törvény szabályozta, de rendelkezéseink nem szereztek kellő érvényt.

A jogszerű szisztéma a társadalom jelentős csoportjait szorította ki a parlamenti döntésekből, de a megválasztott képviselők is – akiket nem lehetett ugyan visszahívni, de a felelősségre vonásukat pótolta a 3, illetve az 1886. I. törvény értelmében 5 évenként tartott választások – a kerületek osztogatása, a kampány finanszírozása, a választási manipulációk következtében úgy érezhették, hogy mandátumuk nem érdemeiktől, hanem a politikai központtól függnek. Ennek hatására csökkent fogékonyságuk más társadalmi csoportok problémái iránt, s kezdtek lenézni, lekezelni a választókat. A választópolgárok és a választásból kirekesztettek érdeklődése pedig lanyhult a politika iránt, közömbösségük idővel politikai érdeklődésük tompulásához vezetett.⁴⁹

A felsőház

Az 1848. évi IV. törvény nem szabályozta az országgyűlés két kamarájának viszonyát. Schvarcz ebben az alkotmány jelentős hiányát látta. Feltehetően Mill hatására, aki a képvisleti kormányforma meghatározó intézményének a képviselőházat tekintette és nem akarta túldimenzionálni a második kamara kérdését, nem volt egyértelműen meggyőződve a felsőház szükségességéről. 1872-es programjában az egy kamarás rendszer hívének vallotta magát, ám olyan felsőházat elfogadott volna, amelyik a pártküzdelmekkel szemben nyugvópontot biztosít. Ellenezte viszont, hogy az „kasztérdeket” fejezzen ki, és mérséklő hatalma tehetetlenségben nyilvánuljon meg. A felsőház fenntartása esetén szükségesnek vélte, hogy rendezzék a törvényhozás két házában a jogkörét.⁵⁰ A reformpárti program hatására a *Haladás*-ban élénk vita bontakozott ki a felsőházzal.⁵¹

Schvarcz 1879-ben megjelent munkájában ismertette az európai felsőházak szervezetét, összetételét. Majd a magyar második kamaráról, amiben a főispánok révén közigazgatási kö-

⁴⁹ Gerő 1988.; Ruzsakai Miklós: Az 1945 előtti magyar választások statisztikája. Történeti Statisztikai Közlemények, 1959. 1-2. sz. 11-57.; Ruzsoly József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848-1849. Budapest, 1980. 38-389. (a továbbiakban: Ruzsoly 1980); Ruzsoly 1992. 337-351.

⁵⁰ Mill 1867. 240-251.; Schvarcz 1872. 10.

⁵¹ Hosszúfalussy Kálmán pénzügyminiszeri fogalmazó tervezetét közli a *Haladás* 1872. 18., 19., 25., 30. száma, gróf Károlyi Ede tervezete pedig a 27. számban jelent meg.

zegek is helyet foglaltak, megállapította, hogy az a „nemzeti conservativismus rendi letéteményese”, ami sem arisztokratikus, sem plutokratikus, sem pedig közművelődési szempontoknak nem felel meg.⁵² Szerinte felsőházra a föderatív köztársaságokban van szükség, máshol feladatait jobban elláthatja egy államtanács és egy államtörvényszék. A felsőház hívcinek gyakran hangoztatott érveit annak mérséklő, a nem népszerű, de nagyobb felkészültségű személyeknek fórumot biztosító, valamint a korona és a nép közti közvetítő szerepéről részben Eötvös érveit felhasználva cáfolta. Eötvösnek azt az állítását azonban, hogy a felsőház feladata minden alkotmányos államban a történeti jog fenntartása, már nem fogadta el. Eötvös szerint ugyanis a történeti jog nem azonos a tespedéssel, a múltat köti össze a jelennel, a fennálló viszonyok keretébe illeszti azt, ami már clutasíthatatlan szükséggé vált, ezért a felsőháznak az állam minden konzervatív elemét képviselnie kell, akár születés, akár választás vagy kinevezés útján nyerik el tagjai állásukat. Főként az alkotmányos monarchiákban tartotta nélkülözhetetlenek ezt az intézményt. Schvarcz viszont Eötvösnek abban az igényében, hogy a történeti jog alapján határozzák meg a haladás irányát, nem látott mást, mint a múltban fennállott előjogok által a demokrácia kibontakozásának meggátlására irányuló szándékot. Érdekes ez, hiszen Eötvös is és Schvarcz is azon gondolkodók közé tartoztak, akik a legmerészebben rugaszkodtak el a történeti jogtól, igaz, Eötvös 1849 után ebben a kérdésben is módosította álláspontját. A demokráciáról vallott ellentétes nézetük hatására a történeti jog szerepét is eltérően ítélték meg.⁵³

Schvarcz azt is tudta, hogy a történeti joghoz legtöbbször a nemzeti jelleg védelme miatt ragaszkodnak, de balvéleménynek tartotta azt a feltételezést, hogy felsőház nélkül a népképviselők kivetkőzhetné az országot magyar nemzeti jellegéből, ugyanis „a fülvilágosult hazafiság nem ellenkezik egy percre sem az összemehri érdekekkel, a polgárosodás érdekeivel.” Az európai polgárosodás és a nemzeti jelleghez való ragaszkodás csak akkor kerülhetnének ellentétbe, vélte, ha a nemzeti államot nem a nemzetiségek feletti műveltségi fölény alapján akarnák megszervezni. Azaz úgy látta, hogy a művelődés a modernség és a polgárosodás feltételeként a magyarság kulturális vezető szerepét is biztosíthatja, s így nemzeti megújulás és európaiság nem kerülhet egymással összeütközésbe.⁵⁴

A történeti jog, a nemzetiség védelme miatt tehát nem tartotta szükségesnek a felsőházat, de a magasabb készültségű szaktekintélyeknek is alkalmasabb fórumot talált az államtanácsban, azokkal szemben pedig, akik az alkotmány védelme miatt ragaszkodtak a felsőházhhoz, az államtörvényszék hatékonyabb alkotmánybiztosító szerepét hangsúlyozta. Schvarcz szerint sem köztársaságban, sem alkotmányos monarchiában nincs szükség felsőházra, így Magyarországon sem. De tisztában volt vele, hogy rendkívüli nehézséget jelentene nemhogy az intézmény megszüntetése, de még reformja is. Ezért egy olyan összetételű felsőház kialakításán fáradozott, amely legkevésbé akadályozza a haladást.⁵⁵

15 tervet közölt, melyek részben a létező felsőházak nyomait viselték, részben pedig saját kreációi voltak. A szervezet és összetétel szempontjából majd minden technikai elem megjelent a népképviselők választástól, az önkormányzatok és más testületek, esetleg a képviselőház által választott felsőházon át az öröklési jogcímig, kinevezésig, illetve a rotációval egybekötött kooptálásig. Schvarcz azt a változatot tartotta legjobbnak, amelyben a testület 180 tagját 10-10 évre, 5 évenkénti rotációval, meghatározott kvóta szerint az egyes szakmai szervezetek választanák, s helyet kapnának benne még a törvényhatóságok, a nagybirtok és a tőke képviselői, ha kivették részüket a szociális problémák megoldásából. Ezáltal a testület a szakemberek gyűjtőhelye lenne. A Kossuth alkotmánytervére emlékeztető megoldást, mi-

⁵² Schvarcz 1879. 207-226.

⁵³ Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. I-II. kötet Budapest, 1981. II. kötet 179-189.; Schvarcz 1879. 226-228., 230.

⁵⁴ Schvarcz 1879. 228-230.; Vö. Schvarcz Gyula: Tudomány és társadalom. Budapest, 1888. 79.

⁵⁵ Schvarcz 1879. 230-246.

szerint a megyék 2-2 visszahívható küldöttei alkotnák a felsőházat, nem tartotta jónak, mert szerinte a régi magyar megyerendszert, annak aránytalan területi megoszlásával, nem lehet a szövetségi köztársaságok tagállamaihoz hasonlítani. Az egységes magyar állam elvéből kiinduló Schvarcz a kossuthi tervben túl erősnek vélte a föderalista jellegét, s a visszahívást se tartotta célszerűnek, mert állandósítaná a politikai harcokat. A megyék küldötteiből álló felsőház akkor sem támogatta volna, ha magas vagyoni cenzushoz kötik a tagságot. A felsőház összcállításában a szakértelmet és a függetlenséget tekintette a legfontosabbnak, s inkább elfogadta volna azt a megoldást, hogy a felsőház tagjainak felét a korona nevezze ki, de szakértő közcgek ajánlatára, semmint túlnyomóan a nép, a törvényhatóságok vagy a képviselőház választottjaiból álljon.⁵⁶

A felsőház 1848-ban elmaradt reformja következtében az intézmény állandóan politikai, jogi és publicisztikai viták tárgya volt. Reformját a kormány csak 1883 nyarára dolgozta ki, s az uralkodóval folytatott egyeztetés után 1884 őszén terjesztette a parlament elé. Az 1885. VII. törvény szerkezeti módosításai ellenére a főrendiház megőrizte jogkörét, rendelkezett a korlátlan vétővel, s megmaradt benne az arisztokrácia túlsúlya.⁵⁷ Schvarcz az 1885-ös reformot annyiban látta előrelépésnek, hogy az élethossziglan kinevezettek között esetleg tudományos kiválóságok, szakemberek is helyet foglalhatnak a testületben. A tudósok felsőházi tagságával későbbi dolgozatában is foglalkozott.⁵⁸

Törvényben szeretne volna rendezni az országgyűlés két háza közt felmerülő összecütökzések jogorvoslatának módját. Elképzelése szerint kétszeri sikertelen üzenetváltás után a korona, illetve a kormány jogában állna a képviselőház feloszlátása, de ez esetben 3 hónapon belül új választást kellene rendezni. Másik megoldásként felvetette, hogy a vitatott javaslatot a két ház együttes ülésen tárgyalja újra. A törvényhozás szakszerűbbé tétele érdekében az addigi véletlenszerűen alakult osztályok helyett mindkét házban bizottságok felállítását javasolta. A bizottságok alakítását és ügymenetét nem is a házszabályokban, hanem alaptörvényben akarta rendezni.⁵⁹

A törvényelőkészítés szakszerűbbé válását várta kedvenc eszméjének, az államtanácsnak megvalósulásától. Az államtanács gondolatával már említett fiatalkori írásaiban is foglalkozott, s többször figyelmeztette a kormányt az 1848. III. törvény 19.§-ának életbe léptetésére. Schvarcz államtanácsa a szaktudomány képviselőit tömörítette volna, akiket a képviselőház, a felsőház és a minisztérium jelöltjeiből 6-6 évre a király nevezne ki, s a miniszteri tárcáknak megfélemlően alakítanak meg szakosztályait. Feladatukat a törvények kezdeményezésében, előkészítésében, illetve a bármely képviselő által benyújtott vagy módosításon átment törvényjavaslat szakértői felülvizsgálatában jelölte meg. Nem akarta, hogy az államtanács lassítsa a törvényhozást, vagy akadályozza a képviselői kezdeményezést, e pártoktól független testülettel szeretne volna pótolni a törvényhozás tagjainak szakismeretét, műveltségét, kissé átadva magát a szellemi felsőbbbség hatékonyságába vetett hitének, s nem számolva a testület „árnyékkormány” jellegével.⁶⁰

⁵⁶ Spira György: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen, 1989. 62-63. (a továbbiakban: Spira 1989.); Schvarcz 1879. 246-273.; Tóth Lőrinc, aki akadémiai értekezésben tárgyalta a kérdést (A magyar felsőház reformja, 1882.), vitatta Schvarcznak a második kamara fölöslegességére utaló kijelentéseit. Vö. Hornyánszky 1917. 22-24., 71.; Bírálta Schvarcz felsőházra vonatkozó nézeteit Metzl Oszkár is az Athenum 1892-es évfolyamában A magyar parlament reformja címmel megjelent írásában.

⁵⁷ Püski Levente: A liberális alkotmányosság és az 1885. évi főrendiházi reform. In: Történeti Tanulmányok I. Szerkesztette: L. Nagy Zsuzsa és Veress Géza. Debrecen, 1992. 67-81.; Vörös Károly: A főrendiház 1885. évi reformja. (Egy kutatás tervei és első eredményei.) In: Rendi társadalom – polgári társadalom I. Szerkesztette: Á. Varga László. Salgótarján, 1986. 397-405.

⁵⁸ Hornyánszky 1917. 23-24., 71.

⁵⁹ Schvarcz 1879. 286-288., 289.

⁶⁰ Schvarcz 1861.; Szent-Katolna 1865. I. 311-345.; Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet 365., 4. kötet Pest, 1870. 82.; Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 104., 231., 233-234., 331-333., 475-478.,

A kormány és a korona

Schvarcz szerint a kormány tevékenységének képviseleti államban a törvényhozás által meghatározott keretek közt kell mozognia, de nem szorítkozhat csupán a jogrend védelmére, rendőri és adminisztratív teendőkre, hanem működését, miként a törvényhozásnak is, ki kell terjesztenie az összes értelmi, erkölcsi és anyagi érdekekre. Beavatkozásának határát pedig abban a pontban jelölte ki, ahol az egyén már maga, sőt a kormánynál jobban meg tudja oldani feladatait.

A kormányban annyi szaktárcát akart létesíteni, ahány ágra az államszervezet működése oszlott. A minisztériumok élén szakmájukban elméleti és gyakorlati jártassággal rendelkező személyeket látott volna szívesen, s vitatta azt a nézetet, hogy a miniszternek azért nem kell szakembernek lennie, mert feladata elsősorban a reprezentáció. Schvarcz úgy vélte a hozzá nem értő miniszter munkatársait sem tudja jól kiválasztani. Az ügykörök bizonyos fokú csoportosítását csak anyagi okok miatt fogadta el. De így is sürgette az önálló földművelésügyi minisztérium megszervezését. Külön minisztériumot akart a közegészségügy számára, de megvalósulásáig azzal is megelégedett volna, ha a belügyminisztériumban vagy a közoktatásügyi minisztériumban alakul ellátására egy szervezet. A közegészségügy mellett a szegényügy kormányzati szintű kezelését is szorgalmazta. Kossuth alkotmánytervében fogant gondolat-hoz hasonlóan az egyházi önkormányzatok megalakulása, az egyház és állam ügyeinek szétválasztása után feleslegesnek tartotta a vallásügyi minisztériumot. Eltörölhetőnek vélte a király személye körüli minisztériumot is, mivel a miniszterelnök szabadon érintkezhetett az uralkodóval.⁶¹

Egyszerűsíteni akarta a minisztériumok belső szervezetét és ügyrendjét, ezzel együtt a minisztériumi tisztségviselők feladat- és hatáskörét is szabályozni kívánta.⁶² Ugyanis Schvarcz szerint a minisztériumok munkájában keveredett a törvényelőkészítés, az adminisztráció, valamint a közigazgatás okozta köz- és magánjogi sérelmek orvoslása. Az elsőt az államtanácsra vagy kodifikációs osztályra, míg az utóbbit államtörvényszékre vagy közigazgatási törvényszékre, esetleg rendes bíróságra bízta volna. Schvarcz az állami hivatalok betöltését nyilvános és országos szakpályázathoz kívánta kötni, hogy ezúton biztosítsa az egyre több feladattal terhelt adminisztráció felkészültségét, szakszerűségét. Úgy vélte, ha közoktatási reformtervei megvalósulnak, pontosan meg lehet határozni a közszolgálati állásokhoz szükséges szakképesítést. Törvényt akart az állami alkalmazásban állók előléptetéséről, a velük szemben folytatható fegyelmi eljárásról és nyugdíjukról is, azontúl, hogy anyagi ellátásukat is javítani szeretne volna.⁶³

500-503.; Az államtanácsról vö. Schvarcz Gyula: Zur Reform des Parlamentarismus. Versuch einer Zusammensetzung des parlamentarischen Staatsraths auf Grundlage der Fachbildung. Budapest–Leipzig, 1879.; Schvarcz 1887.c. 61., 71-72.; Lásd még Schvarcz Államtanács szócikkét: Pallas 1. kötet 408-410.

⁶¹ Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet 430., 4. kötet 82., 5. kötet Pest, 1870. 243., 8. kötet Pest, 1870. 80.; Schvarcz 1869. 468.; Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 322-328., 471-474.; Spira 1989. 68.; Az önálló földművelésügyi minisztérium 1889 júniusában alakult meg, amikor a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztériumot kettéválasztották, a közlekedési- és közmunkaügyi minisztériumot pedig megszüntették, ügykörét az új földművelésügyi és a kereskedelemügyi minisztériumok közt osztva meg.

⁶² A minisztériumi ügyintézés dualizmuskori helyzetére vö. Bibó István: A magyar közigazgatásról. II. (Jellegetes kórformák) In: Bibó István: Különbség. Budapest, 1990. 54-60. (a továbbiakban: Bibó 1990.)

⁶³ Schvarcz 1869. 183.; Schvarcz 1872. 10-11.; Schvarcz 1879. 329-338.

Schvarcz a kormány pénzügyi ellenőrzésének javítására módosítani akarta az állami számvevőszék szervezetét.⁶⁴ Korszerű törvényt igényelt a miniszteri felelősségről is. Későbbi alkotmánytörténeti tanulmányaiban sokat foglalkozott a miniszteri felelősség kérdésével, s a parlamentarizmus lényeges feltételét látta a népképviselőt megvalósulása mellett a minisztérium jogi felelősségén túlmutató politikai felelősségében és a kabinet szolidaritásában. Alkotmányos monarchiákban a kormány helyzetét az határozta meg, hogy miként rendezték a két abszolút igényekkel fellépő szuverenitás, az uralkodói hatalom és a néphatalom viszonyát, azaz milyen fokra jutottak a hatalom eredetének, jellegének és céljainak ártértelezésében. Schvarcz az uralkodó és a törvényhozás hatalmi pozíciói alapján dualisztikus és parlamentáris monarchiát különböztetett meg. Az utóbbiban a parlament került túlsúlyba, az uralkodó minden politikai lépése miniszteri ellenjegyzés, vagyis a miniszter felelősségvállalása mellett történhetett. Mivel a 48-as törvények csak a minisztérium jogi felelősségét részletezték, Schvarcz a politikai felelősséget is törvénybe akarta foglalni, mert kétséget kizárónak tartotta, hogy a magyar minisztérium politikailag is felelős a törvényhozással szemben. 1869-ben a parlamentben azt fejtegette, hogy a kormány felelőssége mellett fontos szempont a kormány függetlensége is, de a miniszterek kinevezését a király jogkörébe utaló 1867. évi VIII. törvény alapján az a meggyőződése támadt, hogy a kormány Béctől függ. Ezért véleménye szerint valódi parlamentarizmus még nem alakult ki Magyarországon. A jogi felelősség megítélését államtörvényszékre szeretne volna bízni, mert szerinte a politikai testületekben, míg a pártjelleget fennáll, mindig a politikai felelősség szempontjai fognak uralkodni a törvényi felelősség felett.⁶⁵

Schvarcz szerint a modern alkotmányos monarchiákban a főhatalmat gyakorló király az állam első tisztviselője, s megbízatása a népfelőlésből ered. Nem lehet se a törvényhozó, se a végrehajtó, se a bírói hatalom forrása, s más jogokat nem gyakorolhat, csak amit az alkotmány számára kijelöl. Úgy vélte Magyarország közjogi helyzete még nem felel meg a modern alkotmányos monarchia követelményeinek, mert vannak az országgyűlés jogköréhez nem tartozó fenntartott jogok, s egyesek a királyt a hatalom forrásaként emlegetik. Azzal, hogy az 1867. évi VII. törvény a nádornak mint királyi helytartónak a jogkörét érvénytelenítette, joghézag keletkezett, elsősorban a király helyettesítése kérdésében. Ezért Schvarcz azt igényelte, hogy törvényben szabályozzák a király kiskorúsága esetére a gyámságot és régensséget, betegsége, akadályoztatása esetére pedig helyettesítését, főként azért, hogy legyen, aki az országgyűlést összehívja. Azt is javasolta, hogy ha a király elmulasztaná időben összehívni az országgyűlést, akkor azt egy törvényben felhatalmazott közjogi méltóság is megtehesse helyette. Szabályozni akarta az uralkodó vétőjogát is, hogy az országgyűlési tárgyalások ne nyúljanak a végtelenségig.⁶⁶

Schvarcz tehát a parlamentarizmus normáinak megfelelően csökkenteni, körülhatárolni kívánta az uralkodó jogkörét, illetve arra törekedett, hogy kiemelje azt a különféle értelmezésre alkalmas szokásjogi szabályozásból. A nyolcvanas évek végén, amikor a magyar országgyűlésben is felérsődtek azok a törekvések, amelyek a parlamentarizmus erősítése végett a hadügyi jogok kérdésén keresztül a király jogainak megszorítására irányultak, Schvarcz már tagadta, hogy a magyar alkotmányban léteznek fenntartott jogok. Egyértelműnek látta

⁶⁴ Schvarcz 1879. 479.; A számvevőszék megalakulására lásd M. Kondor Viktória: Az 1875-ös pártfűzés. Budapest, 1959. 68-81.

⁶⁵ Képviselőházi napló 1869-1872. 2. kötet 124-125.; Schvarcz 1872. 9-10.; Schvarcz 1879. 405-409.; Schvarcz 1880. 12.; Schvarcz 1887.c. 46., 69.; Pallas 1. kötet 394.; A parlamentarizmus alapvető elvét, hogy az országgyűlés bizalmával nem rendelkező kormány lemondásra kényszerül, formálisan 1875-ig egyetlen európai alkotmányban sem rögzítették. Vö. Rácz Attila: Korabeli alkotmányozás és az 1848. évi magyar közjogi törvényhozás. Állam- és Jogtudomány, 1991. 3-4. sz. 180.

⁶⁶ Schvarcz 1872. 10.; Schvarcz 1879. 9-34.; Az országgyűlés összehívásának kérdésére, a parlamentarizmus garanciáira kitért a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény általános vitájában mondott beszédekben is. Képviselőházi napló 1869-1872. 9. kötet Pest, 1870. 403.

az 1848. évi III. törvény 3.§-ának azon kitételét, hogy a király, távollétében a nádor a „független magyar ministerium által” gyakorolja a végrehajtó hatalmat, s megróttá Nagy Ernőt, aki azt írta, hogy a király a minisztérium „segélyével” kezeli a központi kormányt. Fenntartott jogokat az 1867. évi XII. törvény 11.§-ának a király hadügyi jogaira vonatkozó rendelkezéseiből credően ismert csak el. Mivel a miniszteri ellenjegyzés az uralkodónak a közös hadsereg vezérletére, vezényletére és belsőszervezetére vonatkozó intézkedéseire nem terjedt ki, Schvarcz szorgalmazta a hadsereg felkészítését az alkotmányra, hogy azt ne lehessen bevetni a magyar parlamentarizmus ellen.⁶⁷

A nádori intézmény felélesztését nem tartotta időszerűnek, de annak alkotmányvédő szerepét a modern alkotmányosság szempontjából is nélkülözhetetlennek vélte. Egy személy helyett egy testületet, egy független, elmozdíthatatlan tagokból álló államtvényszéket (alkotmányszék) akart ezzel a feladattal megbízni. Ez a fórum döntene a kiskorú vagy beteg király gyámságáról, a régensségről, az államhatalom tényezőinek esetleges alkotmányértéscsíréről, a köztük felmerülő hatásköri és jogvitákról. Az állam közegai által okozott közjogi természetű jogsértések és vitás kérdések is hozzá tartoznának. Az alkotmánybíráskodás és hatásköri bíráskodás mellett a vád alá helyezett miniszterek felett is ítélnének, mert Schvarcz a felsőházat nem tartotta erre alkalmas fórumnak. A képviselői mandátumok megvizsgálását is erre a közjogi bíróságra akarta bízni, s az állampolgárok egyéni alapjogainak védelmére is alkalmasnak találta. Az alkotmánybíráskodást a jogállam nélkülözhetetlen intézményének tekintette, s a politikai testületektől el akarta vonni a közjogi természetű vitás ügyek feletti döntés jogát.⁶⁸

Schvarcz előbb ismertetett javaslataival a dualizmuskori alkotmányosság érzékeny pontjaira tapintott rá, hisz az alkotmány 1867-es módosítása az 1848-as helyzethez képest átrendezte a politikai erőviszonyokat. A polgári alkotmányos korszakban a felsőháztól a kormány vette át az uralkodó és a képviselőlet közti közvetítést.⁶⁹ A kormány egyszerre kapott felhatalmazást az uralkodótól és az országgyűléstől, amit a költségvetési jog módosulása is kifejezett. A költségvetést házhatározattal kellett volna elfogadni, de 1867 után a kormány törvényjavaslatként terjesztette be és uralkodói jóváhagyáshoz kötötte. Ezt a gyakorlatot csak a század végén foglalták törvénybe (1897. XX. tc.).⁷⁰ Az uralkodó igyekezett minél többet átmenteni fenntartott jogából, s a miniszterek megerősítését felváltó kinevezéssel (1867. VIII. tc.) a kormány uralkodói kabinet jellegét szándékozott erősíteni. Az országgyűlés folyamatos működését biztosító klauzula kiiktatásával (1867. X. tc.) megszűnt annak a lehetősége, hogy a felelős kormány és az országgyűlés szoros együttműködése háttérbe szorítsa a főhatalmat. Az elnapoláshoz ugyan miniszteri ellenjegyzésre, az uralkodó és a kormány

⁶⁷ Haladás, 1872. 52. sz.; Schvarcz 1887.d. 28. kötet 32-34.

⁶⁸ Schvarcz 1872. 9.; Schvarcz 1879. 15-18., 164., 235-238., 331-332., 353., 402-420.; Hornyánszky 1917. 24-25.; Ruzsoly 1980. 47.; Schvarcz a parlament 1877. december 4-i ülésén interpellációt intézett a kormányhoz az alkotmánybíráskodás felállítása érdekében. Vö. Az 1875. évi augusztus hó 28-ra hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója (a továbbiakban: Képviselőházi napló 1875-1878.) 14. kötet Budapest, 1877. 88.; 1879-es munkájában közölt tervezet szerint az országgyűlés jelölne 5 személyt az elnöki és 36 személyt a bírói posztra, az összes törvényhatóság jelölne 36 bírót, az MTA, valamint a jogi karok pedig 12-t. Ezek közül a kúria törölne 2 elnökjelöltet és 26 bírójelöltet, s a fennmaradók közül a király nevezné ki élethossziglan és elmozdíthatatlanul az elnököt és a 21 bírót.; Kosuth alkotmánytervében is szerepelt egy „alkotmányörszék” a törvények alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatára. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény (1869. IV. tc.) vitájában a kinevezési rendszer tompítására, hatásköri kérdések és a politikai bűnügyek eldöntésére Deák állambíráskodás felállítását javasolta. Vö. Spira 1989. 65.; Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében. Budapest, 1976. 23-25. (a továbbiakban: Sarlós 1976.); Sarlós Béla: Deák és a kiegyezés. Budapest, 1987. 258-259. (a továbbiakban: Sarlós 1987.)

⁶⁹ Péter László: Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamentáris tradíció a XIX. századi Magyarországon. In: Túlélők. Eliterek és társadalmi változások az újkori Európában Budapest, 1993. 191-241.

⁷⁰ Sarlós 1976. 179-181.

egyetértésére volt szükség, de ezzel kivédhetővé vált a kormány ellen irányuló bizalmatlanság és felelősségre vonási szándék. A király erősebb pozícióját az is szemlélteti, hogy lehetséges volt imparlamentáris kormány kinevezésére. Persze az alkotmányos konfliktusok kiküszöböléséért igyekezett többségi kormányt kinevezni, s amikor a kormány elvesztette a törvényhozás bizalmát általában fel is mentette a lemondott minisztereket.

Az 1867. március 17-i titkos minisztertanácsi rendelet bevezette az előszentesítési jogot, azaz a kormány törvénytervezeteit, az országgyűlési határozatokat, s az előbbiket helyettesítő rendeleteket előzetes királyi jóváhagyáshoz kötötte. Ezzel a kormány tevékenysége erős uralkodói kontroll alá került. Az előszentesítéssel az uralkodó ellensúlyozni tudta a miniszteri ellenjegyzést.⁷¹ 1867 után tehát a király túlsúlyra tett szert a parlamenttel szemben, s ezt a pozícióját végig megtartotta, s nem alakult ki klasszikus értelemben vett parlamentarizmus Magyarországon.

A közigazgatás

Schvarcz elismerte a megyék alkotmányvédő szerepét, s a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény vitájában a parlamentarizmus legfontosabb biztosítékaként emlegette azokat, egyúttal elutasította azt a nézetet, hogy a törvényhatósági rendszer a parlamenti kormányzattal nem egyeztethető össze.⁷² Később tiltakozott a megyei autonómia mitizálása ellen, mert szerinte az nem felelt meg a korszerű önkormányzat követelményeinek, még az 1870. évi XLII. törvény és a Tisza Kálmán-féle reformok után sem. Az önkormányzat feltételének tekintette a megyékben is a kellő számú értelmiségi elemet és az anyagi függetlenséget. A szakértelem biztosítása miatt nem értett egyet a tisztviselők választásával, helyett a központi kormánytól várta, hogy az országban aránytalanul szétszórt szakemberekből mindenhol juttat. A tisztviselők előléptetése is feltételezte a kinevezési rendszert. Schvarcz nem a megyét hagyományosan igazgató dzsentri, hanem az állam érdekét helyezte előtérbe, azaz nem a nemesi előjogok védelmét, hanem a jogegyenlőségre épülő művelődési és jogállam igényeit tartotta fontosnak.⁷³

Olyan állami közigazgatást akart bevezetni, amit a megyék és a községek ellenőriznek. A megye élére a főispán kerülne mint a központi igazgatás felügyelője. A főispáni tisztség arisztokratikus jellegű hivatalból korszerű köztisztviselői állássá alakulna át.⁷⁴ A szakigazgatást a feladatok szerint szerveződő szakosztályok látnák el. A szakosztályok élére a miniszter az osztályfőnököket a főispán meghallgatásával nevezné ki, míg az osztályfőnökök a magyar nyelvtudáshoz, erkölcsi fedhetetlenséghez és felsőbb tanfolyam végzéséhez kötött hivatali állásokat szintén a főispán megkérdésével tölténék be. Az osztályfőnökök politikai felelőséggel tartoznának a megyei képviselőtestületnek. A közjogi sérelmet okozó tisztségviselők-

⁷¹ Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914-1918. Összeállította: Iványi Emma. Budapest, 1960. 531-537.; Az előszentesítési jognak nagy jelentőséget tulajdonít Sarlós Béla. Vö. Sarlós 1987. 182-188.

⁷² Képviselőházi napló 1869-1872. 9. kötet 400-407., 10. kötet Pest, 1870. 174.; Már a kiegyezés idején többeket foglalkoztatott az a probléma, hogy miként lehet az új alkotmányos kormányrendszert összehangolni a megyei autonómiával. A kiegyezés létrehozói a törvényhatóságok jogkörének szűkítése mellett érveltek, mondván az alkotmányos kormányzás mint önkormányzat átvállalja a megyék alkotmányvédő szerepének jelentős részét, ugyanakkor a kormány nem vállalhat felelősséget olyan ügyekben, amit tőle független közegek intéznek. Ez az érvelés nem volt egészen pontos. A kormány és a törvényhozás autonómiája az uralkodó fenntartott jogai által szűkült. Így minden lépés, amit a kormány az alsóbb fokú önkormányzatok rovására tett, egyben egy külső érdeknek is utat nyitott. Az is ismert volt, hogy a kormány nem azért vállalt felelősséget, hogy az ügyek saját akarata szerint intéződjének, hanem hogy a végrehajtás törvényszerű legyen. Vö. Sarlós 1976. 13-23.

⁷³ Schvarcz 1879. 338-350.

⁷⁴ Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet 284.

kel szemben az államtörvényszék járna el, magánjogi jogsértés esetében pedig a rendes bíróságokon szervezett közigazgatási bíróságok, de fellebbviteli fóruma azoknak is az államtörvényszék lenne. A tisztviselők megemelt fizetését kompenzálná a szervezeti egyszerűsítésből következő létszámcsökkenés és a megyék számának csökkentése.⁷⁵

A képviselőtestület 60 tagjából 40-et a közigazgatási adminisztrációnak megfelelő szakosztályokba választanák az országos választójoggal rendelkezők közül azok, akiknek valamilyen szakmai gyakorlatból vagy képzettségből fakadóan köziük van az illető szakosztály profiljához. A választhatóság feltétele felsőfokú tanfolyam elvégzése, tisztviselői vagy önkormányzati testületi múlt lenne. A szakértelem és politikai rátermettség követelményének túlhangsúlyozásával Schvarcz mind a választók, mind a választhatók körét rendkívül leszűkítette, lényegében a magasabb képzettségű értelmiség és a közigazgatási, politikai apparátusból kikerülők iránt volt csak bizalommal. Ezen lényegesen az sem változtatott volna, hogy a további 20 tagot a 40 tagú testülettel választatná meg. A tervzet szerint a tagok napidíjat kapnak, s az ügyeket a szakosztályokban döntenek el, a plénum elé csak politikai természetű és személyi kérdések kerülnek. Épp ezért csak negyedévente ülészik az egész testület. Schvarcz tehát a tisztségviselők ellenőrzésére hivatott testületet is igazgatási feladatok ellátására igyekezett rászorítani. A megyei igazgatást a szakminisztériumból kiküldött szakbiztossal akarta ellenőriztetni.⁷⁶

Az összevont megyéket 10-15 járásra osztaná, ahol a főszolgabíró vezetése mellett leképeznék a megyei igazgatás szakosztályait. A 30 fős járási képviselőtestületet az országos választójoggal rendelkezők választanák, de fele részben a felső iskolát végzett földbirtokosok közül, fele részben az összes választójogosult közül. A megfelelő anyag és műveltségi erővel rendelkező városok önkormányzatot kapnának. De ez az önkormányzat kétes értékű lenne, hisz a megyei képviselőtestület ellenőrizné. Önkormányzati joggal Schvarcz csak 20 várost ruházna fel, a többi járási kötelekbe utalná, tekintet nélkül szabad királyi, illetve törvényhatósági múltjukra, igaz, a nagyobbak ezek közül önmaguk alkotnának egy járást.⁷⁷

Schvarcz bírálta az 1876. évi területrendezést. Ő nagyobb megyéket, mintegy 28-at alakított volna ki azért, hogy biztosítsa a megfelelő számú szakember meglétét. Már 1872-es programjában is javasolta az önkormányzatra képtelen kisebb törvényhatóságok összevonását. Abban is bízott, hogy a nagyobb megyék gazdaságilag is önállóbbak lesznek, s megszűnik az önkormányzatiság szempontjából az az anomália, hogy a megyék a központi költségvetésre szorulnak. Budapestet külön megyeként közvetlenül a kormány ellenőrzése alá kívánta helyezni. Tisza reformjai közül a közigazgatási bizottság alapeszméjével egyetértett, mivel a nagy létszámú és ritkán ülésző közgyűlés ellenőrző tevékenységében csak az önkormányzat illúzióját látta, s szükségesnek találta az állami közigazgatás és a törvényhatósági rendszer szerves kapcsolatának megteremtését. Azonban úgy vélte, hogy a törvény kidolgozásába már hibák csúsztak, és így az nem vált alkalmassá sem az állami, sem a törvényhatósági közigazgatás, sem pedig az önkormányzati ellenőrzés hátrányainak felszámolására.⁷⁸

A virilizmus ellen többször is élesen kifakadt. Az intézményt már az 1870. évi XLII. törvény keletkezésékor élesen támadta, s székesfehérvári kerületében még petíciós mozgalmat is szervezett ellene. Cáfolta a tervzet védelmezőinek azt az álláspontját, hogy a vagonfok

⁷⁵ Képviselőházi napló 1875-1878. 14. kötet 87-88.; Schvarcz 1879. 331-333., 350-356., 403., 416-420.

⁷⁶ Schvarcz 1879. 356-361.; A törvényhatósági törvény 1870. évi vitájában Schvarcz magát az általános választójog hívének vallva, a községenkénti titkos szavazás megvalósulása esetén, sem a választók sem a választhatók tekintetében nem tartott szükségesnek semmilyen különös kvalifikációt, csak az írni és olvasni tudást, s az addigi jogélvezők jogait sem akarta elvonni. Már akkor felvetette a szakértelmiség biztosítása érdekében, hogy az általános választójog alapján megválasztott bizottság maga egészítse ki sorait. Képviselőházi napló 1869-1872. 10. kötet 173-174.

⁷⁷ Schvarcz 1879. 362-365.

⁷⁸ Schvarcz 1872. 11.; Schvarcz 1879. 263., 332., 365-375.

egyben a műveltségre is garancia, s kimutatta, hogy törvényhatóságunként milyen eltérő adóösszeg szükséges a bizottsági hely megszerzéséhez. Az erkölcsi szempontokat mellőző, nyersen vagyoni képesítvényeket preferáló virilizmus politikai hatásait kártékonynak tartotta.⁷⁹

A törvényhatósági törvényhez (1870. XLII. tc.) hasonlóan a községek rendezését tartalmazó 1871. évi XVIII. törvényt is bírálta, elsősorban azért, mert az egyes településfajták tisztviselőitől nem minden esetben követelte meg a szakképesítést. Azzal sem értett egyet, hogy a törvény a helységek hierarchiába sorolásakor és az önkormányzat megadásakor nem kötött ki semmiféle a polgárosultság fokára utaló feltételt. Schvarcz a községek osztályozásánál a lélekszámot és a hagyományos jogot nem tekintette meghatározó szempontnak. A nagyobb lélekszám szerint csak az értelmes és tehető személyek nagyobb számának esélyét növeli. Mivel a főváros lakóinak értelmi, erkölcsi és anyagi erejében biztosítékot látott a helyhatósági ügyek önálló intézésére, Budapestnek adta volna meg a legnagyobb fokú, külön törvényben szabályozott, közvetlenül a kormány felügyelete alatt álló önkormányzatot. Azok a városok, amelyek a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő szervezetet tudnának működtetni és képesek lennének közművelődési és közjótékonyági intézményeket felállítani, a fővárosnál szerényebb mértékű, szintén külön törvényben szabályozott önkormányzatot nyernének. Ezek közé Schvarcz a már korábban említett nagyobb vidéki városokat sorolta. A községek harmadik fokozatát a vidéki községek alkotnák.⁸⁰

A főváros élén a belügyminiszter által előterjesztett kormányzó állna, az akkori főpolgármester jogosítványai közül csak a tisztviselői állásokat nem tölthetné be. A képviselőtestület 60 tagját ugyanúgy választanák, mint a megyékben. Elnökét azonban közvetlenül a főváros országos választójoggal rendelkező polgárai választanák a testület 5 jelöltje közül 6 évre. Érdekes eltérés viszont a megyéktől, hogy a főváros tisztségviselőit nem a kormány nevezné ki, hanem a képviselőtestület szakosztályai választanák, természetesen országos szakpályázat alapján, bár később itt is megjelenne az előléptetés. Még az alacsonyabb tisztviselői állásokhoz is felsőfokú tanfolyam elvégzésére lenne szükség, a tisztségviselőket azonban szolgálati idejük után nyugdíj illetné meg. A szakosztályok felett a fővárosi önkormányzat vezetőjeként a képviselőtestület 7 jelöltjéből az összes választópolgár által választott főpolgármester állna. A főváros pénzügyeit az államtörvényszék által kinevezett tagokból álló számvevőszék ellenőrizné.⁸¹

A járásba nem sorolt városok nem rendelkeznének a teljes helyhatósági önkormányzattal, de ellenőrizhetnék a közigazgatást. Itt is szakosztályokba tömörülők, kinevezett állami tisztviselők végeznék az igazgatást, igaz, tisztán helyhatósági ügyeket választott tisztségviselőkre is bíznanak. A képviselőtestület, amely a város vagyonát kezelné, mind a kinevezett, mind pedig a választott hivatalnokokat ellenőrizné. Az összes többi helység a járások kötelékébe kerülne, ahol megismétlődne a megyék szakigazgatási szervezete. A nagyobb városok önmaguk alkotnának egy-egy járást, a többi járás viszont 9-10, esetleg 10-20 addigi községet egyesítene közigazgatási szempontból, azaz Schvarcz elképzelése szerint a járás mintegy egyesített község jelenne meg. Ezzel a tanulatlan falusi bíróktól és esküdtektől akarta elvonni az igazgatási teendőket és átadni azt a szakrendszerben működő tisztviselőknek.⁸² Schvarcz már oktatáspolitikai javaslatában is azzal kívánta szankcionálni a községi iskolaállítást, hogy

⁷⁹ Schvarcz 1872. 11-12.; Képviselőházi napló 1869-1872. 8. kötet 360., 9. kötet 17., 400-407., 10. kötet 170-176.; Schvarcz 1879. 375-377.

⁸⁰ Schvarcz 1879. 318-319., 378-392.

⁸¹ Schvarcz 1879. 392-397.; Schvarcz már a Reformpárt 1872-es felirati javaslatában szorgalmazta Buda és Pest egyesítését, majd a főváros rendezésére tervezetet is készített. A képviselők felét az összes polgárral akarta megválasztatni, de másik felét, további csoportokra osztva a képesítvények és választások rendkívül bonyolult, a gyakorlatban szinte kivihetetlen rendszerével kívánta mandátumhoz juttatni. Korunk, 1872. 150., 187. sz.

⁸² Schvarcz 1879. 397-402.

megvonja tőlük az önkormányzati jogot, ha nem tesznek eleget kötelezettségüknek. 1872-es programjában is úgy látta, hogy az apró települések nagy része képtelen az önkormányzattal járó teendők ellátására, ezért javasolta, hogy ezeket vonják össze.⁸³

Mivel az államnak jelentős szerepet szánt a polgárosodás és modernizáció előmozdításában, elsősorban arra keresett biztosítékot, hogy a beavatkozást végző adminisztráció egységesen és szakszerűen működjön. A szakszerűsége garanciát a központi, állami kinevezéssel hivatalhoz juttatott, előléptetéssel, magas fizetéssel és nyugdíjjogosultsággal érdekeltté tett hivatalnoki apparátusban látott. Ezen csak ott lazított, ahol bízott benne, hogy a választás is biztosítja a megfelelő szakértelmet. Nagyobb bizalma volt a városok lakóival szemben, de a falusi népesség önkormányzati hajlamait, spontán demokratizmusát alulértékelt. A választás redukálása, sőt a szakszerűség követelményeinek átplántálása az ellenőrzésre hivatott választott testületekre, mindenképp csökkentette az önkormányzatok erejét. Schvarcz hangsúlyozta ugyan az önkormányzatiság fontosságát, de ezt, úgy tűnik, a közigazgatásban nem a legoptimálisabban tudta egyeztetni a szakszerűség követelményével. Felfogását jól szemlélteti az a kijelentése, amelyben vitázott azzal az „óliberálisoknak” tulajdonított tétellel, miszerint az önkormányzat teszi alkalmassá a tömeget a politikai szabadságra – szerinte ehhez elsősorban műveltségre lenne szükség.⁸⁴

A dualizmuskori közigazgatás kiépítését nagyban meghatározta az, hogy a kormánynak a hatalmi struktúrában elfoglalt helyzetéből következően nemcsak a törvényhozást kellett irányítani, hanem a végrehajtást is uralnia. Ezáltal a törvényhatóságok feletti felügyeleti jogának nem a törvényességi kontroll erősítésével, hanem a közvetlen befolyás biztosításával szerzett érvényt. A kormány akaratát a törvényhatóság élére kinevezett főispán érvényesítette, aki fokozatosan befolyása alá vonta nemcsak a törvényhatósági, hanem az állami közigazgatás közegzeit is. Kiszélesedett diszkrécionális hatalma, mert az eljárás gyakori szabályozatlansága miatt kifogásolhatta a tisztségviselő működését és maga vehette kézbe az ügyintézkést. A közigazgatás államosítására, a kinevezési rendszer bevezetésére Szapáry tett kísérletet, de az ellenzék obstrukciója miatt csak a tervezet elvi rendelkezése vált törvénnyé (1891. XXXIII. tc. „lex Szapáryana”).

A kormánybefolyás növekedésével arányosan csökkent a törvényhatóságok autonómiája. A kormány nem biztosíthatott több önállóságot a törvényhatóságoknak, mint amennyivel maga rendelkezett az uralkodóval szemben. A megyék anyagi önállósága sem valósult meg. Tovább gyengítette a törvényhatósági önkormányzatot az állami és törvényhatósági tisztviselők közül, valamint a törvényhatósági bizottság delegáltjaiból álló közigazgatási bizottság (1876. VI. tc.). Ezután a miniszterek saját belátásuk szerint küldhették rendeleteiket a közigazgatási bizottsághoz vagy a törvényhatósági bizottsághoz. A törvényhatósági bizottság tagjai már az első törvényhatósági törvény (1870. XLII. tc.) értelmében fele részben a leg több egyenes adót fizetők közül kerültek ki. A virilizmus intézményét a községi képviselőtestületekben is bevezették (1871. XVIII. tc.), az újabb községi törvény (1886. XXII. tc.) pedig kiterjesztette azt, a jogosultságot az adózó személyek helyett az adó alapját képező vagyonhoz kötve („tárgyasult” virilizmus). A törvényhatóságok önkormányzatának csökkenésével csorbult alkotmányvédő szerepük is.

A közigazgatási törvények regionális tekintetben különböző mértékben szűkítették az autonómiákat. Különösen nagy eltérés alakult ki a főváros és a vidéki törvényhatóságok közt. Már a Pestet, Budát és Óbudát egyesítő 1872. XXXVI. törvény is több jogot biztosított a fővárosnak. A főváros jelentős anyagi erőforrások felett rendelkezett, s a második törvényhatósági törvény (1886. XXI. tc.) jogfosztó rendelkezései nem terjesztették ki rá. A városi törvényhatóságok nagyobb önállósággal rendelkeztek, mint a megyéiek. A rendezett tanácsú városok is önállóbbak voltak a kis- és nagyközségeknél.

⁸³ Schvarcz 1872. 11-12.

⁸⁴ Schvarcz 1879. 380.

A pénzügyi közigazgatási bíróság (1883. XLIII. tc.) felállítása után a közigazgatási bíróságot csak 1896-ban szervezték meg (XXVI. tc.). Bírái kinevezettek voltak, s hatásköre sem volt teljes, mégis csökkentette a kormány közvetlen intézkedési körét, megállította a törvényhatósági autonómia zsugorodását, korlátozta a főispánt, s ezzel fontos jogállami intézménnyé vált. A törvényhatóságok által benyújtható ún. „garanciális panasz” jogorvoslatával a közigazgatási bíróság jogköre bővült (1907. LX. tc.), s ekkor jött létre a kúria és a közigazgatási bíróság tagjaiból a hatásköri bíróság (1907. LXI. tc.), amely a kormánytól elvonta a bíróságok és közigazgatási hatóságok közti hatásköri összeütközések elbírálását. A kormányrendeletek bírói felülvizsgálatának bevezetésével az egész közigazgatási eljárás törvényes kontroll alá került, s csökkent a diszkrécionális beavatkozás lehetősége. Schvarcz 1872-es programjában sürgette a kivételes állapotok fölötti intézkedések alkotmányos rendezését is. A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket biztosító törvény előkészítésére a koalíciós kormány vállalkozott, de elfogadása csak a munkapárti parlamentben történt meg (1912. LXIII. tc.).⁸⁵

Az igazságszolgáltatás

Schvarcz 1872-es programjában a közérkölség és a közgazdaság állapotának javítása érdekében igényelt gyors, pontos és olcsó igazságszolgáltatást, aminek feltételeit korszerű törvénykönyvek, polgári, kereskedelmi és büntető kódexek elkészítésében, az eljárásnak a szöbeliség, nyilvánosság és közvetlenség elvén nyugvó reformjában és a bírói függetlenség erősítésében jelölte meg. A közjegyzői intézmény korszerűsítése mellett szigorú ügyvédi rendtartást, a rendőrség szervezetének fejlesztését és eljárásának szabályozását, valamint a börtönrendszer gyökeres reformját igényelte.⁸⁶

1879-es munkájában és 1877 végén az országgyűlés előtt részletesen kifejtette, hogy a közjogi, alkotmányjogi, tehát politikai természetű ügyeket egy független, életfogytig kinevezett bíróból alakult államtörvényszékre kellene bízni. Ez az egységes közjogi bíróság döntene a miniszterek jogi felelősségéről, az állampolgárok egyéni alapjogait ért sérelmekről, a közigazgatásban adódó közjogi természetű jogvitákról, s fellebbviteli fóruma lenne a rendes törvényszékek közigazgatási osztályainak, ahova a közigazgatás okozta magánjogi sérelmekkel lehetne fordulni.⁸⁷

Schvarcz a rendes bíróságok szervezetét az új közigazgatási területbeosztáshoz akarta igazítani. Minden járási székhelyen és önálló városban tervezett egy-egy járásbíróságot, minden törvényhatóság székhelyén pedig egy-egy első foyamodású bíróságot. A királyhágón inneni országrészben 7-8 második foyamodású törvényszéket állított volna fel, amelyek közül egy Budapesten lett volna illetékes. A bírósági hierarchia csúcsszervét Schvarcznál a legfőbb ítélőszék képezte. Az esküdtszékről azt tartotta, hogy az „*valódi védje a politikai szabadságnak*”, s csak a politikai ügyekre akarta illetékességét kiterjeszteni, becsületsértési és büntető perekre nem.

Schvarcz a jogbiztonság lényeges feltételeként kezelte a bírák függetlenségét és persze szakértelmét. Ez alapján sem a közönség vagy politikai testületek bíróválasztását, sem pedig a kormánykinevezést nem tekintette jó megoldásnak, hanem a szakmai szempontú előléptetést pártfogolta. A járásbíróságoknál és az első foyamodású bíróságoknál az összes bírói

⁸⁵ Schvarcz 1872. 12.; A dualizmuskori közigazgatáshoz Bibó 1990. 44-60.; Sarlós 1976.; Ruszoly 1980. 47-48.; Sarlós Béla: A közigazgatás polgári jellegéről. In: Pölöskei – Ránki 1981. 275-303.; Pölöskei Ferenc: A dualista Magyarország államrendszere és továbbélése. Előadások a Történettudományi Intézetben 5. Budapest, 1987. 3-15. (a továbbiakban: Pölöskei 1987.); Szipka István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Budapest, 1995.

⁸⁶ Schvarcz 1872. 12.; Vö. Korunk, 1872. 150. sz.

⁸⁷ Schvarcz 1879. 403-420.

állást országos nyílt pályázat útján akarta betöltetni. Elképzelése szerint a pályázatról erkölcsi és szakmai szempontok alapján a második folyamodású törvényszék elnöke döntene az igazságügy miniszter, az első folyamodású törvényszék elnökének és annak a törvényhatóságnak a képviselőtestületi elnökének a véleménye alapján, ahol a pályázó addig működött. Az első folyamodású bíróság tagjai közül a másodikfolyamodású törvényszékhez történő kinevezést, az ügyvédi kamara véleményét is meghallgatva a fórum elnöke kezdeményezné. A második folyamodású törvényszék elnökét és a legfőbb ítélőszék bírját az ügyvédi kamarák meghallgatása mellett a legfőbb ítélőszék jelölné ki. A legfőbb ítélőszék elnökét a fórum rangidős bírái közül az államtörvényszék meghallgatásával az igazságügy miniszter előterjesztésére a király nevezné ki. A bírák elmozdítása fegyelmi úton, a felsőbb bíróságok ítéletével történne. Schvarcz a kinevezéses rendszer kritikáján túl hiányolta a polgári perrendtartást, a polgári törvénykönyvet és a rendőrségi törvényt is. Az igazságszolgáltatás ingyenességét egyelőre eszménynek tartotta, de azt megvalósíthatónak vélte, hogy a perköltségeket a peres felek évi jövedelemadója alapján állapítsák meg.⁸⁸

Schvarcz a közigazgatáshoz hasonlóan az igazságszolgáltatást is depolitizált, szakszerűségi elvek mentén működő rendszerre próbálta formálni. Horváth Boldizsár igazságügyi miniszter működése alatt a jogszolgáltatás szervezete számos intézménnyel bővült, amelyek hozzájárultak a jogrend stabilizálásához. Utódai folytatták a szervezeti bővítést. A liberális jogalkotás jelentős teljesítménye volt a Csemegi Károly nevéhez fűződő büntetőtörvénykönyv (1878. V. tc.), majd ezt követte a kihágásokról szóló kódex (1879. XL. tc.), ugyanakkor a magánjog kodifikálása nem történt meg. A bűnvádi perrendtartás 1896-ban nyert elfogadást (XXXIII. tc.), a korszerű polgári perrendtartást pedig még később, csak 1911-ben iktatták törvénybe, s 1915-ben lépett életbe. Azt megelőzően kidolgozták a sommás eljárás reformját (1893. XVIII. tc.). A sajtóvétségeken és a budapesti kisajátítási ügyeken (1868. LIV. tc.) kívül hiányzott az esküdttbíráskodás. Az 1897. XXXIII. törvény rendelkezett az esküdtszékkel szembeni hatáskörrel rendelkező törvényszékek mellé az esküdtszék felállítását. A törvény csak 1900-ban lépett életbe, s az 1913. XXXIV. tc. már szűkítette az esküdtszék jogkörét, az 1914. XIII. törvény pedig lényegétől fosztotta meg az intézményt. A Schvarcz által is javasolt alkotmánybíróság az egész korszak folyamán nem valósult meg.⁸⁹

Schvarcz az államintézmények reformjával a jogállam és a művelődési állam megteremtésére törekedett: „*Demokrat-állam, de nem fejszámszerinti tömeguralom, hanem tisztán közművelődési és erkölcsi képestervények alapján, tehát jogállam közművelődési alapon*” – foglalta össze célját.⁹⁰ Államelméleti, történeti műveiben az állam és a társadalom kapcsolatáról szólva kijelentette, hogy az államnak a társadalmat kell szolgálnia.⁹¹ A hatalmi viszonyok és az intéz-

⁸⁸ Schvarcz 1879. 320-321., 420-426.; A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény általános vitájában 1869. június 26-án elmondott beszédében azért ellenezte a bírák kormány általi kinevezését, mert a kormányt nem tekintette Bécsből teljesen függetlennek. Ellenzékiként Schvarcz a bírák választása mellett érvelt, de azzal a feltétellel, hogy a megválasztandó bírákat egy szakképzettségi bizottmány jelölje ki, a választásnál a kisebbségi szavazatok is képviselőre jussanak, a jelöltek egy-egy állásra az egész országból kerüljenek ki, s a megválasztott bírák elmozdíthatatlanok legyenek. Képviselőházi napló 1869-1872. 2. kötet 120-126.; 1875. április 22-én elhangzott parlamenti beszédében a miniszternek a bírák nyugdíjazására és áthelyezésére vonatkozó hatáskörét felsőbb bírósági szakvélemények korlátai közé akarta szorítani. Ennek hiányában hajlott a miniszter áthelyezési jogának elismerésére, hogy a szakmailag gyengébb bírák elmozdíthatók legyenek. Az 1872-ik évi szeptember 1-re hirdett országgyűlés képviselőházának naplója, 16. kötet, Buda, 1875. 249-251.

⁸⁹ Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Budapest, 1982.; Magyar állam- és jogtörténet. Szerkesztette Csizmadia Andor. Budapest, 1995. 352-354., 356-360., 376-469.; Pölöskei 1987. 8-15.

⁹⁰ Schvarcz 1879. 498.

⁹¹ Schvarcz Gyula: Gondolatszabadság és ódon tömeguralom. Budapest, 1886. 63-64.; Az Akadémia II. osztályához Die Demokratie című műve első kötetének magyar nyelvű kiadása érdekében 1886. októ-

mények struktúrájának, működésének pontos jogi meghatározását azért sürgette, mert állama célja a polgárosodás szempontjából fontos feladatok megvalósítását tűzte ki. A közművelődés, közoktatás fejlesztése mellett szorgalmazta a szociális gondoskodást, kisdédóvók, árva- és dologházak létesítését, a közegészségügyi viszonyok és a munkások életkörülményeinek javítását, valamint a szegényügy felkarolását. Ezen a területen Schvarcz kezdeményezési úttörő jellegűek voltak.⁹²

A gazdaságban is aktív beavatkozásra ösztönözte az államot, elsősorban ott, ahol az egyéni kezdeményezésre nem lehetett számítani. Ugyanis Schvarcz az állami beavatkozás mértékét az egyéni és magántársulási kezdeményezésnél vonta meg. Az államtól elvárta, hogy tudja, hol kell serkentőleg fellépnie, de ugyanakkor a magánvállalkozásokat ne akadályozza. Szorgalmazta az állami kezdeményezést a folyók szabályozási munkálatainál, a vasutak és a közlekedési utak tervszerű kiépítésénél, a mezőgazdaság, az ipar és kereskedelem támogatásában, nemzeti bank létesítésében. Tisztában volt vele, hogy ezek a beruházások és tervezett reformjai jelentős terhet rónak az amúgy is gondokkal küszködő államháztartásra. Ezért a költségvetési politika átalakítását is felvetette. Takarékoskodást javasolt a „meddő” kiadások terén, főként a katonai kiadások csökkentését javasolta, ugyanakkor a bevételek növelésére új adópolitikát sürgetett. Mérsékelni akarta a mindenkit érintő fogyasztási adókat, a jövedelmeket progresszíven kívánta adóztatni, a nagy vagyonokra pedig fényűzési adót javasolt kivetni. Nagyobb fizetési fegyelmet igényelt, s szerette volna az elit-kolt jövedelmeket megadóztatni. Tervezett adópolitikája demokratikus célokat szolgált ugyan, de a költségvetés szempontjából nem tűnt a legracionálisabb megoldásnak.⁹³

Schvarcz Gyula a 67-es alkotmány továbbfejlesztését, korrekcióját azért szorgalmazta, mert észrevette, hogy a politikai rendszer születésekor keletkezett joghézagok kezdenek strukturális tényezővé válni, s utat nyitnak az önelvű hatalomgyakorlásnak, ami behatol az alkotmányosság repedéseibe, s elindítja annak erózióját, s végső soron a politika társadalomorientált működését gátolja. Sokszor túlzásokba eső tervezgetése ellenére is olyan intézmények felállítását, korszerűsítését javasolta, amelyek egyáltalán nem vagy csak késve, de akkor is többször jogi hiányosságokkal tarkítva jelentek meg a dualista politikai struktúrában. Ennek következtében a jogállam kiépítése nem tartott lépést az állam hatalmának, beavatkozási köreinek gyors növekedésével, s ez a társadalom civil jellegének kifejlődését is hátrányosan érintette.⁹⁴

Schvarcz nem elégedett meg az érvényesülés feltételeit kialakító állam elképzelésével, hanem a társadalmi egyenlőség, a fejlődés érdekében beavatkozó demokrata állam híve volt. Az államnak modernizátor, civilizációterjesztő szerepet szánt, de beavatkozását és annak mértékét kizárólag a társadalom felkészültségének hiányaival indokolta. Véleménye szerint az államnak minden lépésével a társadalom anyagi, erkölcsi és szellemi fejlődését kellett előmozdítania azért, hogy idővel a társadalom mind több funkciót vehessen vissza tőle. Arról, hogy az állam ne tévessze szem elől ilyen irányú kötelességeit, a demokratikus ellenőrzés eszközeivel akart gondoskodni.

ber 27-én írt levelében könyvével kapcsolatban azt fejtegette, hogy az államintézmények mennyire hatnak a szellemi műveltségre, közérkölciségre és anyagi viszonyokra, míg ezek a társadalmi mozzanatok az államintézmények átalakulására gyakorolnak befolyást. MTA Régi Akadémiai Levéltár 934/1886.

⁹² Képviselőházi napló 1869-1872. 1. kötet 430., 4. kötet 82., 5. kötet 243.; Schvarcz 1872. 12-13.; Schvarcz 1879. 471-474.; A dualizmus korabeli állami szociálpolitikára lásd Gyáni Gábor: A szociálpolitika múltja Magyarországon. Előadások a történettudomány műhelyéből 4. Budapest, 1994.

⁹³ Schvarcz 1872. 13-16.; Schvarcz 1879. 480-483.

⁹⁴ Péter 1989. 87.

GYÖRGY MIRU

*Experiment around the State: The Reform Plans of Gyula Schvarcz for
Constitutional Development in the Monarchy*

In the mid-1860s, Gyula Schvarcz (1838-1900) believed Western social development could be successfully adapted in Hungary, too. Seeing that the load-bearing capacity of society was lower, he expected the state, the political sphere dominated by state institutions to have the initiative.

He meant to eliminate the legal gaps built into the political system of the Austro-Hungarian Monarchy with his constitutional reform. He thought that the rights of the monarch should be clearly defined and the relationship between the two houses of the Parliament cleared up, although he questioned the necessity of a second chamber. He urged that the anomalies of the election system be removed, and the electorate broadened by making literacy the condition of the right to vote. He wanted an act to be passed on the modern responsibility of ministers, and would have had clerical offices filled with professionals. He rejected the institution of virilism, whereby the wealthiest held most of the elective offices, and wanted participation in local government to depend on the level of one's education. He deemed it necessary to precisely regulate administrative procedures, and administrative justice to be meted out by independent courts. He wanted justice to be administered by a judiciary dependent on laws only, which required the making of detailed laws and codes. His attention covering other areas of institutions under the rule of law, Schvarcz proposed the reform of the state audit office as well as the establishment of a state court (constitutional court) to direct conflicts between the branches of government into legal channels. He wanted to guarantee the rights of citizens in the constitution, and he did not wish to hinder the educational and economic efforts of the national minorities either.

Schvarcz hoped that the state would have a modernizing role, one that would help bourgeois development, but he thought this interference was necessary only because of the weakness of society. He wanted to find guarantees that the state would, with its every move, promote the material, moral, and intellectual development of society so that in time the latter would be able to take over an increasing number of functions. Unlike a growing number of his contemporaries, Schvarcz insisted that the state should serve society and not the other way round.