

Cieger András

**Liberalizmus és hatalmi érdek.
A szabadságjogokra vonatkozó politikusi dilemmák
a dualizmus kori Magyarországon***

Rövid tanulmányom célja, hogy felvázoljam az 1868-as nemzetiségi törvény egy lehetséges kontextusát. Azt, hogy az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés révén hatalomra került liberális elit reformterveiben milyen helyet kapott a szabadságjogok kodifikálásának ügye. Kutatásaim során azokat a levéltári dokumentumokat igyekeztem összegyűjteni a kiegyezést követő első évtizedekből, amelyekből kiolvashatók a szabadságjogok biztosítására vonatkozó politikusi elképzelések és a választani kívánt jogi megoldások. Jelen írásban vizsgálatom összefoglaló megállapításairól kívánok számot adni.

A „törvényes forradalom” (1848) és a szabadságjogok ügye

Terjedelmi okokból csak utalhatok arra a tényre, hogy az egyéni- és politikai szabadságjogok ügye a 18. század utolsó harmadától kezdve a magyar liberális hitvallásnak is sarkalatos részét képezte. Témám szempontjából különösen fontos előzménynek tartom az 1830–40-es évek országgyűléseinek nagy reformvitáit.¹ A következő néhány évtized politikai elitje ugyanis lényegében e vitákon keresztül szocializálódott, az akkor elhangzott érvek és ellenérvek, javaslatok, tervezetek e nemzedék közös tudásává váltak. Nétkülönbségek természetesen voltak közöttük (pl. a reformok radikalizmusát és a konkrét jogi formulákat illetően), de az alapértékeket tekintve egy-

* Az itt olvasható tanulmány egy hosszabb kutatás részeredménye, amely a modern alkotmányosság és a modern állam koncepcióinak befogadását és megvalósítását vizsgálja a 19. századi Magyarországon. A tanulmány „Az identitás történetének térbeli keretei: civilizáció, nemzet, régió, város” kutatási program keretében készült (MTA TKI–ELTE Atelier).

1 Erről részletesen beszél például: Kecskeméti Károly: *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest, 2008. A könyv eredetileg francia nyelven jelent meg; uő: *La Hongrie et le reformisme liberal. Problèmes politiques et sociaux (1790–1848)*. Il Centro di Ricerca, Roma, 1989.

ségesek voltak. Nem volt olyan vezető magyar szabadelvű politikus, aki ne ismerte volna például a híres francia és amerikai jognyilatkozatokat, alkotmányszövegeket és ne vallotta volna magáénak a törvény előtti egyenlőség elvét, az emberi méltósághoz vagy az otthon sérthetetlenségéhez való jogot, a sajtó-, a vallás-, a gyülekezési és egyesülési, illetve például a véleménynyilvánítás szabadságának nemes eszméjét.

A szabadságjogok kivívásában a fordulatot Magyarországon is az 1848-as európai forradalmi hullám váltotta ki. Fontos azonban kiemelni, hogy a magyar alkotmányfejlődés sajátosságaként a modern magyar polgári államrendszer kiépüléséhez az utolsó rendi országgyűlés biztosított törvényes kereteket, kifejezve ezzel a jogfolytonosságot, és erős legitimitást szolgáltatva az újonnan megteremtett politikai berendezkedésnek.² Bár az új politikai elit a forradalmi események közepette tudatosan nem vállalkozott a nyílt és teljeskörű alkotmányozásra, mégis számos, a személyes és politikai szabadságjogokkal kapcsolatos rendelkezést rögzített. A jogegyenlőség gyakorlati megteremtését szolgálta például a mindenkire egyenlően vonatkozó adózási rendszer, a köztelherviselés megteremtése, illetve a rendi privilégiumok lebontása (pl. a nemesi adómentesség és a parasztságot sújtó szolgálatok eltörlése, 1848: 8-9. tc.) és a nemesi bíraskodás (úriszék) megszüntetése (1848: 9. és 11. tc.). Az ún. 1848-as áprilisi törvények határozottan hitet tettek továbbá a sajtószabadság (1848: 18. tc.), a tanszabadság (1848: 19. tc.) és a keresztényekre vonatkozóan a vallásszabadság (1848: 20. tc.) elve mellett. Bár a szakirodalom egy része szerint a törvények nem deklarálták általános érvénnyel a jogegyenlőséget, mind az áprilisi törvények Előbeszéde, mind pedig az erdélyi 1848. évi 1. törvénycikk egyértelműen utaltak a jogalkotói szándékra: „*az ország és az ahhoz kapcsolt részek karai és rendei... nem késtek... figyelmüket azokra fordítani, miket az összes magyar népnek jogban és érdeken egyesítése... megkívánt*”, valamint „*a testvér Magyarhonban minden lakosok jogegyenlősége kimondva és életbe léptetve van, ugyanazon módon itt is, a hazának minden lakosaira nézve, nemzet-, nyelv- és valláskülönbség nélkül, örök és változatlan elvül elismertetik*”.³

Az áprilisi törvényekben fellelhető sok tisztázatlanság alapvetően négy okra vezethető vissza: (1) a hiányosságok mindenekelőtt a nyugodt törvényhozási munka lehetetlenségéből és (2) a jogalkotás ideiglenes jellegéből fakadtak, több

2 A magyar történettudomány Deák István találó kifejezése nyomán a „törvényes forradalom” szókapcsolatot használja a jelenség leírására. Deák István: *The Lawful Revolution. Louis Kossuth and the Hungarians, 1848–1849*. Columbia Univ. Press, New York, 1979.

3 Az erdélyi 1. törvénycikk keletkezéséhez lásd Egyed Ákos: *Erdély 1848. évi utolsó rendi országgyűlése*. Mentor Kiadó, Marosvásárhely 2001, 74–97.

fontos törvény megalkotását ugyanis a politikai elit a következő, már népképviselői alapon szerveződött országgyűlésre kívánta hagyni (például a szabadságjogokat átfogóan garantáló büntetőkódex elfogadását); (3) illetve akadtak olyan jogelvek, amelyek külön kodifikálását nem tartották szükségesnek, hiszen levezethetőnek vélték az alkotmányos tradíciókból. (4) Végül néhány fontos esetben óvatosan kikerülték az egyértelmű fogalmazást: ilyen volt például a zsidóság jogegyenlősége, illetve a népszuverenitás problémája. Az áprilisi törvényekben szinte semmilyen utalást sem találunk arra, hogy voltaképpen egy soknemzetiségű ország alkotmányáról van szó. „*Azt gondoltuk tehát, hogy mellőznünk kell mindent, ami e nagy cél elérését compromittálhatná, s más kérdések körül csak addig tanácsos mennünk, ameddig e nagy cél veszélyeztetése nélkül mehetünk.*” – írta visszaemlékezésében Kossuth Lajos.⁴ Azaz, az új politikai vezetés a politikai átalakulás ügyét és annak társadalmi támogatottságát (pl. a magyar nemesség részéről) nem kívánta veszélyeztetni olyan vitás ügyek azonnali kodifikálásával, amelyek a liberális tábor megosztását eredményezhették volna. A magyar liberális politikusok a zsidóságot türelemre kérték, a nemzetiségeknek pedig a teljes jogegyenlőséget és a személyes szabadságjogokat kínálták (és reménykedtek a nemzetiségek spontán asszimilációjában). Csak a szabadságharc végnapjaiban került sor ezen adósságok rendezésére: az izraelita vallásúak politikai és jogi egyenlőségének kimondására (1849. évi 9. tc.), valamint a nemzetiségek jogának elismerésére a nyelvhasználat, az önkormányzati igazgatás, az oktatás és a hitélet területén (1849. 8. tc.).⁵

Itt jelezzük, hogy a 19. századi magyar politikai elit kényszerben került a népfeltség elvének az emlegetését, 1919-ig törvényeink sem származtatják deklaráltnan a politikai hatalmat a néptől, a nemzettől, holott ezen legitimációs elvet több liberális alkotmány rögzíti (pl. az 1787-es amerikai, az 1791-es francia, a magyarok számára mintaértékű 1831-es belga, vagy éppen az 1848. decemberi kremsieri alkotmánytervezet). Ennek fő oka feltehetően abban rejlik, hogy meglehetősen nehézkes lett volna a nép fogalmának a meghatározása egy olyan soknemzetiségű országban, amelynek elitje az egységes és oszthatatlan magyar politikai nemzet koncepcióját vallotta (elkerülendő a föderalizálási törekvéseket). Egyéni szabadságjogokat igen, kollektív jogokat azonban nem kívánt biztosítani a nemzetiségeknek.⁶

4 Kossuth Lajos levele sokaknak. II. Visszapillantás 48-ra. Turin, 1871. január 12. In Kossuth Ferenc (s.a.r.): *Kossuth Lajos iratai*. 8. köt. Athenaeum, Budapest 1900, 336.

5 Az alkotmányos viszonyok visszaállítását követően a magyar törvényhozás e két, az uralkodó által nem szentesített törvényt kívánta pótolni a zsidóság egyenjogúságát biztosító 1867: 17. tc-vel, valamint az 1868-as nemzetiségi törvénnyel.

6 Kossuth is csak az 1849-es Függetlenségi Nyilatkozatban, illetve emigrációjában, a Dunai Konföderációra vonatkozó tervezetében hivatkozik a népfeltség elvére.

Kormánypárti és ellenzéki dilemmák 1867 után

1867-ben kézenfekvőnek tűnt a jogállami építkezés kiteljesítése a reformkorban lerakott alapokat folytatva. A kiegyezést követően egyre-másra alakultak a jogi folyóiratok és egyesületek, sorra jelentek meg a külföldi politikai intézményeket és törvényi szabályozást ismertető cikkek, fellelődött a friss külföldi államelméleti munkák és különféle vitairatok fordítása.⁷ A közvélemény arról is értesülhetett, hogy a kormányzat lázasan dolgozik számos fontos törvényjavaslat előkészítésén is. Mégis, az elhangzott ígéretekkel ellentétben a szabadságjogok törvényi rögzítésére Magyarországon nem, vagy csak megkésve és meglehetősen töredékes formában került sor. Az európai tendenciáktól való lemaradásra az osztrák törvényhozás szolgált a legközvetlenebb példával: az 1867. évi decemberi alkotmány egyik alaptörvénye (1849-es alkotmányozási előzményekre támaszkodva) húszt pontban rögzítette az állampolgárok alapjogait, egy másik pedig a gyűlékezési jogot.⁸ Milyen tényezők állhatnak a magyar politikai elit elbizonytalanodásának a hátterében?

(1) Az okok egyfelől az 1867-es kiegyezéssel létrejött új politikai rendszer bizonytalan legitimitációjában keresendők. Gondoljunk csak az emigráns Kossuth nagy népszerűségére és hatalmas példányszámban megjelenő nyílt leveleire, amelyekben a nemzet valós érdekeinek a feladásával vádolta a kiegyezést megkötő politikusokat és a nemzet halálát vizionálta. De a kiegyezés elutasítása érhető tetten részben a földosztó parasztmozgalmakban, a nemzetiségi tiltakozásokban, az 1848-as törvények teljes visszaállítását célul kitűző ellenzéki egyletek, a Demokrata Körök megalakításában, és néhány radikális megye elutasító magatartásában, de akár a Deák Ferencnek és híveinek küldött névtelen fenyegető levelekben is. Még regény is született *A Honárulók* címmel a kiegyezés aláíróiról.⁹ Andrássy Gyula miniszterelnök két évvel kinevezése után állítólag úgy nyilatkozott pártjában, hogy

7 A legfontosabb alkotmányszövegek, mint pl. az amerikai, belga, francia, 1867-től már magyar nyelven is elolvashatók voltak. Ugyanebben az évben látott napvilágot a francia Code Pénal (1810) magyar fordítása is. *Alkotmányok gyűjteménye*. Ford. Jánosi Ferenc, 1–2. köt. Pest, 1867; *A francia büntető törvénykönyv*. Ford. Németh Antal, Sopron, 1867.

8 Das Gesetz vom 15. November 1867 über das Versammlungsrecht, RGBl Nr. 135; Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867, RGBl, Nr. 142. Közli: Bernatzik, Edmund: *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Nirndfeld, Leipzig, 1911, 387–390 és 422–427.

9 Tóvölgyi Titusz: *A Honárulók*. 1–3. köt. Pest, 1872.

„a népnek 9/10 része ellenünk, az értelmiségnek pedig 9/10 része mellettünk van ugyan, de a teret napról-napra veszítjük lábaink alól”.¹⁰

(2) Újabb okként említhetem a kormányzati munka belső nehézségeit: az új adminisztráció működésének alacsony hatásfokát, a szerteágazó kormányzati feladatokat, a hamarosan jelentkező gazdasági válságjelenségeket (1869-ben és 1873-ban) és a kormánypárt megosztottságát a fontos reformkérdésekben.

(3) Harmadik tényezőként, viszonylag hosszabb terjedelemben, a magyar liberális gondolkodásban lejátszódó változásokat kívánom számba venni. 1849 után a levert forradalom és szabadságharc eseményeinek hatására egy hosszú és több állomást magában foglaló folyamat vette kezdetét a hazai politikai gondolkodásban. A kudarc legalább két fontos tanulsággal szolgált a liberális elit számára: a jogkiterjesztés politikája nem vezetett feltétlenül belső békéhez, nemzeti egységhez, a fiatal liberális állam pedig gyengének bizonyult a ránehezedő kihívásokkal szemben. A korábban képviselt doktriner liberalizmus komoly önbírálattal kísért fokozatos felülvizsgálatára, újraértelmezésére került sor.¹¹ Ebben a folyamatban újabb állomást jelentett a liberális politikusok kormányzati pozícióba kerülése 1867-ben: ez megváltoztatta problémalátásukat, jelentősen befolyásolta értékrendszerüket és érdekviszonyaikat.

A rendszer bizonytalan legitimációja, a kormányzati hatalom viszonylagos gyengesége, a társadalmi tiltakozástól, a nemzetiségi mozgalmaktól való félelem és a kiegyezés védelme nem a szabadságjogok mind szélesebb körű biztosítása, hanem inkább azok korlátozása (esetleg a szabályozás mellőzése) irányában fordította a hatalmon lévő liberálisok gondolkodását. Világos bizonyítékai ennek a különböző kormányzati törvénytervezetek által alkalmazott jogi megoldások. A fennmaradt levéltári forrásokból jól kivehető például, hogy míg az 1840-es években készített büntetőtörvénykönyv-tervezet elsődleges célja az állam büntetőhatalmának a korlátozása és az igazságszolgáltatás humanizálása volt, addig 1867 után első helyre Ferenc József uralkodói bizalmának megtartása és az új politikai berendezkedés elleni támadások jogi eszközökkel való visszaszorítása lépett. Az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv (1878: 5. tc.) koncepciójának a kiindulási pontja már nem az egyénnek, az állampolgárnak, hanem elsősorban magának az államnak (és a kiegyezéssel rendszernek) a jogi védelme volt. Feltehetően e fordulatnak esett áldozatul például a halálbüntetés eltörlésének ügye,

10 Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz, Pest, 1869. november 19. Idézi: Deák Ágnes: „Ő csak Deák és nem Deákpárti”. Deák és pártja 1869 után. In Molnár András (szerk.): *Zala követe, Pest képviselője. Deák Ferenc országgyűlési tevékenysége, 1833–1873*. Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg, 2004, 261–321. 262.

11 Schlett A liberalizmus újrafogalmazása Magyarországon 1849 után. *Politikatudományi Szemle* 1994/4, 5–27.

de ezzel magyarázható az is, hogy az 1881-ben elfogadott csendőrségi törvény (1881. évi 3. tc.) szinte semmilyen jogállami garanciát nem tartalmazott a hatóságok eljárásával szemben az állampolgárok szabadságának védelmére.¹²

Az is kétségtelen azonban, hogy a büntetőtörvény-könyv azokon a területeken, amelyek nem jelentettek veszélyt az államra, megőrizte a liberális értékeket: paragrafusai a szabadságjogok közül számosat (pl. személyes szabadság, házjog, levéltitok, a vallás, továbbá a választójog szabad gyakorlása) büntetőjogi védelemben részesítettek. Továbbá szigorúan büntetni rendelte a törvény a nemzetiségek elleni fegyveres lázadást és az együtt élő nemzeti-iségek közötti gyűlölet szítását (1878: 5. tc. 153. és 172.§).

A korszakra vonatkozó számos hivatalos és személyes forrás áttanulmányozása után úgy vélem, hogy az Eötvös József és Deák Ferenc nevével fémjelozhető liberalizmus egyre inkább háttérbe szorult, és az 1870-es évektől felváltotta egy pragmatikusabb államközpontú koncepció, különösen a kormányzati elit részéről. Utóbbiak politikai értékrendjében első helyre az állam egységének és a magyarság vezető szerepének megőrzése, sőt erősítése került. A törvény előtti egyenlőség elvi fenntartásával egyetértettek ugyan, de a szabadságjogok további számottevő kiszélesítése helyett inkább azon gondolkodtak, miként lehetne a rendszer legitimitását és a magyarság szupremáciáját megkérdőjelező erőkkel szemben politikai és jogi eszközökkel előnyt biztosítani a kellő műveltséggel és vagyonnal rendelkező (döntően a rendszert támogató) társadalmi rétegeknek. Az állam berendezésének ezen elitista (vagy ahogy egykorúan hívták: „arisztokratikus”) modellje azonban nem az osztálykülönbségek csökkentését, hanem azok konzerválását, esetenként mélyítését eredményezte. Úgy tűnik számomra, hogy a hatalmon lévő liberálisok – féleleimből, kezdeti tapasztalataikból és a politikai rendszer keretfeltételeiből fakadóan – szűkebbnek érzékelték a rendelkezésükre álló mozgásteret a jogállami reformok megvalósítására, mint az valójában volt.

A liberális program nem szűnt meg, de tartalma módosult, terjedelme szűkült. A liberális elvek és a nacionalizmus kettőseiből egyre inkább az utóbbi határozta meg a politikusok állásfoglalását. E koncepció korai megjelenésére jó példa Grünwald Béla cikke: *„A jövő nemzedék jobban fogja magasztalni politikai bölcsességünket, ha egy kompakt, erős államot fog tőlünk örökölni, néhány szabadelvű intézmény nélkül, mintha szabadelvű intézményeket hagyunk rá, a magyar állam nélkül.”*¹³

12 Az egész problémáról bővebben: Cieger András: „Királyi demokrácia”. Szabadságjogok a magyar liberálisok reformterveiben 1867 után. *Aetas* 2009/3. (25), megjelenés alatt.

13 [Grünwald Béla]: Felsőmagyarországi levelek a magyar nemzetiséghez (6. levél). *Reform* 1872. november 15. 314. szám.

Nem karolta fel határozottan a szabadságjogok ügyét az ellenzéki politikusok többsége sem. A legnagyobb ellenzéki tömörülés, a Balközép programjában 1867-ben ugyan még hangsúlyosan szerepelt az ország demokratikus átalakításának, valamint a személyes- és politikai szabadságjogok kivívásának a követelése, a Tisza Kálmán vezette párt azonban hamarosan felhagyott ezen elvek hangoztatásával.¹⁴ Elfoglalta őket egyrészt a politikai rendszer egésze ellen folytatott küzdelmük, másrészt pedig az ellenzéki oldal is megosztott volt az olyan kérdésekben, mint a halálbüntetés eltörlése, a vallásszabadság és a polgári házasság ügye, vagy éppen az országban élő nemzetiségek jogainak kiterjesztése és kultúrájuk állami támogatása.

Lényegében ugyanez mondható el a kisebbik, radikális ellenzéki csoportról is, igaz, a 48-as Párt ragaszkodása a szabadság és jogegyenlőség elvéhez tartósabb és erősebb volt: *„Az egyenlőség elvének alapján pedig mindegyiknek Magyarország területi épségének s politikai egységének sértetlenül fenntartása mellett s a kormányzat nélkülözhetetlen föltételeinek határain belül a hazát lakó különböző nemzetiségek egyenjogúságát elismerve, amennyiben ez akár a törvényekben, akár a gyakorlatban érvényre emelve még nem volna, annak valószínűsítését pártolni fogjuk, mit sem tartván az ország békés fejlődésére s jövőnk biztosítására kívánatosabbnak, mint hogy valamennyi népfaj testvéri egyetértésben éljen egymással”*.¹⁵

A most idézett mondat helyenként homályos megfogalmazása azonban utal a párton belüli folyamatos vitákra. Maga Kossuth is, akit a radikális párt szellemi vezetőjének tekintett, úgy vélte, hogy az ország jövőjét csak a közjogi kérdések megoldása, azaz a kiegyezés rendszerének a felszámolása biztosíthatja, az általa is fontosnak tartott demokratikus jogállami átalakításra csak ezek után kerülhet sor. Addig azonban nem az ellenzéki oldalt is megosztó elvi politizálással, hanem a rendszer legitimitásának állandó megkérdőjelezésével és a mindennapos politikai csatározásokkal kell esélyt teremteni a hatalomátvételre.

Kossuth az angol és a magyar közjogi hagyományokra hivatkozva óvott a szerves fejlődéssel keletkezett alkotmányos intézmények és szabadságjogok törvényi rögzítésétől. Taktikai megfontolásból is úgy ítélte meg, hogy a 67-es rendszerben a szabályozatlanság fenntartása az ellenzéknek nagyobb mozgásteret biztosít, mint egy-egy alapelv írásba foglalásának kiharcolása: *„az angol parlament, a magyar országgyűlés institutiók, s kifejlődésüket annak köszönhetik, hogy hatóságuk soha sem codificáltatott, soha sem íratott körül törvényvel*.

14 A Balközép programja, 1867. június 26. Közli: Mérei Gyula (szerk.): *A magyar polgári pártok programjai 1867–1918*. Akadémiai, Budapest 1971, 68–71.

15 Az Országos 48-as Párt új programja, 1872. január 21. Közli: Mérei: i. m. 191–194.

Ha a hatalom egyben-másban önkényeskedni akart, alkalmas időben megmondta a törvény, hogy az s ez is a parlament, vagy az országgyűlés hatóságához tartozik, de soha sem mondta, hogy mi az, amire e hatóság szorítva van? [...] Tehát vigyázzanak Önök a codificatióval. Maradjanak elaszticus elveknél.”¹⁶

A szabadságjogok kodifikálásáért küzdő néhány állhatatos ellenzéki politikus lényegében marginalizálódott saját pártján belül (pl. Schvarcz Gyula, Mocsáry Lajos, Irányi Dániel). Jól példázzák mindezt a radikális 48-as párt belső ellentétei 1870 tavaszán, amikor a román és szerb képviselőkkel arról tárgyaltak, miként lehetne „továbbfejleszteni”, tágítani az 1868-as nemzetiségi törvény által szabott határokat. Irányi Dániel a kialakult helyzetről egyre keserűbb hangon tájékoztatta Kossuthot: *„Simonyi [Ernő] egypár ülés után többé nem jött, nem értvén – mint monda – egyet velünk, Madarász [József] meg, miután eleinte jelen volt, anélkül hogy csak egy szót is szólt volna, később egészen elmaradt. László [Imre] meg tudtommal egyszer sem jött el. Tanácskozásaink alapjául a nemzetiségek által harmadéve szerkesztett törvényjavaslatot vettük. Hogy ezen lényeges változtatások történtek, az természetes...Részemről nem minden pontban értek egyet a javaslattal, de leszavaztattam”.*¹⁷

„Mindinkább meggyőződöm, hogy munkásságunknak nem ugyan semmi, de csak igen kevés sikere van. Legalább jelenleg és hogy szerepünk legfeljebb a magvető szerepe. ...ami tulajdon pártunkat illeti, nagyobb eredményt a parlamentben föl nem mutathatunk, annak egyrészt az az oka, hogy kevés a képes s még kevesebb a szorgalmas tag, a nagyobb rész csak dilettánskodni szeretvén a képesek közül is. Így a munka terhe igen kevés vállra nehezedvén, azok azt nem mindig bírják meg.”¹⁸

Államközpontú liberalizmus és magyar szupremácia

A kormánypárt és ellenzéke más-más okokból ugyan, de a kiegyezést követő években elveszítette érdeklődését a jogállami reformok iránt, a liberális elvek nagy része a politika napi valóságához idomult. Ez a helyzet odavezetett, hogy miközben (Nyugat-)Európa egyre több országában ke-

16 Kossuth Lajos Irányi Dánielhez, 1870. február 17. Turin. Magyar Országos Levéltár [a továbbiakban: MOL] R 75.

17 Irányi Dániel Kossuth Lajoshoz, 1870. március 21. Pest. MOL R 90. I. 5266. A nemzetiségi képviselők által 1867-ben fogalmazott eredeti törvényjavaslatot és annak 1870-ben módosított változatát egyaránt közli: Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. 1. köt. Tankönyvkiadó, Budapest, 1952. 5–9. és 225–226.

18 Irányi Dániel Kossuth Lajoshoz, 1871. január 29. Pest. MOL R 90. I. 5309a.

rült sor a szabadságjogok törvényi biztosítására, addig hazánkban ezek jelentős részét nem, vagy csak részlegesen szabályozták (lásd pl. sztrájkjog, gyülekezési és egyesülési jog, vallásszabadság, de gondolhatunk a választójog kiterjesztésének problémájára is).¹⁹ Sok esetben maradt helyette a probléma rendeleti úton való kezelése, ami azonban elvben szinte korlátlan mérlegelési jogot biztosított a központi és helyi közigazgatásnak, tehát az autokratikus joggyakorlatnak, azaz a hatalmi érdek túlzott érvényesülésének.²⁰ Fontos azt is hangsúlyoznunk, hogy ez a jogi megoldás a dualizmus hatalmi szerkezetének megszilárdítását követő nyugalmi periódusokban nem járt a társadalmi öntevékenység és a szabadságjogok jelentős korlátozásával, válságperiódusokban (pl. a századfordulótól kezdve) azonban gyakran alkalmazták például a munkásosztály és a különböző nemzetiségi csoportok féken tartására. Bánffy Dezső miniszterelnök a századfordulón már nem is nagyon tagadta ezt a jogegyenlőség elvével és a nyugat-európai alkotmányos normákkal ellentétes, államelvű gyakorlatot. A gyülekezési joggal kapcsolatban például így vélekedett: *„Ha a gyülekezési jog törvényszerű szabályozásának hiánya a közszabadság és alkotmányunk szempontjából alapos kifogás alá eshetik is, azzal mindazonáltal sikerült a nemzetiség és osztály elleni gyűlöletre való izgatás nagyobb hullámveréseit megakadályoznunk. [...] Igaz ugyan, hogy a gyülekezési jog törvényszerű szabályozásának hiánya miatt ellenségeink részéről számtalanszor bevádoltattunk a nyugat közvéleménye előtt, de végre is ama közvélemény éppen e vádak gyakori ismételtetése miatt napirendre tért eme hiány fölött s immár megnyugodni látszik az államkormányzás terén ama egyedül jogos alaptételben, mely szerint az egyes intézmények életbeléptetésénél nem a közszabadságok szimmetrikus hiányainak pótlása, hanem az állam igazi érdekeinek megóvása bírhat egyedül döntő súllyal.”*²¹

Megállapíthatjuk tehát, hogy ugyan az 1868: 44. tc. a nemzetiségek számára kollektív politikai jogokat nem biztosított, de határozottan kiállt a

19 Fontos megjegyeznünk, hogy a századfordulón – az általános kortendenciáktól eltérően – a magyar országgyűlés több, a jogegyenlőség elvét és a jogállami garanciákat rögzítő törvényt is elfogadott, például az izraelita vallásról és a vallásszabadságról, a bűnvádi perrendtartásról, az esküdtszéki bíráskodás hatáskörének kiterjesztéséről, a közigazgatási bíróságok felállításáról.

20 Erről részletesen lásd: Péter László: Staat und Staatsbürger. In Rumpler, H.-Urbanitsch, P. (Hrg.): *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*. Band VII/1. ÖAW, Wien, 2000, 366–392.

21 Bánffy Dezső miniszterelnök átirata Perczel Dezső belügyminiszternek, 1895. febr. 19. MOL K 149. 1895–6–264. 23. doboz.

„honpolgárok teljes egyenjogúsága” mellett.²² A gyakorlatban azonban a magyar politikai elit – az állampolgári szabadságot biztosító törvények halogtatásával, vagy éppen végleges elvetésével, illetve különféle korlátozó jogszabályok megalkotásával; homályosan megfogalmazott rendeletekkel – ezen tiszteletreméltó jogelv csorbításába kezdett. Ez a társadalom egészét érintette, etnikai hovatartozástól függetlenül. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a negatív diszkrimináció fokozottan érvényesült a nemzetiségekkel szemben. Mindenekelőtt az egyesületalapítás és az anyanyelv-használat hatósági korlátozásában volt tetten érhető, de tulajdonképpen idesorolhatjuk a nemzeti-ségi kultúra költségvetési támogatásának elutasítását is.

Az egymást követő és magát liberálisnak valló magyar politikusi generációk egyre határozottabban kérték számon az államtól a magyar nemzet érdekeinek hathatósabb védelmét. Fontos hangsúlyozni, hogy programjuk újszerűsége nem az „*oszthatatlan egységes magyar politikai nemzet*” koncepciójának hangoztatásában állt, hiszen ezt a magyar liberálisok döntő többsége régóta vallotta. Az 1868-as nemzetiségi törvény megalkotása során ez a kérdés végleg eldőlt. Eötvös József ugyan úgy vélekedett, hogy „*a magyar nemzetiségnek az államban igen kevés előnyöket adhatunk*”, „*a birodalmat, melyet alkotunk, a szabadságra alapítsuk s ne más nemzetek feletti uralmon, hanem csak az után törekedjünk, hogy közcélokért több érdemet szerezve magunknak, az egyenlők között az elsők legyünk*”,²³ az etnikailag semleges államra alapozott nézeteit azonban a magyar liberalizmus főárama elutasította.

A magyar liberálisok újabb nemzedéke a szociáldarwinizmus jegyében hitt az egyének és nemzetek létharcában, illetve a kiválasztódás tanában. Vallották, hogy a nemzetek között folyamatos verseny zajlik, és a magyarság csak akkor képes életben maradni, ha megőrzi vezető szerepét, amelyre a történelem folyamán kiválasztódott a Kárpát-medencében. Ebben a küzdelemben az állam nem maradhat tétlen és semleges, hanem hatalmi eszkö-

22 Az 1868. évi 44. tc. keletkezéséről és értelmezéséről lásd: Katus László: 1993 Egy kisebbségi törvény születése. *Regio* 1993/4, 99–128.; Péter László: Az 1868: XLIV. tc. „A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában” és a törvényhatóságok hivatalos nyelve. In Uő: *Az Elbától keletre*. Osiris, Budapest, 1998, 264–274.; Péter László: Law XLIV of 1868: ‘On the Equality of Nationality Rights’ and the Language of Local Administration. In Glatz Ferenc (szerk.): *Modern Age–Modern Historian in Memoriam in György Ránki (1930–1988)*. Inst. of History of the Hung. Acad. of Sciences, Budapest, 1990, 211–218.; Schlett István: *A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája, 1868*. TTFK–Kortárs, Budapest, 2002.

23 Eötvös József: *Naplójegyzetek–Gondolatok*. Közzéteszi Lukinich Imre, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1941. 175–176 és 219.

zökkel kell segítenie a magyarság fennmaradását.²⁴ Vita csak az állami beavatkozás mértékében volt: az elit egy része megelégedett a spontán asszimiláció állami eszközökkel való segítségével (például a nemzetiségi területeken a magyar nyelvű egyesületek és újságok anyagi támogatásával), mások azonban erőteljesebb fellépést követeltek. Grünwald Béla az 1870-es években megjelent írásaiban például a felvidéki pánszláv agitációra hivatkozva a magyar érdekeknek megfelelő módon a megyei közigazgatás átszervezését, a magyar nyelvű iskolahálózat (és a tanítóképezdék) fejlesztését és az agitációt folytató nemzetiségi szervezetekkel szembeni adminisztratív fellépést várta az államtól. Ő is hangsúlyozta, hogy a fajok között elkeseredett küzdelem folyik, és a magyarságnak küldetése teljesítéséhez összefogásra van szüksége. A társadalom azonban egyedül gyenge a harchoz, ezért meg kell erősíteni, és magyarrá kell tenni az államot. Az ellenzék hagyjon fel az állam elleni örökös támadással, a cél éppen az állami tudat elmélyítése a tisztviselői karban és a politikai vezetőrétegben.²⁵

A magyar liberálisok döntő többsége úgy érezte, hogy mind a magyar állam, mind a magyar társadalom védelemre szorul a nemzetiségekkel (és az őket kívülről támogató környező államokkal) szemben, ezért szakítani kell az eddigi politikával. Nyíltan hangoztatták, hogy figyelmen kívül kell hagyni, vagy meg kell változtatni az 1868-as nemzetiségi törvényt, és a nemzetiségek támogatása helyett a magyarság érdekeinek hathatósabb képviselőre van szükség. Berzeviczy Albert, vallás- és közoktatási államtitkár szerint „*a más nyelvű kultúrát mi ugyan akadályozni semmiképp sem akarjuk, de annak előmozdítását mi sem egyenesen társadalmi, annál kevésbé állami föladatnak el nem ismerhetjük*”.²⁶ A liberális táboron belül azonban többen akadtak, akik a magyar érdekek védelméért a nemzetiségi művelődés akadályozására is hajlandóak voltak: az 1875-öt követő Tisza-korszak vezető újságírója és teoretikusa, Beksics Gusztáv például egyértelműen tagadta, hogy nemzetiségi középiskolák jogosan működhetnének a magyar állam terüle-

24 Bővebben lásd Cieger András: A hatalomra jutott liberalizmus és az állam a dualizmus első felének magyar politikai gondolkodásában. *Századvég* 20/2001, 95–118.; Turda, Marius: *The Idea of National Superiority in Central Europe, 1880–1918*. Edwin Mellen Press, Lewiston, 2004.

25 A legrészletesebben kifejtve lásd Grünwald Béla: *A Felvidék. Politikai tanulmány*. Kiadja Ráth Mór, Budapest, 1878.

26 Berzeviczy Albert ünnepi beszéde az EMKE tíz éves jubiláris közgyűlésén. Székelyudvarhely, 1895. július 4. In Berzeviczy Albert: *Beszédek és tanulmányok*. I. köt. Budapest, 1905, 339.

tén,²⁷ néhány évvel később pedig már konkrét, állami beavatkozást is igénylő és a nemzetiségeket hátrányosan érintő intézkedésekre tesz javaslatot (például a hitbizományok „áttelepítése” nemzetiségi vidékekre, akár még a vonakodó arisztokráciát sújtó kisebb mértékű büntetőadó kivetésével is).²⁸ Hasonlóan Grünwald Bélához, neki sem okozott különösebb fejtörést a liberalizmus és a nemzeti érdek összehangolása, a sorrend számára is egyértelmű volt: *„E sorok írója liberális egész lelkületében, de ha a liberalizmus és a magyar érdek ellentétben volna egymással, akkor minden fontolódás nélkül feláldozná az előbbi az utóbbinak oltárán”.*²⁹

Tehát, miközben megalkotói (Eötvös, Deák) az 1868-as törvényt egy folyamat kezdőpontjának szánták, az valójában a kiegyezést megelőző nagy liberális reformlendület egyik utolsó állomása volt. *„Egyáltalában, ha mi a nemzetiségeket megnyerni akarjuk, ennek nem az az útja, hogy őket minden áron magyarosítsuk, hanem az, hogy velők a magyar viszonyokat megkedveltessük... Mind a két félnek tehát arra kell törekednie, hogy együtt és egymás mellett mennél jobb egyetértésben megéljünk.”* – vallotta Deák.³⁰ A 140 éve elfogadott törvény és az akkor megfogalmazott liberális elvek egy-két évtized alatt szép utópiává váltak.

27 Beksics Gusztáv: *Közigazgatásunk reformja és nemzeti politikánk*. Grill, Budapest, 1891, 113.

28 Beksics Gusztáv: *A magyar politika új alapjai kapcsolatban a magyar faj terjeszkedő képességével és a földbirtokviszonyokkal*. Athenaeum Társulat, Budapest, 1899: 120–135

29 [Beksics Gusztáv] Timoleon: *Legújabb politikai divat*. 3. kiadás. Kiadta Zilahy Sámuel, Budapest, 1884, 11.

30 Deák Ferenc képviselőházi beszéde az újvidéki szerb gimnázium segélyezéséről, 1872. január 23. Közli Kónyi Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei*. 6. köt. 2. kiadás, Franklin Társulat, Budapest, 1903, 338–340.